



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL COMERCIO INTERNACIONAL DE MEXICO Y
SUS POLITICAS GUBERNAMENTALES DE APOYO
A LA EXPORTACION**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

ACADEMICO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JORGE LIZARRAGA TRUJILLO

Mexico, D. F.

1985



**FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE EXAMENES
PROFESIONALES**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**EL COMERCIO INTERNACIONAL
DE MEXICO Y SUS POLITICAS
GUBERNAMENTALES DE APOYO-
A LA EXPORTACION.**

C A P I T U L O I

ATRIBUCIONES DEL ESTADO MEXICANO PARA LA RECTORIA ECONOMICA- EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

1.- BASES DE LA LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA DE COMERCIO- INTERNACIONAL

El comercio exterior constituye un factor estratégico en la vida económica de un país por la representación que le corresponde en el resto de la comunidad internacional. Su importancia ha sido destacada desde los tiempos de los economistas clásicos, los que señalaron que "... un país puede crecer más rápidamente cuando vende en el exterior más allá de su mercado interno".¹

El intercambio de bienes y servicios entre países se fundamenta en la desigual distribución de los recursos tecnológicos y naturales productivos. La tesis generalizada explicatoria del comercio internacional señala que todo país puede especializarse en aquellos sectores para los cuales -- tiene ventajas comparativas, a cambio de adquirir en el exterior los bienes en que a terceros países tienen costos comparativos menores a los suyos, siendo ésto la llamada División Internacional del Trabajo entre las diversas áreas del mun-

^{1/} Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México. Jorge Witker y Leonel Pérez Nieto, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. 1976 Pág. 13.

do, que hacen funcionar la economía mundial.

En dos teorías se podría sostener la importancia del comercio internacional: la primera consistente en atribuir a la desigual dotación de los recursos naturales, la existencia del intercambio comercial y, la segunda a las diversas amplitudes, grado de calificación y adiestramiento de la población que determinan el comercio internacional.

Los países que se contemplaron en forma individual dentro de los conceptos del autarquismo económico se han transformado notoriamente a partir del presente siglo. El último representante de esta concepción filosófica, lo constituye la República Popular China, que basó su desarrollo industrial en sus propios recursos naturales y humanos, en la clasificación y el adiestramiento de sus fuerzas de trabajo. Aún en este caso extremo en la presente década, éste país ha dado muestras de una apertura hacia el exterior, toda vez que tuvo que afrontar severas calamidades naturales y por no haberse cumplido satisfactoriamente algunos de sus planes de desarrollo.

La interdependencia de los países es cada vez más in

tensa, de tal modo que las decisiones que se adopten en un país tienden a afectar a otros directa o indirectamente y el grado de intensidad dependerá de las dimensiones y la importancia de su participación en el comercio mundial.

Los países que se contemplaron en forma individual - dentro de los conceptos del autarquismo económico se han transformado notoriamente a partir del presente siglo. El último representante de esta concepción filosófica, lo constituye la República Popular China, que basó su desarrollo industrial en sus propios recursos naturales y humanos, en la clasificación y el adiestramiento de sus fuerzas de trabajo. Aún en este caso extremo en la presente década, éste país ha dado muestras de una apertura hacia el exterior, toda vez que tuvo que afrontar severas calamidades naturales y por no haberse cumplido satisfactoriamente algunos de sus planes de desarrollo.

La interdependencia de los países es cada vez más -- intensa, de tal modo que las decisiones que se adopten en un país tienden a afectar a otros directa o indirectamente y el grado de intensidad dependerá de las dimensiones y la impor-

tancia de su participación en el comercio mundial.

La política comercial de un país no depende exclusivamente de las decisiones adoptadas por las autoridades económicas del mismo, sino que éstas se ven influenciadas por circunstancias económicas externas.

Como consecuencia de lo anterior, los países tendrán que ceder una parte de su soberanía en algunas áreas económicas debido a esa relación cada vez más fuerte. Tal como acertadamente lo ha señalado el Licenciado Adolfo López en su obra Comercio Exterior y Política Comercial en los Países Desarrollados que ". . . el sustrato de la vida económica capitalista está constituido por productores que, con fines lucrativos, elaboran mercancías mediante las cuales los consumidores satisfacen sus necesidades a través del mercado. El comercio se haya presente en todos los aspectos de la vida, ya sea en el comercio de la fuerza de trabajo (salario), del dinero (tipo de interés), del comercio de mercancías (precio) o del comercio de divisas (tipo de cambio). Toda operación comercial implica la confrontación de dos magnitudes: una oferta y otra demanda, a las que se añade un resultante:

el precio".¹

El comercio en su acepción económica consiste esencialmente en una actividad de mediación o interposición entre productores y consumidores, con propósitos de lucro. A esta división los eminentes estudiosos del derecho Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara señalan que ". . . la conveniente división del trabajo impone la necesidad de que ésa acción sea realizada por personas especializadas: los comerciantes. Así, desde el punto de vista económico, es comerciante aquella persona que profesionalmente practica aquella actividad de interposición, de mediación entre productores y consumidores".²

a) El Comercio Internacional en la Concepción de los Mercantilistas.

Los primeros análisis del Comercio internacional es-

1/ Comercio Exterior y Política Comercial en los Países Desarrollados.- El Caso de México. México 1963. Adolfo López Ryder, pág. 82.

2/ Diccionario de Derecho. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, Editorial Porrúa,- 1984 12a. Edición. Pág. 159 y 160.

tán ligados a las doctrinas político-filosóficas elaborados durante el siglo XVIII.

Cabe aclarar que no se trata de verdaderos análisis teóricos del fenómeno que nos interesa, sino de opiniones -- más bien simplistas y a veces inconstantes de las ventajas y desventajas derivadas del comercio internacional.

La doctrina mercantilista se basa en el reconocimiento del concepto de Estado como un ente, cuya afirmación de potencia debe ser considerada como objetivo fundamental de la política nacional, Actuando la riqueza como sinónimo de potencia y valorada exclusivamente en términos de oro y plata.

Para los mercantilistas, el Estado debe preocuparse de acrecentar las reservas monetarias propias. El cambio internacional es considerado fuente de ventaja para el país - que consigue cerrar con superávit su balanza comercial y causa desventaja cuando contrariamente, el país experimenta un déficit.

En un principio, la ventaja del comercio internacional fue medida en términos de valor neto de la entrada de me

tales preciosos. Posteriormente, fue valorada en términos de la ocupación a que tal entrada daba lugar. Surge con esto un nuevo concepto de balanza: balanza del trabajo o de la ocupación, en que los sometidos a comparación no son ya los valores de las exportaciones y de las importaciones, sino las respectivas cantidades de trabajo incorporadas a las mercancías; definiéndose que las exportaciones de manufacturas se consideren más ventajosas que las materias primas y las importaciones; de éstas últimas, deben preferirse a las semielaboradas y manufacturadas.

b) El Comercio Internacional en la Concepción de los Fisiócratas.

Partiendo de la aceptación casi fidefística de un orden natural regulador de la actividad humana, la doctrina fisiócrata considera a la agricultura como la única actividad realmente ventajosa, dotada de una capacidad de producción multiplicadora y por consiguiente, creadora de valor añadido. Todas las demás actividades industriales o comerciales son consideradas improductivas en cuanto a que sólo significan una simple transformación o transferencia de valores equivalentes y ninguna aportación al plusvalor. Por tan

to, el comercio internacional era considerado como una actividad de importancia secundaria, aportadora de ventaja para un país solamente en cuanto que, a través del cambio de productos agrícolas nacionales por productos manufacturados extranjeros, vivificaba la agricultura.

La doctrina Mercantilista y la Fisiocrática, aún -- siendo contrastantes, tienen una característica común: ambas son unilaterales, ya que consideran al problema del Comercio Internacional desde el punto de vista de ventaja de un solo país. De aquí, su inconsistencia, ya que el "éxito" de la política mercantilista en todos los países habría llevado al absurdo de muchos países con balanza comercial activa y ninguno con balanza comercial pasiva.

De la misma forma, el éxito de la política fisiocrática habría llevado al absurdo de todos los países exportadores de productos agrícolas y ninguno importador.

c) Teoría Clásica del Comercio Internacional.

La concepción del Comercio internacional, se presenta como fenómeno de distribución de utilidades para ambas -- partes contrastantes e igualmente beneficioso para éstas, re

montándose a la obra de Adam Smith, "Riqueza de Naciones", - demostrando la conveniencia de la división internacional de la producción del comercio internacional, en el caso de que existan divergencias entre los costos absolutos de los distintos países.

Durante el siglo pasado, se dictó el punto de partida para la formulación de la primera exposición de los principios teóricos del comercio internacional: la teoría de los costos comparados. Posteriormente se presentó en forma más ordenada y se integró dentro del principio de la demanda recíproca internacional.

La teoría clásica está montada sobre el concepto de nación, elemento que motiva la necesidad de una teoría distinta de la general que explica el cambio en el interior de un país. Los clásicos entienden por nación a "una unidad económica territorial en cuyo espacio, los factores de producción son libremente transferibles y fuera de él, no lo son". Las llamadas condiciones "internacionales", constituyen obstáculos de orden natural: (la distancia geográfica, - condiciones climatológicas, etc.).

La inmovilidad internacional de los factores de la-

producción constituye a cada nación como mercado independiente, reflejando un régimen de libre competencia productiva y comercial, donde cada factor tiene su remuneración y cada mercancía su precio.

De acuerdo con lo antes mencionado, la construcción clásica, se apoya en las siguientes hipótesis:

- a) En el ámbito de cada nación existe un régimen de libertad y perfecta concurrencia productiva y comercial.
- b) El costo de producción de las mercancías está determinado por la cantidad de trabajo empleado y el costo de este trabajo, constituye la medida del valor de los bienes.
- c) Existe un sistema monetario de patrón oro (o plata) cosmopolita operante en su mecanismo internacional equilibrador y nivelador, basado en los postulados de la teoría monetaria cuantitativa.
- d) Que el cambio se realiza solamente entre dos naciones y sólo para dos mercancías.

Dentro de este marco de hipótesis, la teoría clásica sostiene que, dadas dos naciones que produzcan en condiciones de mercado cerrado, dos mercancías determinadas, la diferencia entre los costos-trabajo, comparados hace surgir automáticamente la conveniencia de llevar a cabo la división internacional. La ventaja que comporta el comercio internacional consiste en un ejemplo más eficiente de los factores productivos. Esta teoría clásica ha tenido críticas severas - ya que resulta inadecuado por su alejamiento de la realidad. A este respecto el autor Roland L. Kramer en su libro: Comercio Internacional; Teoría, Política y Práctica, dice al respecto que: "... en general cuando la demanda se modifica y, por lo cual la producción tiene que cambiar, el costo unitario no permanece constante, sino que varía, no existe por lo tanto una posición de equilibrio particular del cambio internacional totalmente distinto e independiente de la posición de equilibrio referente a los demás fenómenos económicos".¹

En razón de lo anterior se puede decir que: El comercio internacional no es efecto de un restringido número de-

^{1/} Comercio Internacional; Teoría, Política y Práctica.

^{2/} Roland L. Kramer, Editorial Siglo XXI. Editores 1966. Primera Edición. Pág. 132.

hechos, sino que por estar ligados mediante relaciones de interdependencia a todos los elementos que caracterizan un sistema económico, es causa y efecto al mismo tiempo de todos los demás factores económicos.

En un Estado de derecho como México, la conducta del Estado y de los particulares se encuentra regulada por normas jurídicas de diversas jerarquías; como consecuencia del sistema de economía mixta que impera en el país, el comercio exterior se encuentra controlado por el Ejecutivo Federal, facultad que tiene su fundamento en el artículo 131 de la Constitución Federal, que a la letra dice:

"Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporte, o que pasen de tránsito por el territorio Nacional, así como reglamento en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de

de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".¹

Este precepto constitucional se cumplimenta con una Ley Reglamentaria publicada el 5 de enero de 1961 en el Diario Oficial de la Federación que expresa textualmente que:

Artículo 10. A fin de obtener mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y de regular la economía del país mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, se faculta el Ejecutivo Federal en los términos de la presente ley para:

10. Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas generales de importación y crear otras, Fijar el mon-

^{1/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, Edición 1983.

to máximo de los recursos financieros aplicables a las exportaciones, vigilar el cumplimiento de los acuerdos respectivos, a efecto de que no se sobrepasen los límites que se establezcan.

2o. La facultad otorgada conforme al artículo primero fracción primera de ésta ley la ejercerá el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Industria de Comercio (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) de acuerdo con las disposiciones en vigor.

Como podrá observarse en estas dos fuentes jurídicas se encuentra radicada la facultad privativa que la Constitución Mexicana entrega al Ejecutivo Federal para controlar y regular el comercio exterior.

Así mismo el artículo 9 de la Ley de Atribución del Ejecutivo Federal en Materia Económica establece que: "El Ejecutivo Federal estará facultado para imponer restricciones a la importación o exportación cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional y el mejor abastecimiento de las necesidades del país".

Principales Normas Jurídicas que Rigen el Comercio -
Exterior.

Las principales fuentes jurídicas que rigen el comercio exterior en México son, por orden de importancia: la - - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, que protege y eleva a la calidad de Garantía Individual el ejercicio del comercio, define los aspectos de tipo impositivo, de fomento, de restricción y - - tránsito de mercancías en materia de Comercio Exterior.

La Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolio y su Reglamento, del 31 de agosto de 1934, que preserva los intereses del país contra la importación de mercancías que puedan venderse en competencia desleal lesionando nuestra economía.

La Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 5 de enero de 1961; que faculta al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas generales de importación y exportación, crear -- otras y fijar el monto máximo de los recursos financieros -- aplicables a determinadas importaciones.

La Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en -
Materia Económica del 30 de diciembre de 1950; que establece
las modalidades de los permisos de exportación e importación
cuando existan restricciones, y las de exportación de mate--
rias primas y artículos manufacturados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,
del 12 de enero de 1980; que determina la competencia de los
diversos órganos del Ejecutivo Federal que tienen interven--
ción en la promoción, el control, la organización y la polí--
tica general de nuestro comercio internacional.

El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos -
del 31 de diciembre de 1951; que contempla todos los aspec--
tos de tráfico internacional de mercaderías y por tanto to--
das las operaciones de importación y exportación que se efec--
túen.

El Decreto que establece los requisitos a que se su--
jetarán las operaciones temporales de importación y exporta--
ción de materias primas, productos manufacturados, envases,-
moldes y maquinaria de producción; del 28 de agosto de 1975,
que establece las disposiciones que estarán obligadas a cum--
plir las personas que efectúen esas operaciones y en los ca-

sos en que éstas puedan convertirse en definitivas.

Decreto que otorga facultades a la Secretaría de Industria y Comercio sobre permisos de importación y exportación, del 25 de abril de 1948; que faculta a esa dependencia (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) para incluir en las restricciones vigentes o excluir de ellas a las mercancías que a su juicio lo requieran.

El Código Fiscal de la Federación del 18 de enero de 1967; que tipifica el delito de contrabando y sus diversas modalidades, determina que se comete cuando se interna al país o extraen de él mercancías omitiendo el pago total o parcial de impuestos, o cuando su importación o exportación estén prohibidas o no cuenten con el permiso otorgado por la autoridad competente.

La Ley que crea la Comisión General de Aranceles del 31 de diciembre de 1949; ésta comisión es la que estudia y propone las reformas a las tarifas de los impuestos de importación y exportación.

Reglas de Operación del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) del 14 de -

mayo de 1962; que apoya a la exportación en operaciones de -- redescuento y de garantía; en materia de sustitución de equipor de instalaciones, apoya al financiamiento de operaciones de compra-venta y de producción.

Reglas de operación del Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN) del 12 de abril de 1972; que otorga prioridad en sus operaciones a aquellas industrias que contribuyan entre otros fines a la exportación de manufacturas.

Reglas de Operación del Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) del 29 de octubre de 1971; que fomenta la eficiente producción de bienes industriales y de servicios que generen y ahorren divisas al abastecer mercados de exportación o sustituir importaciones.

Acuerdo que dispone el otorgamiento de un subsidio a las importaciones de maquinaria y equipos que se destinen a producir manufacturas de exportación, del 28 de agosto de -- 1975; es para los industriales que importen directamente maquinaria y equipo que se dedique a producir manufacturas de exportación o bienes de capital, se deduce hasta 75% de la cuota Ad Valorem del impuesto establecido en la tarifa del Impuesto General de Importación.

Acuerdo que dispone el otorgamiento de incentivos -- fiscales a favor de las empresas de Comercio Exterior, de fecha 28 de agosto de 1975; que concede estímulo fiscal consistente en la devolución de hasta la totalidad de la percepción neta federal de los de impuestos indirectos que cubran por sus actividades y que deberán destinar íntegramente a sufragar los gastos ocasionados por sus operaciones de comercio exterior.

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera del 9 de marzo de 1973; esta ley toma en consideración los efectos positivos de dicha inversión sobre la balanza de pagos y en particular sobre el incremento de las exportaciones.

Ley Sobre Registro de la Transferencia de Tecnología y Uso y Explotación de Patentes y marcas, del 30 de diciembre de 1972; sujeta a los convenios sobre la materia que deban surtir efectos en México a su inscripción en el registro dependiente de la Secretaría de Fomento y Comercio Industrial, negándoles validéz a los que limiten o prohíban las exportaciones, sean lesivos al interés nacional o ante los particulares adquirentes de tecnología extranjera.

Ley de Invenciones y Marcas del 10. de enero de 1976; protege en sus patentes de invención o de mejoras y marcas a los industriales que concurren con ellas al mercado exterior.

Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior del 31 de diciembre de 1970; crea el I.M.C.E. como organismo descentralizado con personalidad jurídica propia y patrimonio también propio, determinan sus atribuciones organos- y la forma de integrar su patrimonio.

Decreto por el que se promulga el Convenio Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano firmado el 17 de octubre de 1975 en Panamá y publicado en el Diario Oficial el 8 de abril de 1976; que contiene el Convenio Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Ley General de Importación, lista de precios oficiales para la aplicación de la tarifa ad-valorem del 27, 29 y 30 de diciembre de 1974; que contiene el texto de la ley y las listas de precios sobre las que deben calcularse las tarifas.

2.- LOS PARTICIPANTES EN EL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO.

a) El Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Las entidades gubernamentales que participan en el comercio internacional Mexicano son variadas y de muy diversas índoles, teniendo éstas como facultad el aumento en las cuotas de los productos nacionales, teniendo principal relevancia el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).

Este Instituto que pretende dar un nuevo enfoque a tan importante actividad económica se creó por la Ley del 29 de diciembre de 1970, es una persona moral de derecho público y, por disposición expresa de la ley, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios que se creó con el fin de promover el Comercio Exterior de nuestro país, coordinar los esfuerzos tendientes a estimularlo y fungir como órgano asesor en ésta materia.

Este Instituto asumió las funciones que hasta ese momento desarrollaban diversos organismos, como El Consejo Nacional de Comercio Exterior; El Comité Coordinador de la Promoción del Comercio Exterior; El Centro Nacional de Información sobre Comercio Exterior; El Comité de Importaciones del Sector Público; y el Departamento de Intercambio Compensado del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. Todos éstos organismos constituyen verdaderos antecedentes del Instituto

que ahora estamos estudiando.

El Instituto Mexicano de Comercio Exterior labora en relación muy estrecha con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Hacienda y Crédito Público y Relaciones Exteriores.

Sus atribuciones más importantes son:

a) Fomentar el Comercio Exterior de México en todos sus aspectos.

b) Estudiar, proyectar, dar forma, planes y política de comercio exterior; coordinar las actividades de los sectores públicos y privados en ésta materia, así como fungir como órgano de consulta en éste ramo.

c) Estudiar todos los problemas relacionados con el Comercio Exterior, promover asociaciones de productores, comerciantes y exportadores con el fin de incrementar el Comercio Exterior; estudiar e investigar que mercancías pueden tener demanda en el exterior.

d) Sugerir a las autoridades competentes y a las Asociaciones de Industriales el establecimiento de industrias y de otras actividades que puedan tener como fin específico la manufactura de artículos destinados a la exportación.

e) Colaborar con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en la determinación de normas de calidad de los productos exportables.

f) Informar a los exportadores sobre las posibilidades

des que ofrece el mercado internacional en un momento determinado, así como auxiliarlos en la colocación de sus productos.

g) Proporcionar asesoría a los exportadores en materia de empaque, diseño industrial, registros de patentes y marcas internacionales, etc.

h) Emitir opiniones que le soliciten las diversas dependencias del Ejecutivo Federal sobre aranceles, controles de importación y exportación, estímulos fiscales y créditos al comercio exterior.

i) Opinar a solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre tratados comerciales internacionales que proyecte celebrar nuestro país.

El Consejo de Administración de éste Instituto está integrado por un representante de cada una de las siguientes Secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, Marina, Secretaría de Industria, Minas e Industria Paraestatal. También forman parte de éste Consejo - un representante de cada uno de las siguientes Instituciones: Banco Nacional de Comercio Exterior; Banco de México; - Confederación de Cámaras Industriales; Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; Cámara Nacional de la Industria de Transformación y Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana. El Presidente del Consejo de Administración es el Secretario de Comercio y Fomento Industrial.

Mediante la utilización de los servicios que el IMCE ofrece los exportadores pueden:

Exportar.

Cotizar sus productos.

Integrar la oferta de sus productos para promoverla en el exterior.

Informarse sobre las fracciones arancelarias y sobre los impuestos que paga cada producto en el país hacia el que se quiere exportar.

Obtener las tasas de financiamiento más ventajosas - utilizando los instrumentos apropiados que ha creado el gobierno federal.

Gestionar permisos de exportación y de importación - temporal destinada a la reexportación.

3.- INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL.

El 1o. de enero de 1977, entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incorpora reformas en la estructura del Sector Público Federal y abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de 1958. - Se tiene el propósito de evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras.

La citada Ley, confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las atribuciones necesarias para determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, precisando la intervención y participación conforme a -

sus facultades de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En la especie el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su fracción segunda, otorga como facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la de cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en los términos de las leyes; así mismo el artículo 34 fracción primera da como prerrogativa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la de formular y conducir las políticas generalmente de industria, comercio exterior, abastos y precios del país; en su fracción cuarta la de fomentar el comercio exterior del país y en la fracción quinta estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación y participar con la mencionada Secretaría con la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos del Comercio Exterior.

A grandes rasgos podríamos mencionar que tal como se desprende de los anterior, las facultades de directriz relacionado al comercio exterior de México las impone principalmente la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial desde el aspecto eminentemente comercial, aunado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que establece las tarifas impositivas y apoyos fiscales.

A grandes rasgos podríamos decir que los instrumen--

tos de que se vale la SECOFI para regular sus funciones en el Comercio Exterior son las siguientes:

- a) Políticas de Comercio interior y exterior.
- b) Políticas de distribución y consumo de productos agropecuarios, forestales y pesca.
- c) Políticas de aranceles y no aranceles y de estímulos.
- d) Políticas de precios para artículos de consumo y de uso popular y de tarifas de servicios.
- e) Mecanismos de protección al consumidor.
- f) Políticas de normas de calidad
- g) Patrocinar y organizar Exposiciones, Ferias y Congresos de carácter comercial.

De los instrumentos que se vale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para cumplir su cometido se encuentran las siguientes:

- a) Políticas fiscal y de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal.
- b) Determinar los criterios y montos de los estímulos fiscales.
- c) Administración aduanal y de inspección fiscal.
- d) Intervenir en las operaciones del crédito público.
- e) Administrar la Deuda Pública.
- f) Política monetaria y crediticia.

4.- MODALIDADES DE LA POLITICA COMERCIAL INTERNACIONAL.

La actual política del comercio internacional ha rebasado con mucho las teorías clásicas y el simple intercambio de mercaderías entre productores, hasta influir totalmente en el Comercio Exterior.

Las condiciones y las modalidades del comercio, según los autores Jack C. Plano y Roy Olton en su libro Diccionario de Relaciones Internacionales establecen que deben entenderse como: "la relación entre los precios que un país recibe por sus exportaciones y los que paga por sus importaciones, en consecuencia son, un medio para valorar la tendencia de las ganancias o pérdidas de una nación derivadas del comercio comparado con un periodo de base, mediante la determinación del valor del trueque o de cambio de los artículos -- comprados en otros países".¹

En consecuencia de lo anterior, si en un promedio suben los precios de exportación y bajan los de importación o si eventualmente ocurren ambas cosas, las condiciones de comercio de la nación han mejorado. Pero si en promedio bajan los precios de exportación y suben los de importación o si ocurren ambas cosas, las condiciones del comercio han em

^{1/} Diccionario de Relaciones Internacionales. Jack C. Plano y Roy Olton, 1971 Edit. Limusa-Wiley, S. A. P. 51 y 52.

peorado.

En general durante los últimos 50 años, las condiciones y modalidades del comercio han tendido a mejorar en los países industrializados y a empeorar en las naciones subdesarrolladas. La tendencia a los precios más altos para las manufacturas reflejan el aumento de la demanda de los productos industriales, así como las propensiones a la fijación de precios y al control de los mercados de parte de los proveedores. La tendencia a los precios más bajos para los artículos primarios se debe a la competencia de un gran número de proveedores, que causa una oferta que excede a la demanda y reduce los precios del mercado mundial. Los precios de los artículos primarios solo disminuyen sustancialmente durante los años en que las naciones industrializadas han estado en guerra. Las naciones en desarrollo han tratado de mejorar sus condiciones de comercio, mediante arreglos de trueque, la utilización de aranceles y otras técnicas de control del comercio y también mediante acuerdos de artículos que suministran y mantienen los niveles de los precios. Una variación de las condiciones del Comercio de una nación puede tener efectos significativos en su balanza de pagos.

En la segunda mitad del presente siglo se ha dado la política del Comercio Dirigido, que es la determinación de las políticas económicas comerciales por un gobierno en busca de los objetivos económicos, políticos y de seguridad de un estado. El Comercio Dirigido es distinto del comercio libre, que permite que las fuerzas de la oferta y la demanda determinen el flujo del comercio.

Todos los Estados dirigen su comercio, desde la moderada intervención de los estados democráticos y liberales hasta los sistemas totalmente controlados de las naciones comunistas y de comercio estatal. Un estado puede dirigir su comercio para reforzar su sistema de alianzas, afianzar sus ligas coloniales, extender su influencia política, difundir su ideología o aumentar al máximo sus ganancias económicas. Las técnicas de la dirección del comercio incluyen acuerdos preferentes, boicoteos, embargos, trueque, relaciones monetarias, aranceles y cuotas, créditos especiales, manipulaciones de precios y convenios bilaterales de comercio. Desde la Segunda Guerra Mundial, casi todas las naciones se han unido en un esfuerzo colectivo por conducto de las dependencias de las Naciones Unidas para fomentar un comercio más li

bre con el establecimiento de un sistema multilateral de comercio y de pagos.

5.- PERSPECTIVAS DE LA POLITICA COMERCIAL INTERNACIONAL EN LA CRISIS.

La política exterior de México responde en la actualidad a dos imperativos fundamentales: la evolución nacional y la coyuntura internacional. Armonizar ambos factores en un proceso de impulso a la producción y de apoyo a la planeación global es el propósito prioritario de la nación.

Después de varios años de aumento sostenido, el comercio mexicano ha iniciado un periodo de crecimiento sensiblemente menor. Según el Banco Mundial en su informe de 1980, "... la tasa anual de incremento en las exportaciones a precios de 1977 es de 7.2% entre 1960 y aquel año, enquanto que para el lapso de 1977-1990 apenas alcanzará el 5.4%".¹

Las tendencias anteriores revelan que los países en desarrollo, especialmente aquellos que han registrado avan-

^{1/} Informe del Banco Mundial correspondiente a 1980. I.M.C.E. Informe 1982.

ces en la estructura de su planta productiva, deben implantar políticas de industrialización y Comercio Exterior que permitan diversificar sus exportaciones, con objeto de evitar una posible dependencia de las ventas de productos básicos y aprovechar las oportunidades cada vez más amplias que presenta el intercambio de productos industriales.

México es un ejemplo claro a ese respecto. Con una planta productiva diversificada considerable experiencia exportadora y la programación congruente de su desarrollo económico, ha definido y puesto en práctica una política comercial tendiente a impulsar las exportaciones de productos no tradicionales, a través de su adecuado sistema de protección a la producción nacional frente a la competencia externa, de un programa de estímulos a la exportación y de una estrategia internacional, tanto en el plano bilateral como en el ámbito multilateral.

Para éstos efectos es necesario definir lo que es -- una Balanza de Comercio, que consiste en el superávit o el déficit anual neto del comercio de una nación, basado en la diferencia entre el valor total de sus importaciones y exportaciones. Hay que distinguir entre la Balanza de Comercio y

la Balanza de Pagos, la Balanza de Comercio solo es una parte de los muchos débitos y créditos que componen la Balanza de Pagos de una nación.

La Balanza de Comercio comprende la parte principal de la Balanza de Pagos de una nación; por ejemplo, un fuerte superávit de las exportaciones de mercancías solo las importaciones permitirá que un Estado pague actividades como la ayuda externa y la transferencia de tecnología.

Para Jack C. Plano y Roy Olton, la Balanza de Pagos de una nación "es un índice que muestra la fuerza o debilidad de su posición en la economía interna. Por ejemplo, si un país incurre en un déficit considerable en sus transacciones con el resto del mundo, tendrá que tener medidas para corregir ese desequilibrio. Un déficit temporal puede no tener importancia y ordinariamente puede remediarse con préstamos a corto plazo para balancear las cuentas. En cambio un déficit fundamental o a largo plazo refleja una debilidad básica de la nación y requerirá medidas gubernamentales para corregirlo. Entre las políticas correctoras deben contarse los aranceles más elevados, las cuotas, los controles de cambio, la depreciación de la moneda, programas de austeridad, subsidios a las exportaciones y otras medidas destinadas a disminuir las

importaciones y aumentar las ganancias derivadas de la exportación".¹

En virtud de la deficiente Balanza de Pagos de nuestro país, por efectos de la crisis, el Gobierno Federal ha puesto en acción diversas medidas tendientes a nivelar nuestra Balanza de Pagos fundamentándose en el Comercio Exterior.

El Licenciado Héctor Hernández Cervantes en su aportación al libro: El Comercio Exterior de México, ha manifestado como directrices prioritarias del Gobierno en relación con el Comercio Exterior las siguientes:

"Se ha puesto en marcha una propuesta concreta, la definición y puesto en práctica de programas integrados de estímulos a la producción exportable. Dicha propuesta contempla el fortalecimiento de los estímulos y alicientes a la producción que ya se exporta; la identificación de sectores y productos, teniendo en cuenta su capacidad de generar exportaciones por valores considerables, con suficiente grado de trans-

^{1/} Diccionario de Relaciones Internacionales Jack C. Plano y Roy Olton Editorial Limusa-Wiley, S. A. 1971 Pág. 37.

formación y demanda interna amplia y creciente y la definición de programas por sectores y productos en los que se identifican sistemas coordinados de estímulos a la producción y a la exportación".

"México cuenta en la actualidad con una efectiva política de Comercio Exterior y durante los próximos años se deberá otorgar mayor congruencia y coordinación a sus instrumentos, teniendo en cuenta que dicha política es parte fundamental de nuestra política económica global. En ésta perspectiva considero de especial significación las siguientes acciones:

- a) Perseguir el proceso de coordinación de los instrumentos de la política de Comercio Exterior y de las diversas entidades gubernamentales que intervienen en ésta actividad.
- b) Contribuir en el proceso de racionalización de la protección tal y como ha sido definida en la actual Administración.
- c) Promover las exportaciones de productos no tradicionales, en especial de manufacturas, mediante el compromiso de los exportadores para definir y poner en práctica programas de exportación apoya-

dos en programas integrados de estímulos.

- d) Continuar promoviendo el comercio fronterizo en beneficio de la producción y el empleo en las regiones donde se encuentra ubicado y con el objeto de incorporarlo a la producción nacional.
- e) Utilizar con mayor amplitud los instrumentos de negociación internacional para mejorar nuestras exportaciones.
- f) Fortalecer la Asociación Latinoamericana de Integración y la participación de México en éste organismo a fin de consolidar y expandir las corrientes comerciales generadas durante los últimos 20 años, y
- g) Participar activamente en las próximas negociaciones económicas globales de las Naciones Unidas -- procurando que dichas negociaciones se emprendan de acuerdo a un temario que mantenga en revisión permanente las cuestiones fundamentales del nuevo Orden Económico Internacional".¹

^{1/} El Comercio Exterior de México. Tomo I Héctor Hernández - Cervantes, Primera Edición 1982 Siglo XXI Editores Pág. 2

Como se desprende de lo anterior, los objetivos que organiza el Estado Mexicano para mejorar su cambio de acción en el mercado internacional son amplios, sin embargo seguimos siendo para desgracia nuestros exportadores de materias primas y petróleo y en muy pequeña escala exportamos manufacturas primarias, lo que se traduce en una muy pequeña participación en el mercado internacional.

C A P I T U L O I I

POLITICAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

1.- FORMAS DE INTERVENCION DEL ESTADO EN EL MERCADO INTERNA CIONAL.

Aunque la validez de los principios librecambistas ha sido reconocida en principio, hasta el punto de que el librecambio puede vanagloriarse de muchos partidarios ilustres, en la realidad histórica han prevalecido casi siempre las prácticas proteccionistas. Estas son tan crecidas en número y extensión que su análisis ha llegado a ser el objeto central de toda monografía sobre política comercial. Si siguiendo ésta secuencia, ilustraremos los instrumentos político-económicos de que se vale el Estado para influir y regular sus relaciones comerciales con el exterior.

A continuación se enumeran a grandes trazos las formas de intervención comunes actualmente.

- a) Los aranceles.
- b) El control de cambios y de los movimientos de capitales.
- c) Los incentivos a la producción y a la exportación.

A) LOS ARANCELES.

Los aranceles son un impuesto aplicado a las importaciones. Comúnmente los aranceles se aplican a los impuestos para proteger los negocios, la agricultura y la mano de obra de la nación, contra la competencia extranjera en todo el mercado. En algunos países el objetivo prioritario de un arancel consiste en aumentar las rentas o en aplicar repe-
lias por las políticas del comercio de otras naciones.

Casi universalmente, los Estados son los que aplican los aranceles sobre las importaciones mientras que los que se aplican a las exportaciones se usan muy rara vez, debido a sus efectos sobre las ventas extranjeras. Tal como acertadamente lo manifiestan en su obra los autores Jack C. Plano y Roy Olton; "... los Estados justifican sus sistemas arance-
larios buscando como fines las siguientes:

- a) Como un medio de corregir el déficit de su Balan-
za de Pagos;
- b) De proteger a las industrias nacientes;
- c) De igualar los costos;
- d) De atraer capital para inversiones;
- e) De mejorar las condiciones de comercio;
- f) De aumentar las rentas;
- g) De disminuir el desempleo;

- h) De salvaguardar las industrias nacionales;
- i) De aplicar represalias contra las políticas comerciales discriminatorias de otros Estados o a fin de emplearlos como instrumentos de negociaciones para la obtencion de concesiones comerciales".¹

Como otros mecanismos restrictivos, los aranceles -
tienden a rebajar las normas de vida de todos los países, -
porque limitan el flujo de comercio y reducen la división -
internacional de la mano de obra y la especialización nacio-
nal.

B) CONTROL DE CAMBIOS.

En relación con un Control de Cambios se puede seña-
lar que se deben a las dificultades de equilibrio de los pa-
gos con el exterior con motivo de las situaciones moneta- -
rias y financieras de los países, por lo que se relacionó -
una serie de acciones encaminadas a regular la compra-venta
de divisas y a restringir la interconvertibilidad de las mo-
nedas y el movimiento de capitales.

¹/ Opus cit. pág. 75 y 76.

El Control de Cambios suprime la libertad de contratación de los mismos dejando el manejo absoluto de todas las operaciones con divisas al Gobierno u organismos que éste determine. Este establece las políticas de compra y venta de divisas así como la distribución de éstas.

Las divisas a los importadores se entregan de acuerdo a las políticas que el país haya impuesto, concibiéndose generalmente para la compra de bienes que sean más necesarios para la economía nacional y efectuándose en otras ocasiones en forma discriminada, cediendo divisas al tipo oficial para ciertas mercancías y para otras con una prima de aumento. Esto comporta, prácticamente, la institución de un sistema de cambios múltiples.

El Control de cambios ha comportado limitaciones no sólo a operaciones comerciales sino también a los movimientos internacionales de capitales y esto ha sido para evitar exportaciones clandestinas de capitales que han sido una de las principales causas de desequilibrio monetarios y del rápido agotamiento de las reservas de oro y divisas de un país.

La aplicación de este control se lleva a cabo imponiendo a los ciudadanos diferentes medidas como son: la congelación de sus capitales en el extranjero, la prohibición -

de exportaciones de moneda nacional, el bloque de fondos poseídos por los extranjeros y la prohibición o limitación de capitales extranjeros, de la salida de capitales ya invertidos, de los intereses y dividendos de éstos capitales.

Instaurar un control de cambios que lleva consigo -- efectos de naturaleza múltiple. En el mercado interno desequilibra la oferta y la demanda de mercancías importadas, aumentando su precio en perjuicio del consumidor, aunque por otro lado favorece la conveniencia de aumentar la producción. En el mercado de divisas se establece un sistema de cambios múltiples, donde el tipo oficial se combina con otro de mercado libre y en algunas ocasiones con el mercado negro cuando no se dá el otro.

C) LOS INCENTIVOS A LA PRODUCCION Y A LA EXPORTACION

Analizaré en forma breve la intervención del gobierno en la política comercial, donde se pretende tener un control de volumen de las importaciones, ahora pasaré a otra acción del gobierno tendiente a incentivar la producción de un país y apoyar la exportación.

Los incentivos a la producción pueden ser asignaciones de primas, subvenciones o exención de pagos para determi

nados impuestos en un periodo de tiempo previamente fijado.

Los correspondientes a la exportación son:

a) franquicia aduanera para ciertas mercancías ex--
tranjeras que entren al país para ser transformadas y envia--
das fuera del mismo (importación temporal para exportación);

b) Reembolso total o parcial en el momento de la ex--
portación de los impuestos de fabricación;

c) La exoneración del pago de impuestos sobre la cir--
culación para productos que se exporten;

d) Reembolso en el momento de la exportación de las--
cuotas cubiertas por concepto de seguros sociales en favor -
de los trabajadores;

e) El respaldo por parte del gobierno de riesgos ex--
traordinarios ligados a la concesión de los créditos comer--
ciales al extranjero por parte de los exportadores naciona--
les; y

f) La concesión de créditos para el financiamiento -
de las exportaciones con tipos de interés inferiores al mer--
cado.

Tanto las primas a la producción como a la exporta--
ción inciden en menores ingresos y mayores gastos para el -

presupuesto del gobierno constituyendo, por lo tanto, una carga para los contribuyentes.

Las primas pueden ser concedidas siguiendo criterios discriminatorios y pueden ser suprimidos o reducidos en caso de manifestación de un grave déficit estatal. Por el contrario de los aranceles como éstos no representan gastos sino beneficios para el presupuesto, tienden a perpetuarse y con ellos la protección.

La prima a la exportación, a través de la disminución del precio de venta en el extranjero hace posible, en general, un aumento del volumen de las exportaciones, aunque si la oferta no es elástica acarreará una disminución de la disponibilidad de bienes y por consiguiente un aumento en los precios dentro del mercado interno.

Tal como acertadamente lo establece el autor Diego -- López Rosado en su obra "Historia Económica de México": -- "...los incentivos a la exportación en un país que los establezca provocan en ocasiones medidas de represalia por parte de los países importadores los cuales para proteger su producción y mercado interno introducen aranceles a la importación, disminuyendo la ventaja dentro de productores como de consumi

dores de uno y otro país".¹

2.- EL LIBRE CAMBIO Y EL PROTECCIONISMO.

Las teorías del comercio internacional han sido utilizadas, en gran medida, con el fin principal de justificar o invocar determinadas direcciones de política comercial. En este orden de ideas, se tiene que definir la línea de conducta que un Estado adopta en relación a los intercambios de naturaleza económica realizada con otros países.

Corrientemente se distinguen a este respecto dos políticas marcadamente antitéticas: la política de Libre Cambio y la política Proteccionista. La distinción es, sin embargo, inadecuada. En la realidad se observa una gama de direcciones, uno de cuyos extremos está constituido por el libre cambio absoluto (que casi nunca ha encontrado aplicación práctica) y otro por la política de autarquía o de integral-autosuficiencia económica. Entre estos límites está toda una serie de políticas de intervención que se caracterizan por el mayor o menor grado de propugna.

1/ Historia Económica de México. Diego López Rosado, Fondo-- de Cultura Económica 1974. Pág. 87.

A) LIBRE CAMBIO

Para el tratadista Edmund Jan Osmanczyk en su obra - Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, define al libre comercio como: "un término internacional que significa al absoluta libertad en el intercambio de mercancías y servicios en el marco de la libre competencia de empresas privadas, basada en la doctrina según la cual todas las limitaciones a la libertad del comercio disminuyen la división internacional del trabajo, y por consiguiente los beneficios que se derivan del intercambio internacional para todos los socios.

El comercio libre se ha convertido en un factor de dependencia de los países en vías de desarrollo respecto de los países capitalistas altamente desarrollados".¹

Sin embargo se puede definir al libre comercio como: El flujo del comercio basado en la oferta y la demanda, exento de reglamentaciones gubernamentales, controles y actividades de promoción. Adam Smith expuso el libre comercio en su obra titulada Wealth of Nations (1776) para fomentar la división internacional de la mano de obra basándose en una especialización nacional de la producción que elevaría la producción y las normas de vida de todos los países. Más tarde la doctrina comparativa de David Ricardo modificó la desventaja

^{1/} Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, Edmund Jan Osmanczyk, pag. 87

absoluta propuesta por Adam Smith. Ricardo reconoció que muchos países no tendrán una ventaja absoluta en la producción de cualquier artículo y que, por lo tanto, podrían especializarse en aquellos productos que cada uno de ellos pudiera producir más eficientemente, para ofrecerlos a cambio de otras necesidades. Bajo el sistema capitalista la política gubernamental de la Laissez Faire o dejar hacer con respecto a cuestiones de comercio Libre permitiría que las fuerzas del mercado determinaran las actividades económicas.

El comercio libre se desarrolla teórica y prácticamente como una reacción a las políticas de sofocación de empresas del mercantilismo. El comercio relativamente libre floreció en muchos países durante el siglo XIX y principios del XX, pero después de la Primera Guerra Mundial, la mayor parte de los países establecieron políticas proteccionistas. La orientación principal de las relaciones económicas internacionales desde la Segunda Guerra Mundial, ha incluido un esfuerzo colectivo para remover las barreras del comercio levantadas durante el periodo 1920-1930. Aunque el libre comercio puede ser inexpugnable, las consideraciones prácticas tanto políticas como militares así como el atractivo de las ganancias económicas a corto plazo han tendido a desplazarlo

en los mercados internacionales. Sin embargo, desde 1945 ha habido una tendencia a un comercio más libre entre casi todas las naciones y hacer el libre comercio entre los miembros de los mercados establecidos por grupos regionales.

B) PROTECCIONISMO.

Para obtener una definición objetiva de lo que es el proteccionismo en materia de comercio internacional es prudente remitirse a la definición que de dicho término nos da el tratadista Edmun Jan Osmanczyk en su obra: *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, que manifiesta que "... política consistente en proteger, en materia de comercio exterior, la producción nacional con el fin de protegerla de la producción extranjera, instrumentada a través del establecimiento de elevados aranceles para las mercancías importadas iguales o similares producidas íntegramente".¹

Para nuestro autor ya mencionado Jack C. Plano en su obra: *Diccionario de relaciones Internacionales*, el proteccionismo es "... la teoría y la práctica del empleo de la re-

1/ Opus Cit. Pág. 918.

glamentación gubernamental para controlar o levantar los volúmenes de tipos de impuestos de un Estado".²

El proteccionismo comprende la utilización de aranceles, cuotas, licencias, controles de cambios y otros mecanismos, para reducir o eliminar las importaciones, y para aumentar el costo al consumidor de artículos de comercio exterior que compitan con los de comercio de producción nacional. El grado de protección concedido a los productores nacionales - varía de un Estado a otro, pero todos ellos utilizan algunas medidas protectoras.

Los gobiernos han utilizado el proteccionismo desde que principio el desarrollo del Comercio Internacional, pero el grado de aplicación del principio ha variado entre los diversos Estados y durante diferentes épocas históricas. Casi todos los países democráticos han sido testigos de las constantes luchas políticas entre los partidarios del libre comercio y los del proteccionismo. Los proponentes de la protección gubernamental para los productos nacionales han alegado lo siguiente:

a) Que las industrias nacientes deben protegerse has

2/ Opus cit. Pág. 75 y 76.

ta que sean suficientemente fuertes para competir con los maduros y eficientes productores internacionales;

b) Que al excluir los productos terminados, los Estados en desarrollo puedan obligar a las compañías manufactureras a establecer centrales filiales para fomentar de ése modo la modernización;

c) Que los recursos naturales y especialmente los - que están sujetos a agotamiento, deben protegerse contra la - explotación extranjera;

d) Que hay que igualar los costos de producción de - los productos nacionales y extranjeros, para proteger la mano de obra de los primeros contra la competencia de los bajos salarios de los segundos;

e) Que puedan usarse las medidas proteccionistas para obtener concesiones recíprocas de otros Estados;

f) Que los impuestos arancelarios pueden ser una importante fuente de ingresos para un Estado pobre;

g) Que la defensa nacional requiere que se protejan las industrias esenciales (por ejemplo el acero, las máquinas-herramientas y la construcción de barcos) a fin de que -

estén disponible para llevar a cabo una guerra moderna; y

h) Que las naciones que sufren fuertes desequilibrios de sus balanzas de pagos puedan utilizar los mecanismos proteccionistas para corregir sus déficit y para proteger sus recursos de divisas extranjeras.

Los oponentes del proteccionismo alegan que tiende a aviciar la división internacional de la mano de obra y la especialización fomentada por las fuerzas del mercado en un ambiente de libre comercio, lo que da como resultado que el proteccionismo defienda a los productores poco eficientes, aumente los precios de los artículos para los consumidores y permita que el gobierno dirija el comercio a fin de alcanzar las metas nacionales, a expensas de los consumidores.

3.- POLITICA CONTINGENTE Y LAS IMPORTACIONES.

Este instrumento de control del Comercio Internacional que, aunque se remonta al periodo mercantilista, ha encontrado aplicación intensa en el periodo posterior a la gran crisis de los años 1929-1932, consistente en el contingentamiento de las importaciones.

Los contingentes pueden referirse a unidades de medida (volumen, capacidad, etc.) de las mercancías importables (contingentes mercantiles), o a la cantidad de divisas que se

pone a disposición de los importadores (contingentes monetarios). Pueden ser establecidos en forma unilateral por un país determinado, o por la vía contractual. En este último caso -el más difundido actualmente- se conviene de común acuerdo los contingentes para las importaciones de dos países.

La fijación de los contingentes, la determinación de su duración (que normalmente varía de pocas semanas a un año) y su distribución entre los importadores nacionales y los distintos países de exportación son problemas de solución delicada.

La contingentación, constituye un instrumento proteccionista de la producción nacional, mucho más eficaz que el arancel. Mientras que éste deja siempre abierta la posibilidad de comercio, de manera que los productores nacionales se encuentran siempre ante una incógnita, el contingentamiento permite que los productores nacionales puedan prever a priori y con exactitud el volumen de las importaciones y regular por tanto - conocido el comportamiento de la demanda interna - su propia actividad.

Durante los últimos 25 años, México ha recurrido al contingentamiento para proteger la producción nacional en el intento de salvaguardar el equilibrio de los pagos con el ex-

tranjero. Tal como acertadamente lo señala el autor Diego López Rosado en su libro: Historia Económica de México, la prueba de cómo el Estado protege la importación es "...el hecho de que las restricciones cuantitativas a la importación se han difundido en amplia escala, particularmente cuando ha desaparecido el sistema de patrón oro internacional, o sea - aquel sistema, que, a través de la libre circulación del oro de la moneda y de los capitales, permitía, admitidos los cánones de la teoría clásica, el equilibrio automático de los pagos internacionales".¹ Esto no impide sin embargo que actualmente se adopten medidas restrictivas de las importaciones en función de ambos objetivos.

La introducción de restricciones cuantitativas a la importación de una determinada mercancía, lo mismo que la aplicación de un arancel, un aumento de precio inferior de la mercancía contingentada y una franca diferencia de su precio con el nivel de precios internacionales.

Un efecto de notable importancia en la contingentación, es la tendencia a favorecer la formación de monopolios,

^{1/} Historia Económica de México. Diego López Rosado, Fondo de cultura Económica 1974 Pág. 186.

tanto entre los importadores nacionales como entre los expor
tadores extranjeros.

C A P I T U L O I I I

POLITICAS ARANCELARIAS

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

- a) Medidas Generales de Fomento Industrial a partir - de la Segunda Guerra Mundial.

En la década de los años treinta, México practicó una política de libre comercio, ya que existían en el país pocas industrias que proteger contra la competencia extranjera.

Sin embargo, la depresión que sufrió la economía mundial en dicha década, trajo como consecuencia un fuerte descenso de los recursos provenientes del exterior, ya que sólo se exportaban unos cuantos productos primarios, minerales y agrícolas, principalmente.

En esta etapa, el gobierno elevó los aranceles a la importación con el fin de atenuar los efectos que estaba causando sobre la economía nacional y mantener un nivel adecuado de divisas. Al mismo tiempo, se buscó el crecimiento del nascente sector industrial y en consecuencia, se establecieron con fines de protección, aranceles más altos a los productos terminados y menores a las materias primas.

No obstante lo anterior, la Segunda Guerra Mundial -- provocó como es sabido, cambios sustanciales en la economía mundial y por ende en la economía mexicana.

En esa época, la economía nacional experimentó un aumento en las exportaciones, a la par que representó el momento oportuno para iniciar un desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones, debido a que las fuentes - normales de abastecimiento de manufacturas (Europa Occidental y los Estados Unidos de América) se orientaron a la producción bélica, dificultándose, por tal motivo, la importación de las mismas, o bien porque tenían un precio muy elevado que en muchas ocasiones era prohibitivo para los consumidores nacionales.

A partir de este periodo, el Gobierno Mexicano se -- preocupó por el desarrollo de la industria nacional y se encontró con la necesidad de establecer medidas tendientes a - promover la creación de industrias o actividades nuevas o necesarias para el fomento industrial del país; asimismo, se - buscó estimular a las industrias que complementarían al mercado interno y a las dedicadas a la exportación de artículos - manufacturados y semi-manufacturados.

Partiendo de lo anterior, podemos apreciar como la - Segunda Guerra Mundial sirvió de trampolín al país para iniciar un desarrollo económico basado en la industrialización, ya que se crearon las condiciones propicias para que el "pro

ceso de crecimiento hacia adentro" cobrara un mayor impulso; por una parte la industria naciente encontró amplias posibilidades para concurrir a un mercado internacional donde -- reinaba la escasez, aunque tuviesen poca calidad; y por otro lado, la imposibilidad de encontrar en los mercados mundiales las manufacturas que tradicionalmente se importaban, -- obligó a que se fabricaran internamente.

Sobre este particular, cabe destacar que la industria manufacturera es nueva, en su mayor parte, en la vida económica del país considerando que sólo las industrias minera, textil, azucarera y algunas otras, tuvieron una actividad importante en fecha anterior a la iniciación del presente siglo.

Tenemos por ejemplo, que en el periodo de posguerra, las exportaciones de productos manufacturados que comprenden entre otros, hormonas sintéticas, productos de acero laminado, utensilios de cobre, vidrio y en años recientes equipos eléctricos, partes para automóviles, papel, química, crecieron a una tasa anual de más de 10%, aumentando de este modo su participación en la producción manufacturera.

b) Ley de Industrias de la Transformación.

Lógico es pensar que para iniciar un desarrollo in--

dustrial, es necesario contar con una serie de medidas fiscales que propicien, precisamente, este fenómeno.

En el caso de México, en la década de los cuarenta, existía ya la preocupación del Gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho por desarrollar a la industria nacional, mediante el establecimiento de industrias nuevas, así como de aquellas que complementarían el mercado interno y las de exportación. Considerando lo anterior, en 1941 se expidió la Ley de Industrias de la Transformación,¹ misma que reflejaba en su estructura la intención de iniciar una industrialización basada en artículos terminados y no en simples productos primarios. Mediante esta Ley se otorgaron franquicias fiscales a las nuevas empresas que contribuyeran, esencialmente, al crecimiento del sector manufacturero del país. Así, esta Ley se convierte en el primer antecedente importante, en relación con los estímulos fiscales creados para incrementar nuestra industria y productos de exportación.

El artículo No. 1 de dicha Ley, definía a las Industrias de Transformación como toda actividad que tuviera por objeto la producción de artículos o artefactos semielaborados o terminados.

^{1/} Ley de Industrias de Transformación. Diario Oficial de la Federación del 13 de mayo de 1941.

A través de esta misma Ley, se facultó a la Secretaría de Economía Nacional (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) para determinar qué industrias o actividades se considerarían como totalmente nuevas o necesarias para el fomento industrial del país, tomando en cuenta las condiciones económicas que imperaban en ese tiempo.

Sobre este punto, el campo de aplicación de la citada Ley, en cuanto al concepto de industria nueva se refiere, resultó ser demasiado limitado, y por esta situación, dejó fuera a industrias merecedoras de ayuda fiscal como la extractiva y la de transportes.

Por otro lado, las industrias que cumplieran con los requisitos establecidos por la Ley antes mencionada, gozaban por el término de cinco años, de la exención de los siguientes impuestos y derechos:

1.- Derechos de importación de los siguientes productos:

a) maquinaria que se destinara al establecimiento de la fábrica, siempre que formara parte de una unidad industrial completa y fuera integrante de la nueva actividad industrial.

b) materias primas o semielaboradas, siempre que no -

se produjeran en el país.

2.- Derechos e impuestos sobre la exportación.

Esta exención comprendía tanto los derechos que se cesaban de acuerdo con la Tarifa General de Exportación, como - el Impuesto Especial del 12% sobre el valor del aforo de los productos que se exportaran.

3.- Impuestos sobre la Renta, en sus Cédulas I y II.

4.- Impuesto sobre la Renta, sobre el superprovecho.

5.- Impuesto del Timbre, establecidos en la Tarifa - de la Ley General del Timbre.

6.- Contribución Federal.

7.- 10% adicional sobre los impuestos que es la exención que se concede; y

8.- Adicionales sobre la Importación y Exportación.

Debido a la generosidad de las exenciones y al escaso control ejercido sobre las empresas exentas, hubo una resuesta entusiasta a la Ley, por lo que entre 1941 y junio de 1946 se concedieron esenciones a 401 empresas que tenían una inversión inicial de 450 millones de pesos y daban ocupación a 29 mil trabajadores.¹

1/ Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de Méxi-
co. Infigenia Navarrete, Fuentes Impresores, S. A. pág.144

De igual modo, la Ley mereció muchas críticas que la tildaron de ser demasiado general, vaga e imprecisa; de dar lugar a un manejo inconsistente y discriminatorio por parte de las autoridades; de ausencia de formas de control y sanciones a las industrias; de la falta de participación de la Secretaría de Hacienda en su manejo y de ser excesivamente liberal y generosa.²

La Ley de Industrias de Transformación es un ejemplo de la actuación del Gobierno para iniciar un desarrollo industrial a partir de la propia producción mexicana, considerando que el crecimiento de la elaboración de manufacturas en México, al igual que en el resto de América Latina, no fue causa del desarrollo previo de las fuerzas productivas internas, sino se gestó por contingencias externas.

No obstante lo anterior, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el país ya contaba con una planta industrial provista de instalaciones precarias, incapaz de resistir la competencia de la industria mundial. Con el fin de combatir tanto la penetración comercial que amenazaba desplazar la industria nacional como la incontenible corriente de impor--

2/ Ibid. Pág. 156.

taciones diferidas durante la etapa bélica, que se estaba reflejando en la continua disminución de las reservas monetarias, se pusieron en vigor medidas proteccionistas más rígidas.

Sin embargo, el proteccionismo no fue un fenómeno --gestado exclusivamente por el debilitamiento de la Balanza - Comercial, sino además influyeron de manera decisiva los grupos empresariales, propietarios de las pequeñas y medianas - industrias establecidas durante la guerra antes mencionada, - quienes advirtieron el peligro de verse orillados del mercado nativo.

En esta situación, la industrialización y el proteccionismo, ya no fueron esgrimidos como medidas transitorias, implantadas para hacer frente a una nueva situación de emergencia, sino formaron parte de una política deliberada para promover el crecimiento industrial.

Como hemos visto anteriormente, durante y después de la segunda contienda mundial, el papel del Estado como inversionista en obras de infraestructura y sectores estratégicos jugó y continúa haciéndolo, un papel muy importante en la -- promoción del desarrollo industrial en México. Así, la inversión en fomento industrial (electricidad, gas, petróleo -

y otras industrias) de representar el 12% del total de la inversión pública en 1939, se elevó al 30 y 40% para 1950 y 1958, respectivamente, lo que reflejaba claramente el interés del Estado en fomentar el crecimiento de los sectores estratégicos como base para impulsar el desarrollo industrial. De igual modo, la producción de petróleo, la capacidad instalada para la generación de energía eléctrica y la red nacional de caminos, sufrieron aumentos sumamente significativos, a través de la inversión estatal. La inversión en el sector agrícola (obras de riego, almacenamiento y distribución de productos agropecuarios) permitió que dicho sector cumpliera con su papel de apoyo al proceso de desarrollo industrial, proporcionando mano de obra y materia prima al sector industrial, alimento a la población rural y urbana y divisas (a través de exportaciones) que permitieran financiar parte de las importaciones de bienes intermedios y de capital para la industria.

Por otro lado, la promoción directa del Estado ha operado principalmente canalizando recursos crediticios para el financiamiento de instalación o expansión de empresas. También, se ha creado empresas mixtas, mediante la aportación de capitales públicos y con un grado variable de parti-

cipación de los intereses privados.

Las empresas estatales, desde el punto de vista de su orientación, también cumplen con el requisito de promoción del desarrollo al dirigirse hacia actividades industriales fundamentales, que requieren niveles considerables de inversión y riesgo, y a las que por tales razones, no acude el capital privado.

Como ya hemos analizado anteriormente, la reducción en la oferta de origen externo de productos manufacturados durante la guerra anteriormente mencionada, garantizó automáticamente la protección necesaria para impulsar a la industria naciente, a satisfacer las necesidades internas y acudir a los mercados internacionales. No obstante, posteriormente fue necesario reorientar la política económica (la comercial e industrial básicamente), para proteger a la industria nacional de la competencia externa, que conjuntamente con un Estado promotor, inversionista en obras de infraestructura y sectores estratégicos, permitió que la economía mexicana avanzara en su proceso de industrialización y sustitución de importaciones.

Según el autor René Villarreal, en su obra: El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México; dice --

que: con respecto a la política comercial de México, se pueden distinguir, en términos generales, tres etapas en el desarrollo de la misma y en la evolución de los objetivos que estuvo destinada a cubrir.¹

1.- Entre 1940 y 1945 el objetivo principal fue la recaudación tributaria; los impuestos sobre las importaciones y las exportaciones aportaban una parte muy considerable de los ingresos fiscales dado que eran fáciles de recaudar.

En este lapso de 5 años México tuvo superávit en cuenta corriente y pudo acumular una reserva considerable, de tal modo que apenas se prestó atención a la balanza de pagos.

La situación anterior se debió a que la Segunda Guerra Mundial, aparte de originar una fuerte demanda externa de materias primas, también estimuló la producción nacional de artículos manufacturados que en esos momentos eran difíciles de conseguir en los mercados extranjeros. A pesar de ello, los aranceles fueron elevados ligeramente con fines proteccionistas.

2.- La situación cambió radicalmente entre 1946 y 1955. Aunque la recaudación tributaria siguió siendo un objetivo, ganaron peso los criterios de

^{1/} El Desequilibrio Externo en la industrialización de México (1929-1975), un enfoque estructuralista. F.C.E. René Villarreal. Ed. Galache México 1976. Pág. 222 a 225.

equilibrio de la balanza de pagos y la protección de la industria establecida en el país.

Este período se caracterizó por una rápida inflación originada por los considerables déficits presupuestales, y -- que condujo a problemas de balanza de pagos.

Para remediar tales desequilibrios, como primer medida se elevaron los aranceles de importación y exportación; -- posteriormente, ante la evidencia de no alcanzar los efectos deseados, el signo monetario del país fue devaluado en tres - ocasiones:

1948-1949 (de 4.85 a 9.65 pesos por dólar) y

1954 (de 8.65 a 12.50 pesos por dólar).

Dadas las condiciones imperantes en ese momento, se acudió por primera vez a los permisos de importación como un instrumento adicional de política comercial; subsecuentemente, los permisos se usaron cada vez más con el objeto de proteger a la industria nacional.

3.- Desde 1955 el principal objetivo de la política - comercial ha sido la protección de la industria - interna, al tiempo que han perdido importancia -- los objetivos de recaudación tributaria y de equi - librio de balanza de pagos, de la misma política.

Durante esta última etapa, el Gobierno de México declaró que los aranceles debían ser considerados como mecanismos de regulación del comercio más que como fuente de ingresos tributarios. De cualquier modo, con un sistema tributario mejor organizado y más flexible, la participación de los impuestos al comercio exterior en los ingresos presupuestarios ha declinado en medida considerable.

Finalmente, aunque el equilibrio de la balanza de pagos siguió siendo uno de los objetivos de la política comercial, ahora éste se persigue más bien a través de la política monetaria y del endeudamiento externo que mediante los incrementos de aranceles, los controles cambiarios y la devaluación.

Desde la Segunda Guerra Mundial, los principales instrumentos de la política comercial de nuestro país han sido los aranceles, los permisos, los subsidios a la importación y a la exportación, la devolución de impuestos en favor de la exportación y el establecimiento de precios oficiales como base para la aplicación de los aranceles. El uso de estos instrumentos con objetivos proteccionistas relativamente bien definidos y promotores de una rápida industrialización, parece haberse iniciado en la segunda etapa de la evolución de la política comercial antes mencionada.

La industrialización conseguida en los años anteriores a esta segunda etapa puede considerarse como producto de políticas destinadas a salvaguardar la balanza de pagos y a obtener ingresos tributarios.

En 1947 el sistema arancelario, hasta entonces estructurado en términos de tasas específicas, fue modificado mediante la introducción de tasas ad-valorem, aplicadas sobre la base de precios oficiales, que difieren de los precios reales que realmente se aplican en las transacciones comerciales. En 1949, se estableció la Comisión Ejecutiva de Aranceles, integrada con representantes de los sectores público y privado, con el propósito de definir una política arancelaria y presentar recomendaciones sobre los niveles arancelarios a la Secretaría de Hacienda. Cabe comentar, que en la práctica, las actividades de esta Comisión se llevaron a cabo en una forma muy limitada y no fue, sino hasta 1966, cuando se dió un nuevo paso con la creación de una nueva Comisión Nacional de Aranceles.

Asimismo, desde 1947 se han usado los permisos de importación como adición a los aranceles y este sistema fue ganando importancia como instrumento de política comercial en los siguientes años. Sin embargo, el uso simultáneo de aranceles y permisos se caracterizó por la falta de coordinación-

entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (arance-- les) y la Secretaría de Industria y Comercio (permiso de im-- portación).

Gerardo Bueno, indicaba a este respecto "un indus-- trial que busca protección puede acudir, en estas condicio-- nes, a una u otra entidad, dependiendo de en cual encuentre-- menor resistencia. Por ejemplo, ha habido casos en que una-- de las Secretarías, bajo la presión de algún grupo de indus-- triales, conviene en reducir los aranceles o eliminar el re-- quisito de permiso previo, sólo para encontrar que la otra - Secretaría, bajo la presión del productor, ha acordado que - la importación de la mercancía en cuestión quede sujeta a -- permiso previo o ha elevado el nivel del arancel".¹

Considerando que el sistema de permisos de importa-- ción es uno de los principales instrumentos de política, dos argumentos básicos se usaron para apoyar el uso continuado - de los permisos. En primer lugar, se alegó que mediante su - uso combinado con el de aranceles, la industria obtenía mate-- rias primas y bienes de capital importados a bajo costo, al-- tiempo que se protegía a la producción nacional contra la --

1/ Opus cit. Pág.113.

competencia extranjera. De acuerdo con el segundo argumento, cualquiera que fuera el nivel de los aranceles, si los consumidores de los países en desarrollo podían escoger libremente entre las variedades local e importada de un mismo producto, tenderían a escoger la segunda por razones de prestigio, o -- porque lo consideraban mejor, aún cuando tengan que pagar un precio más elevado.

Ninguno de los dos argumentos fue convincente. Por un lado, los permisos para la importación de bienes de capital tendían a desalentar la producción interna de esos artículos; por otro, fue poco realista suponer que la demanda de -- bienes de consumo importados sería por completo inelástica. -- Aún más, el sistema de permisos creó dificultades administrativas que suponían un costo para la economía nacional.

Las dificultades administrativas surgían tanto del -- gran número de solicitudes de permiso de importación como de los criterios que intervenían en la decisión sobre si los permisos debían concederse.

Estos problemas administrativos afectaron al industrial con derecho a obtener subsidios y devolución de impuestos por exportaciones. Esto explica en parte la razón por la cual, con excepción de los textiles y otros pocos productos --

manufacturados, apenas se utilizaron dichos incentivos. Otras razones se podían hallar en la aparente aversión gubernamental al sacrificio fiscal implicado en la concesión de subsidios y en la disponibilidad de un mercado interno protegido.

c) Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

Ahora veamos las condiciones que hicieron surgir la ley antes citada. Al terminar la Segunda Guerra Mundial y contraerse la demanda internacional de productos manufacturados, se consideró como la mejor medida para continuar el desarrollo industrial, el establecimiento de una política proteccionista, a través de la cual se fomentara la creación de plantas industriales y se permitiera sustituir importaciones en virtud de que, además de elevarse la producción manufacturera nacional, se propiciaría la formación interna de capital y sería en cierta medida un atenuante de los desequilibrios de la balanza de pagos.

Es por ello que el Gobierno, propició la diversificación de la producción nacional con el fin de reducir las importaciones, aumentar las fuentes de utilización de los recursos humanos, mejorar la productividad, crear nuevas fuentes de divisas y satisfacer necesidades fundamentales de la población.

Con base en lo anterior y de acuerdo a lo señalado por René Villarreal en su libro: El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México, podemos afirmar "... que la política industrial reflejaba la decisión del Gobierno Federal de utilizar los incentivos fiscales como instrumento de la misma, para promover la industrialización, misma que como cualquier otra actividad, puede ser propiciada o detenida -- por la acción de las diferentes políticas existentes en una comunidad económica: los incentivos fiscales, por tanto, -- coadyuvaron (y en la actualidad lo siguen haciendo) al desarrollo económico requerido por el país, de igual modo que -- los diferentes mecanismos de política comercial lo han hecho".¹

En tal virtud, el 4 de enero de 1955 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, que pretendía racionalizar la política adoptada en materia de exenciones fiscales y dar forma y cuerpo a los criterios de fomento industrial, buscando influir no sólo en el desarrollo cuantitativo de las empresas, sino también en la estructura industrial del país.

Esta Ley en su artículo 1o. establecía que era obje

1/ Opus Cit. Pág. 230 y 231.

to primordial de la misma el fomento de la industria nacional mediante la concesión de franquicias fiscales que estimularan el establecimiento de nuevas actividades industriales y el mejor desarrollo de las existentes. Tales franquicias se otorgarían a las industrias que conforme a esta misma Ley fueran clasificadas como nuevas o necesarias, las que a su vez se dividían en básicas o secundarias para definir la duración de las franquicias.

El artículo No. 2 indicaba que se considerarían industrias nuevas las que se dedicaran a la manufactura o fabricación de mercancías que no se produjeran en el país, siempre que no se tratara de meros sustitutos de otras que ya no fabricaran en éste, y que permitieran el avance del desarrollo económico.

Esta Ley en su artículo No. 3 definía a las industrias necesarias, como aquellas que tuvieran por objeto la manufactura o fabricación de mercancías producidas en el país en cantidad insuficiente para satisfacer las necesidades del consumo nacional, siempre que el déficit fuese considerable y no proviniera de causas transitorias.

Igualmente se consideraría como industrias necesarias para la economía general del país, aquellas que para ex

portar sus productos terminados o semiterminados con un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo nacional de producción, les fuera indispensable obtener alguno o algunas de las franquicias a que se referían las -- fracciones II, III y IV del artículo 14.

En el artículo No. 5 de la citada Ley se establecían las industrias nuevas o necesarias sujetos de las franquicias fiscales en ella establecidas:

I.- Las de transformación que a través de una modificación sustancial de las propiedades físicas o químicas de las materias primas o de los artículos semiterminados que utilizaron en su producción, les agregaran un valor económico importante, siempre y cuando no se tratara de meros sustitutos de mercancías que ya se producían en el país.

III.- Las de ensamble que armaran mercancías con partes que en su totalidad fueran fabricadas en el país y las que, con sus propios equipos, produjeran no menos de treinta y cinco por ciento del resto directo de la totalidad de las partes con las que ensamblaran sus productos, pero que en -

ningún caso utilizaran piezas de origen extranjero que representaran más del cuarenta por ciento de di

IV. Las que importen mercancía en los términos del párrafo séptimo del artículo tercero.

Ya en el artículo 80. se definía a las industrias básicas como las que produjeran materias primas, máquinas, maquinaria, equipo o vehículos que fueran primordiales para -- una o más actividades de importancia fundamental para el desarrollo industrial o agrícola del país.

Para el otorgamiento de las exenciones o cuantías de reducciones de impuestos, se consideraba primero a la industria de acuerdo a la importancia que representara para la integración económica nacional o regional, así como la intervención de los factores siguientes:

- a) Cantidad y calidad de la mano de obra ocupada o que se fuera a ocupar.
- b) Grado de eficiencia técnica.
- c) Porcentaje de utilización de maquinaria y equipos producidos en el país.
- d) Volumen de materias primas y artículos terminados o semiterminados de procedencia nacional que se -

consumiese.

- e) Cuantía de las inversiones.
- f) Prestaciones sociales, etc.

Las industrias nuevas y necesarias que reunieran los requisitos exigidos por esta Ley, gozaban de las exenciones o reducciones de alguno o algunos de los impuestos siguientes (artículo No. 14):

- a) General de Importación y los adicionales correspondientes.
- b) General de Exportación y sus adicionales.
- c) Del Timbre.
- d) Sobre ingresos mercantiles en la parte correspondiente a la Federación.

También se concedían reducciones del Impuesto sobre la Renta (Cédula II del título tercero de la Ley del Impuesto sobre la Renta), mismas que en ningún caso excederían del 40% del importe de dicho impuesto.

Las exenciones o reducciones de impuestos que se concedieran, podrían ser aumentadas a medida que las industrias elevaran en su producción, el tanto por ciento de mano de obra, de materias primas y de artículos terminados o semiterminados de origen nacional.

De igual modo, este artículo disponía que las industrias exportadoras de productos manufacturados o semimanufacturados, gozarían de las reducciones o exenciones antes mencionadas, en lo referente a sus operaciones de exportación y no en cuanto a sus actividades para el mercado interior, sin perjuicio de las franquicias de que disfrutaban por otros conceptos.

El artículo No. 15 de la Ley que nos ocupa, indicaba que las exenciones o reducciones se concederían por un período de diez años a las industrias básicas, de siete años a las semibásicas y de cinco años a las secundarias.

Para las empresas exportadoras las exenciones o reducciones de impuestos podrían estar en vigor hasta por un plazo máximo de diez años, sujetas a confirmación anual.

Dentro del contexto de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, cabe destacar de manera especial, lo estipulado en el artículo 32 de dicha Ley, el cual mencionaba que era de interés público el abastecimiento preferente de las materias primas y de los artículos semielaborados producidos en el país, que requirieran las industrias nuevas y necesarias a que esta Ley se refería y satisficieran en primer término la demanda del consumo nacional de los artículos terminados o semiterminados producidos igualmente en el Te--

territorio de la República. En consecuencia, las empresas que ya estuvieran establecidas o que se establecieran para la exportación de materias primas o de artículos terminados o semi terminados que se obtuvieran en el país, deberían proveer pre viamente, a toda exportación, a las mencionadas industrias -- nuevas o necesarias; y las empresas que gozaban de cualquiera de las franquicias que esta Ley establecía y que deseaban exportar los artículos terminados o semiterminados, para cuya elaboración hubieran obtenido esas franquicias, deberían a su vez satisfacer en primer término, el consumo interior.

En los casos del párrafo anterior, el precio de las mercancías en territorio nacional, no podía ser más alto que el precio del mercado exterior para el producto que se trata ra, menos impuestos, fletes, seguros y demás gastos necesarios para efectuar la exportación.

No obstante los artículos antes mencionados, la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias mereció diversas críticas en lo relativo a los resultados obtenidos en su aplicación.

En primera instancia se consideró que la Ley tuvo una aplicación tan limitada que no ameritaba su existencia, tomando en cuenta que el desarrollo del país hizo difícil aplicar-

el criterio de "nuevo" a los productos que se fueran a elaborar, ya que con las mejoras tecnológicas se corría el riesgo de tener que conceder exenciones permanentes a empresas que continuamente innovaran sus artículos. Con respecto a los requisitos establecidos para calificar a la industria como "necesaria", de "exportación" o de "servicio", se consideró que de acuerdo con los objetivos de la Ley antes citada, eran de naturaleza restrictiva y poco aplicables, sobre todo, en las dos últimas categorías.

En cuanto a las industrias necesarias, se ayudó en mayor proporción a las empresas que por definición tenían el mercado asegurado, con el consiguiente sacrificio fiscal, en vez de utilizar los mecanismos arancelarios y los controles a la importación.

En esta circunstancia, las empresas que no tenían aún el mercado asegurado, fueron excluidas de los beneficios establecidos por la Ley. En la práctica, un gran número de solicitudes de exenciones fueron negadas sobre la base de que las industrias no eran nuevas ni necesarias.

En segundo lugar, el Gobierno Federal se percató que no obstante estar gozando de los beneficios fiscales establecidos por la Ley citada, las empresas no contribuían en forma

importante en el crecimiento y estructura industrial. Por -- tal motivo, se procedió con mayor cautela y exigencia al otorgar las franquicias, buscándose de este modo, influir en la estructura industrial, otorgando y graduando las exenciones -- en función de una serie de requisitos que por difíciles de -- cumplir, ocasionaron gran número de dictámenes negativos.

Es decir, en esta etapa, el control se convirtió en el verdadero objetivo del programa de exenciones fiscales del Gobierno, por lo que se consideró necesario derogar esta Ley y cambiar el tipo de incentivos fiscales, proponiéndose encau-- zar la estructura industrial mediante instrumentos directos -- más eficaces, alrededor de un Plan Nacional de Desarrollo.

Por último, las empresas se enfrentaban a trámites y requisitos difíciles, engorrosos, dilatados y de un costo elevado y, por otra parte, se resistían al control y vigilancia a que se les sometía cuando llegaban a obtener los beneficios -- fiscales antes mencionados.

Con la introducción de esta Ley, se puso en manifiesto la ausencia de una doctrina precisa sobre exenciones que favorecer a las empresas evitándoles el pago de impuestos. La exención de impuestos indirectos reduciría los costos durante los primeros años de operación con la esperanza de que una --

vez encarriladas trasladaran este ahorro a los consumidores disminuyendo los precios.

Por su parte, la exención del impuesto sobre la renta aumentaría sus utilidades probablemente menores al promedio por tratarse de empresas recién establecidas, estimulándolas a elevar su ahorro o fondo de reinversión y, por consiguiente, sus inversiones. Este razonamiento se basa en la teoría de que la exención de los impuestos indirectos tiende a reflejarse en menores precios y que sólo la exención del impuesto sobre la renta se traduce en mayores utilidades e inversiones.

En la práctica, la mayoría de las exenciones tendían a reflejarse en mayores utilidades, generalmente innecesarias, ya que no se ha podido demostrar la existencia de una relación entre menores impuestos y un aumento en la inversión.

En la primera etapa de aplicación de la Ley (antes de 1955), la misma inflación de utilidades predominante habría permitido que las empresas obtuvieran beneficios apreciables aún sin los privilegios de la exención. Durante el auge, las reducciones impositivas no se tradujeron en menores precios, sino en menores costos y mayores márgenes de ga

nancia sin exigir a las empresas exentas una línea determinada de conducta y, anteriormente a 1949, sin someterlas a ningún control.

En la segunda etapa (después de 1955), se pensó que las exenciones debían aplicarse fundamentalmente a los impuestos indirectos, limitándose la reducción en el impuesto sobre la renta al 40% por considerar que las empresas susceptibles de operar con utilidades no necesitaban ayuda. Las exenciones de los impuestos indirectos beneficiaban a todas las empresas, independientemente de que fueran o no lucrativas, ent tanto que aquéllas con cargo al impuesto sobre la renta sólo beneficiaban a las que lo eran.

Sin embargo, la exención de los impuestos indirectos no se reflejó en una disminución de precios, ya que las empresas exentas más importantes tenían suficiente influencia para fijar los precios en el mercado, independientemente de las exenciones.

En virtud de lo anterior, se consideró que debió buscarse otro instrumento más flexible de ayuda fiscal, mejor adaptado a las fluctuaciones cíclicas, capaz de restringirse en el auge y de extenderse y aflojarse en la etapa contraccionista, un sistema que guardará relación con el volumen de inversión y no con el de utilidades.

Por otro lado, se afirmó que la Ley carecía de suficientes criterios de selección, los cuales produjeron resultados contrarios a un desarrollo económico equilibrado.

Los criterios para la aplicación de la Ley resultaron insuficientes, ya que sólo favoreció a determinadas empresas--no necesariamente las que requieran más ayuda-- y dejó fuera a muchas que realmente ameritaban incentivos fiscales.

Además, esta Ley contenía factores determinantes difíciles de medir, en especial si se considera que las empresas--recién establecidas rara vez alcanzaban el grado de desarrollo que les permitiera satisfacer los requisitos establecidos en el ordenamiento legal antes citado.

Una de las primeras críticas hechas a esta Ley, observó que el Gobierno Federal otorgaba idénticas exenciones en toda la República sin considerar el diferente grado de desarrollo regional y por tal razón el Distrito Federal fue quien absorbió el mayor número de exenciones frente a 19 entidades federativas, en donde, hasta 1961 no se habían otorgado exenciones.

El otorgamiento de las exenciones benefició en especial a empresas grandes y medianas más que a la pequeña industria. Esta situación fue provocada por el procedimiento admi-

nistrativo establecido por la Ley, mismo que ahuyentó a las -
pequeñas empresas, las cuales consideraban la falta de con- --
trol fiscal y la correspondiente evasión, estímulos suficien-
tes para seguir operando.

Asimismo, la Ley favoreció a la inversión extranjera,
la cual desde 1930, ha aumentado en forma notable su partici-
pación en la industria manufacturera nacional. Ahora bien, -
no se abogó por frenar la inversión extranjera complementaria
de la nacional, pero la Ley de Fomento de Industrias Nuevas -
y Necesarias tendió a favorecer a las empresas extranjeras --
que no requerían de incentivos fiscales para su desenvolvi- -
miento en el país.

Por último, la Ley benefició a aquellas industrias >--
que utilizaban un mayor porcentaje de maquinaria, equipo y -
materias primas importadas, pese al requisito que determina--
ba que el 60% del costo directo fuera de origen nacional. Es
to lo demuestra el hecho de que el mayor sacrificio fiscal co
rrespondió a los impuestos de importación, en detrimento de -
las empresas que consumían materias primas de origen interno.

En resumen, se consideró conveniente derogar la Ley -
de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, conservando - -
aquellos incentivos fiscales que fuera de la Ley, fomentaran-

la industrialización (Regla 14, aranceles, controles a la importación).

Asimismo, deberían buscarse nuevos instrumentos de -- alivio fiscal susceptibles de manejarse en forma automática y flexible, en función del nivel de la inversión realizada y la ocupación generada, ya que esta Ley olvidó criterios conducentes a un mayor desarrollo industrial, como lo eran: el empleo de nuevas técnicas, la modernización de plantas, la utilización racional del equipo, la integración vertical y horizontal de la industria y nuevas zonas de producción.

Esta Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias fue abrogada mediante Decreto Presidencial publicado en el -- "Diario Oficial" de la Federación el 15 de diciembre de 1975, y en la actualidad los estímulos fiscales a la industrialización son regulados por el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, así como el Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, principalmente.

d) Regla Complementaria 14 de la Tarifa del Impuesto General de Importación.

Otro instrumento importante utilizado por el Gobierno Federal para incentivar el desarrollo industrial del país lo constituyó la Regla 14 de la Tarifa del Impuesto General de Importación.

El primer antecedente de esta Regla corresponde al Decreto del 31 de diciembre de 1908. Este documento se conoce como el número trece y circular 134, que a través de sus nueve reglas -referentes en su mayoría a requisitos de tramitación y documentación que debían ser cubiertos por los importadores ante la Dirección General de Aduanas-, reguló la introducción de maquinaria al país. Una de estas reglas especificaba que tal introducción podría ser efectuada a través de una fracción arancelaria, señalada con el número 612; ésta tenía una cuota muchos más reducida con relación a las demás, y agrupaba básicamente maquinaria y aparatos para la industria.

En 1916, dicho Decreto se modificó y como resultado la fracción 612 fue sustituida por la 613, quedando esta última completamente exenta de impuestos. Más tarde, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de diciembre de 1919, se creó una nueva tarifa de importa-

ción. En ella aparece por primera vez la Regla 14 como un grupo de fracciones que clasificaban la maquinaria a través de ramas industriales.

Con la Circular de la Dirección General de Aduanas -- del 10. de agosto de 1936 y una reforma apreciada en el Diario Oficial el 15 de agosto de 1938, quedaron integrados en un solo cuerpo los primeros antecedentes de la Regla que inicialmente se publicaron en forma separada.

Esta nueva Regla 14 contenía los siguientes capítulos maquinarias; máquina; instalaciones de maquinaria (en una sola o en varias importaciones); ampliaciones de maquinaria; estructuras identificables de máquinas; partes o piezas sueltas de refacción; máquinas y maquinarias usadas; aparatos, instrumentos, vehículos y otros efectos.

En 1956, la Regla 14 experimentó su mayor transformación a consecuencia de la promulgación de la Nueva Tarifa General de Importación de ese año, vigente hasta Diciembre -- de 1964. En ella se encontraba la Regla 14 circunscrita a un grupo de fracciones arancelarias, las cuales estaban divididas por ramas industriales. A este grupo le correspondió el número 700. Los impuestos que se indicaban en dichas fracciones variaban desde 1 hasta 15 centavos cuota específica y -

de 2 a 16% en cuota ad-valorem, de acuerdo a la rama industrial de que se tratara. De esta manera, el Gobierno podfa canalizar la inversión hacia determinadas actividades fabriles a través de la importación de maquinaria y por medio de la manipulación de las tarifas arancelarias.

A fines de 1964 y con la nueva Tarifa General de -- importación de los Estados Unidos Mexicanos, la Regla 14 sufrio un cambio fundamental reflejado en las modificaciones siguientes:

- a) Desapareció la partida referente a las fracciones para importar maquinaria por ramas industriales - (700.01).
- b) Se implantó un subsidio fijo y general del 50% a los impuestos de importación que afectaban a cada máquina o aparato, de acuerdo con la clasificación arancelaria que le correspondiera, de conformidad al campo de aplicación compuesto por la mayoría de las partidas del capítulo 84 y tres de la del 85.
- c) Asimismo, se estableció la importación de máquinas clasificadas dentro de las partidas de los capítulos 68 al 70, 73 al 81, 84, 85 y 90, y que --

por sus características tuvieran que importarse en varias remesas (en este caso las máquinas se consideraban como unidades completas).

Con base en lo anterior, puede decirse que la Regla 14 apareció por primera vez como una cuota baja dentro de los impuestos establecidos a la importación de maquinaria; después se convirtió prácticamente en una exención total de impuestos; más tarde volvió a fungir como cuota baja en comparación con el nivel arancelario prevaleciente en la Tarifa del Impuesto General de Importación y, a partir de 1964, funcionó como subsidio a la importación de maquinaria de las empresas industriales.

La Regla 14 tenía como objeto fomentar el desarrollo industrial del país, mediante la creación de nuevas empresas, la ampliación de las instalaciones y la modernización o integración de los equipos productivos, a través de la concesión de un subsidio sobre los impuestos que causaba la importación de maquinaria.

Asimismo, establecía ciertas modalidades de tipo aduanal que además de facilitar dichas importaciones, representaban un ahorro de impuestos.

Concretamente, este subsidio tuvo las siguientes fin

lidades:

- 1) Reducir el costo de inversión en activos fijos de las empresas dedicadas a la producción industrial.
- 2) Facilitar la importación de maquinaria autorizando a efectuarla en varias partidas y por varias aduanas, aún cuando vengan desarmadas, y
- 3) Propiciar la complementación de maquinaria con partes de fabricación nacional, que se importará incompleta.

Ahora bien, el subsidio se otorgaba solamente a la persona física o moral propietaria de la empresa industrial que en forma directa usaran la maquinaria importada.

En ningún caso se concedía a intermediarios, quienes en caso de solicitar la importación, deberían cubrir en su totalidad los impuestos marcados en la Tarifa del Impuestos marcados en la Tarifa de Impuesto General de Importación.

El subsidio que se otorgó a través de esta Regla, se aplicó considerando cuatro situaciones, a saber:

- a) Creación o instalación de una planta industrial,
- b) Ampliación,
- c) Modernización,
- d) Integración.

Por último, a partir de la adecuación de la Tarifa - del Impuesto General de Importación al sistema de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) en noviembre de 1964, - fue otorgado un subsidio del 50% general a las máquinas que estuvieran clasificadas dentro del campo de aplicación de la Regla 14. La Ley de Ingresos del 31 de diciembre de 1966 en su artículo 12, modificó las tasas de impuestos de la mayoría de las fracciones haciendo en 100% las de aquellas que - tuvieran una tasa ad-valorem inferior al 15%. El objeto de esta medida fue poner a nuestro país en mejores condiciones competitivas frente a los demás países integrantes del Tratado de Montevideo. Sin embargo, para no alterar la carga fiscal en lo interno y perjudicar a los importadores, se concedieron subsidios del 75% si la importación de maquinaria era al amparo de la Regla y, del 50% al no autorizarse ésta.

Por lo tanto, el subsidio se concedió por el 75 ó -- 50% de éstos debían ser cubiertos por los beneficiarios; es decir, el subsidio se aplicaba en el momento de liquidar los impuestos de importación correspondiente.

En la actualidad, la Regla complementaria 8a. de la Tarifa del Impuesto General de Importación regula el subsidio antes manejado por la Regla 14, misma que fue derogada -

el 27 de diciembre de 1974, mediante la publicación de la Ley del Impuesto General de Importación. Este instrumento de política comercial establece los derechos e impuestos aduaneros que deben pagar los productos y mercancías nacionales ó nacionalizadas al salir del territorio aduanero nacional. Sin embargo, tal como acertadamente lo han señalado los autores Jorge Witker y Leonel Pérez Nieto en su libro: Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México, que "...su importancia ha decrecido como factor de ingreso fiscal en la medida en -- que otros instrumentos de recaudación le han reemplazado".¹

La tarifa nacional se estructura con base en la nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) y los impuestos se establecerían de acuerdo a la cuota "ad-valorem".

Los impuestos o derechos están basados en la noción "ad-valorem". Deben ser calculados por la Aduana en función de los precios oficiales que periódicamente elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta fijación se hace comparando los precios promedio internacional y en estricto apego a las normas y prácticas de comercio internacional y a los compromisos que México tiene con sus compradores internacionales.

e) Subsidios virtuales.

Para efectos de definición y con la finalidad de dar un amplio espectro de lo que es el Subsidio, podemos tomar la definición que otorgan los autores Jack C. Plano y Roy Oltton en su libro: Diccionario de Relaciones Internacionales, que "...ayuda directa o indirecta, ofrecida por el gobierno a industrias o individuos privados, para aumentar su bienestar económico. El subsidio directo puede tomar la forma de una participación en el costo de construcción, de una merced de exportación o de compras gubernamentales de una porción de la producción a precio garantizado. Un subsidio indirecto puede comprender la protección del mercado nacional mediante cuotas, aranceles u otros mecanismos restrictivos, que permiten fijar precios más elevados para la industria y negocios nacionales, lo que reduce la competencia extranjera".¹

La legislación mexicana aplica el concepto de subvención o subsidio indistintamente, pero siempre referido a beneficio o apoyo de carácter económico previsto por el Ejecutivo para auspiciar el desarrollo de actividades económicas de interés general, que tradicionalmente realizan los particulares. Por principio los subsidios se confieren mediante el acto legislativo y a título de excepción en uso de facultades reglamentarias del titular del Ejecutivo Federal.

1/ Opus Cit. Pág. 67.

En la legislación reglamentaria que en México determina el otorgamiento en lo particular de algunos subsidios, esta distinción es válida particularmente con respecto a los subsidios que se otorgan a las importaciones o exportaciones de maquinaria y equipo destinados a producir manufacturas de exportación.

Para el Diccionario Jurídico Mexicano, el subsidio -- en sentido estricto debe "entenderse como subsidio el acto administrativo que confiere y reconoce a los agentes privados de la economía a favor de una actividad productiva determinada, un beneficio de orden económico que es exigible frente al Ejecutivo conforme a las disposiciones legales o reglamentarias que ordenan su otorgamiento".¹

Todos los Estados han adoptado políticas de subsidio para los sectores de la economía y esas políticas varían en su claridad, tamaño y objetivos. A menudo los subsidios para ciertas industrias son resultados de la influencia política. Los subsidios más amplios son los que se encaminan a la estabilización de una importante industria nacional, como la agricultura en los Estados Unidos, y los que se usan para alentar las exportaciones a fin de corregir un déficit de la balanza de pagos. Con frecuencia, los demás Estados conside-

¹/ Diccionario Jurídico Mexicano Tomo VIII Autores Varios -- págs. 207 y 208. Instituto de Investigación Jurídica 1984

ran los subsidios de las exportaciones como un instrumento --
ofensivo de la política comercial, especialmente cuando permiti-
ten el "dumping", o sea la venta de un producto en el extran-
jero a un precio menor que el del mercado nacional. Los sub-
sidios que benefician a una industria pueden tener consecuen-
cias perjudiciales para otras, que compiten directa o indirec-
tamente con los productos subvencionados.

En el aspecto nacional y como un fomento a la exporta-
ción los impuestos también podían reducirse por medio del me-
canismo del subsidio virtual, el cual consistía en que la Se-
cretaría de Hacienda autorizaba un pago a favor del contribu-
yente para compensar el cobro total o parcial de determinado
impuesto. De esta forma en la contabilidad fiscal quedaba --
anotado el total del impuesto como ingreso, y como egreso una
cantidad igual a la reducción concedida. De hecho, el contri-
buyente pagaba un impuesto inferior al prescrito.

La diferencia entre la exención fiscal y el subsidio-
virtual consistía en que mientras la primera liberaba a los -
causantes de la obligación de pagar impuestos de acuerdo con-
una ley (la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias)
el subsidio virtual tenía la naturaleza de un convenio, me-
diante el cual el fisco pagaba por cuenta del causante, la --

totalidad o parte de sus impuestos durante un tiempo limitado (generalmente un año y, ocasionalmente dos) a cambio de que el causante llevara a cabo ciertos actos económicos que contribuyeran a mantener o aumentar los niveles de producción, ocupación o inversión.

Esta clase de subsidios no se regulaban por Ley (excepto los concedidos a la minería), y podrían ser generales o particulares, públicos o confidenciales.

Los subsidios virtuales se concedían principalmente con cargo a los siguientes impuestos:

- 1) De exportación. Se otorgaban cuando bajaban los precios de los artículos exportados y no se deseaba modificar las Tarifas (era el caso de los productos agrícolas y minerales).
- 2) De producción y consumo de bienes y servicios industriales, como los impuestos especiales a la sal, el aguamiel, el azúcar y el ixtle de lechuguilla. En estos casos se perseguían fines extrafiscales de control de producción.
- 3) De importación de equipos y materiales, que beneficiaban sobre todo a instituciones del sector público, estados, municipios y particulares. El objeto

vo era aliviar fiscalmente la importación de artículos que no se produjeran en el país.

- 4) De ingresos mercantiles que se concedían a los industriales que vendieran sus manufacturas en las zonas fronterizas y a las exportaciones de artículos elaborados.

2.- VARIEDADES DE LA POLITICA ARANCELARIA EN MEXICO.

El arancel en su calidad de impuesto indirecto tiene diversas formas de aplicación en México. Así, en este orden de ideas los aranceles pueden ser a la importación, a la exportación y de tránsito. Los aranceles a la exportación son actualmente poco frecuentes. En la práctica los aranceles -- más difundidos se refieren a la importación.

Con la imposición del pago de un arancel más o menos sensible en el momento de la introducción de una determinada mercancía extranjera, el Estado trata de contener el volumen de las importaciones y derivar la demanda interna de ese producto extranjero hacia el producto nacional, que de esta manera resulta protegido.

No todas las tarifas tienen, sin embargo, el fin de tutelar la producción nacional contra la competencia extranjera. A las tarifas protectoras se unen, efectivamente, las ta-

rifas fiscales, o sea aquellas que se proponen exclusivamente conseguir un ingreso fiscal. En la práctica se consideran -- fiscales aquellas tarifas que inciden sobre una mercancía no producida en el país, o bien producida pero gravada por un im puesto de fabricación del mismo importe. Para poder conse- - guir su objetivo, una tarifa fiscal no deberá ser demasiado - elevada para no desalentar excesivamente la importación, cabe señalar, que si es el propósito, la medida es apropiada.

Según los estudiosos y en especial Raymond Vernan en su obra: Proteccionismo en México, dice que: "una tarifa fiscal cumple su verdadera misión cuando menos restringe las importaciones; una tarifa protectora consigue su función cuando más se contraen las importaciones. Parece, pues, evidentemente que los dos objetivos, el fiscal y el protector, son incom patibles".¹

En relación a los criterios de aplicación, los arance les se distinguen en específicos, ad valorem y de tipo mixto.

Se llaman específicos los aranceles referidos a un de terminado tributo de la mercancía, ya sea el volumen, el peso la superficie, etc.

Los aranceles ad valorem son referidos al valor mone tario de las mercancías.

1/ Proteccionismo en México. Raymond Vernan, Pág. 75.
Versión Español: Rafaél Izquierdo.

De tipo mixto son aquéllos que se componen de una --
cuota referida a un determinado atributo de la mercancía - -
(cuota de arancel específico) y otra referida al valor de la
misma (cuota de arancel ad valorem).

Los aranceles específicos pueden aplicarse con mayor-
facilidad que los aranceles ad valorem, ya que el peso o el -
volumen de una mercancía puede determinarse con más facilidad
que el valor. No obstante, ambas modalidades presentan algu--
nos inconvenientes desde el punto de vista de eficiencia pro-
tectora.

Para evitar este inconveniente se han reformado los -
tipos mixtos de arancel.

La aplicación de aranceles aduaneros se han revelado-
como un inmejorable instrumento no sólo para regular en su --
conjunto el volumen del comercio exterior, sino también para
influenciar su dirección. Esto se ha podido conseguir gravan-
do una misma mercancía con cuotas diferentes según su proce--
dencia o destino. Esta es la razón de que en un país se cuen-
ten diversas clases de arancel: aranceles generales, arance--
les convencionales, aranceles de preferenciales y aranceles -
diferenciales.

- Aranceles generales son aplicados a las mercancías-

originarias de o dirigidas a aquellos países con las que no hay en vigor tratados comerciales.

- Aranceles convencionales tienen lugar cuando se refieren a mercancías procedentes (o destinadas a) países con los que se tienen concertados tratados comerciales.

- Aranceles preferenciales son menores a los dos anteriores ya que se aplican generalmente a los países con los que existe algún tratado comercial. -- (ALALC) (CEE).

- Aranceles diferenciales son más elevados que los generales, y son aplicados a los países con los cuales se tiene declarada una guerra aduanera.

No es tarea fácil la interpretación de los efectos económicos de los aranceles, pues muchos son los elementos del sistema económico que deben ser tomados en consideración y variadas y contrastantes las consecuencias que pueden derivarse de su aplicación debido a las disimilitudes que caracterizan a cada caso concreto. Por tanto, me concretaré a -- ilustrar los efectos de un arancel protector a la importación, por la importancia que representa.

La introducción de un arancel a la importación supo-

ne una serie de alteraciones de una preexistente situación - de equilibrio interno e internacional. El efecto primario es la tendencia al aumento en el país importador de la mercancía gravada por el arancel. La diferencia que se crea entre precios internos y precios a la importación induce a los consumidores nacionales a dirigir su demanda hacia la producción interna.

No siempre el arancel es trasladado solamente sobre los consumidores del país importador, en determinadas situaciones de la demanda y la oferta internacional, el arancel puede también trasladarse sobre los productores del país exportador.

Una mención especial merecen los aranceles "antidumping", o sea aquéllos que se establecen con el fin primordial de hacer frente a la concurrencia artificial que representa la política dumping.

Con esta expresión se suele entender la venta en un mercado extranjero a precios inferiores a los costos medios de producción nacional. En la práctica se recurre a esta política cuando, frente a la eventualidad de que en un mercado exterior concurren empresas rivales, y se les quiere conservar para la propia producción; o también cuando se preten

de obtener para ésta una nueva o más amplia difusión en el -- extranjero.

En ocasiones el dumping tiene un carácter temporal de forma que la venta en el extranjero a precios inferiores a -- los nacionales se lleva a cabo solamente hasta que la producción nacional se ha afirmado en el mercado extranjero.

En el país que se practica política de dumping, los - efectos varían según las características de la producción. Si ésta se desarrolló a costos marginales decrecientes, el dum-- ping puede permitir también una reducción del precio de venta en el mercado interior, con el consiguiente beneficio para -- los consumidores nacionales; pero si contrariamente tiene lugar a costos marginales crecientes, el dumping comporta una - elevación de los precios interiores. En general los precios - interiores permanecen sin alteración o tienden a aumentar, -- por lo que la ventaja de los productores contrapone casi siem-- pre una desventaja a los consumidores nacionales. Se puede - incluso concebir una situación por la cual, contrayéndose en - el ámbito de los consumidores de las mismas industrias nacio-- nales transformadoras, un país llega a ofrecer mejores condi-- ciones de abastecimiento de materias primas o productor semi-- elaborados básicos a una industria extranjera concurrente an-- tes que a la propia industria nacional.

Para saber el paso de estas consecuencias económicamente dañinas se introducen los aranceles "antidumping". En principio, estos aranceles pueden hallar justificación si se adoptan solamente como medio de compensación de una forma -- antinatural de concurrencia, se pueden oponer objeciones en lo que respecta a su aplicación, no es siempre fácil, en la práctica, determinar cuáles son las producciones sometidas a dumping y, por consiguiente, merecedoras de esta particular forma de protección.

Para conseguir su finalidad específica, el arancel - antidumping debe ser equivalente a la diferencia entre el precio interior de la mercancía, pues en tal caso se desvirtuaría el fin protector específico, y el arancel cuya elevación se solicitaría evidentemente iría adquiriendo un carácter protector más general.

Los aranceles "antidumping" deberían tener duración limitada, desapareciendo en cuanto el país exportador comprobára la inexistencia de políticas de dumping.

C A P I T U L O I V

DIVERSOS TIPOS DE ESTIMULOS Y APOYOS A LA EXPORTACION

1.- ESTIMULOS FISCALES A LA EXPORTACION.

Las condiciones actuales por las que atraviesa el país, como son el incremento desmedido de la población, la inadecuada explotación de los recursos naturales, la escasa distribución del ingreso nacional, el bajo estado de la tecnología, el desempleo, etc. han obligado al Gobierno Federal a acentuar su intervención en la vida económica de México, con el fin de acelerar el desarrollo económico nacional y sustituir, en cierta medida, el poder de la iniciativa privada.

La participación que el Estado tiene en la economía se logra a través de una política económica general compuesta por una serie de políticas parciales. La política fiscal, por ser uno de los instrumentos de mayores alcances en el campo de la intervención, reviste especial importancia en el proceso de nuestro desarrollo económico.

La política fiscal en el manejo que el Gobierno Federal realiza del ingreso, del gasto y de la deuda públicos, afectando la estructura económica del país y dicha política conforme al grado de desarrollo que se requiera.

Dentro de los rubros antes mencionados, el gasto pú--

blico está orientado a la realización de inversiones de infraestructura, o sea aquellas que puedan propiciar el desarrollo económico de manera directa, creando el medio adecuado para las producciones a bajos costos y convenientemente localizadas. Una de las formas especiales de canalizar el gasto público es mediante los incentivos fiscales, ya que representan un sacrificio en aras de incrementar fondos en la iniciativa-privada, cuando ésta actúa como motor en el desarrollo. "El proceso de desarrollo económico se ha entendido como un proceso de industrialización en la mayor parte de su concepto; esto es debido a la relación existente entre la producción industrial, la distribución del ingreso y la elevación del nivel de vida, ya que la industrialización depende en gran parte de este proceso".¹

La industrialización en países como México, lleva consigo las decisiones de la iniciativa privada, ya que ésta es la que en última instancia invierte o deja de invertir; de aquí que la política del gobierno mexicano sea la que por medio de los estímulos fiscales propicia la inversión con el fin de poder dirigirla hacia las actividades industriales y

1/ La Política Fiscal como coadyuvante al desarrollo económico. U.N.A.M. México, 1968. Pág. 132.

así lograr integrar el proceso de industrialización del país.

Hasta 1980 los estímulos fiscales favorecieron el crecimiento industrial contribuyendo a la sustitución de importaciones, fundamentalmente de bienes de consumo, al incorporar un mayor contenido nacional de las manufacturas, al aumento de las exportaciones y el empleo, etc.

En etapas más recientes la política de incentivos -- fiscales se orientó al fomento de la descentralización industrial y al logro de un desarrollo regional equilibrado, por medio del impulso de las inversiones para aprovechar los recursos materiales y humanos de las zonas de menor desarrollo relativo; además, se le dió mayor importancia a los estímulos a la exportación.

Sin embargo, la carencia de una adecuada política tributaria de fomento, propició la proliferación de una diversidad de ordenamientos de promoción fiscal hasta llegar a la -- redundancia y contradicción entre algunos de los instrumentos de estímulo, en cuanto a beneficiarios, monto y tipo de las -- exenciones, plazos y objetivos. Además los estímulos se otorgaban sin considerar si la producción era nacional o social-- mente necesaria o si las compañías tenían capital mayoritario nacional o extranjero, entre otros aspectos.

"En opinión de diversos analistas, el sacrificio fiscal ha sido en buena parte innecesario, ya que la política de estímulos fiscales ha desempeñado un papel de escasa importancia en el crecimiento de la industria y en la promoción de inversiones, en virtud de que estas últimas dependen básicamente de la localización del mercado, la disponibilidad de fuerza de trabajo y de financiamiento, etc."²

Por otra parte, también se ha señalado que en virtud de que los estímulos se otorgan con un carácter general, esto es, que no se conceden a una sola empresa sino a una rama donde concurren diferentes empresas, el argumento de que los estímulos fiscales mejoran la competitividad relativa en el mercado interno pierde consistencia, ya que las empresas con mayor poder económico al recibir el estímulo elevan su competitividad cuando menos en la misma proporción que las empresas con menor capacidad económica.

En embargo, la realidad es que el Gobierno Federal -- dentro del contexto de la política fiscal mexicana, considera tres conjuntos de subsidios, a saber:

1) Las transferencias directas a empresas o personas físicas como tales, no en su carácter de causantes. Tal es el caso, por ejemplo, del gasto público para rehabilitación fi--

nancieramente una empresa o del destinado a prestar auxilio a grupos de población.

2) Las pérdidas del sector público por vender bienes y servicios a precios menores que el costo de producción. Estos subsidios son muy comunes, uno muy conocido es el del metro de la ciudad de México, cuyas tarifas no han variado desde 1968.

3) Las disminuciones del ingreso tributario por eximir de gravámenes a empresas o personas físicas, total o parcialmente, o por devolverles el importe de los mismos.

Como es sabido, los estímulos fiscales forman parte del tercer conjunto de subsidios. En este caso el concepto de subsidios se entrelaza con el de tratamientos tributarios discriminatorios, aunque hay diferencias entre ambos. Este último es de mayor amplitud y es un punto de referencia más adecuado para ubicar los estímulos fiscales.

En principio, un estímulo fiscal, además de tomar la forma de un tratamiento fiscal discriminatorio, debe orientar la acción del beneficiario hacia objetivos previamente establecidos por el Gobierno y debe estar sujeto para su otorgamiento a que se cumplan determinados requisitos, los cuales evitarán que dicho tratamiento favorezca indiscriminadamente a

todos los causantes de los impuestos con cargo a los cuales se otorgan.

A este respecto, en la presentación de la Cuenta Pública Federal de 1984 se precisó lo siguiente: entre otros objetivos básicos que los estímulos fiscales ayudan a lograr, se encuentra el de orientar la actividad económica para promover el desarrollo regional, acelerar el crecimiento industrial y atenuar el déficit de las cuentas con el exterior. Los incentivos que tienden a combatir el desequilibrio regional redistribuyen el ingreso hacia las zonas menos favorecidas; los que se otorgan a importadores y exportadores buscan adecuar los aranceles con flexibilidad y prontitud a la cambiante situación internacional, permitiendo así, por una parte, que se importen a menores costos los insumos básicos para el proceso de industrialización, con lo cual su beneficio se refleja en menores precios para los consumidores, y por otra estimula la exportación que genera ocupación interna y permite la obtención de divisas, en lugar de recurrir a financiamiento del exterior.

Como hemos observado anteriormente, el Gobierno Federal ha propiciado que la actividad productora se oriente a conseguir, entre otros objetivos importantes, mercados más amplios mediante la canalización de más productos manufactura

dos hacia el exterior. Esto se hacía necesario, y continúa - tomando en cuenta que las exportaciones constituyen un instrumento vital para acelerar nuestro desarrollo económico.

En tal virtud, la política fiscal mexicana se ha dirigido hacia la diversificación de nuestras exportaciones, tanto en su composición como geográficamente, y al mismo tiempo, ha establecido incentivos fiscales con el objeto de lograr -- que nuestros productos tengan mayores posibilidades de competir en el mercado mundial y que cada vez exista un mayor número de ellos disponibles para su venta al exterior.

A continuación, mencionaremos los estímulos fiscales a la exportación que a nuestro juicio, son los más relevantes por la utilización que hace de ellos el exportador mexicano, - con el objeto de hacer más competitivos sus productos en el - mercado internacional.

OTORGAMIENTO DE ESTIMULOS A LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN EL PAIS.

Entre los estímulos fiscales a la exportación más importantes, destaca el otorgamiento de estímulos a las exportaciones de productos manufacturados en el país (Diario Oficial del 7 de enero de 1980), mediante el cual los exportadores de manufacturas pueden obtener un beneficio fiscal equivalente - a la carga fiscal indirecta que incida en el costo de los pro

ductos exportados y sus insumos. Asimismo, tienen derecho a la devolución proporcional de los impuestos de importación -- causados por los insumos incluidos en el artículo exportado.

Para tener derecho al estímulo antes mencionado, el exportador debe asegurarse de cumplir con cuatro requisitos básicos, a saber:

- a) Que el producto esté incluido en las listas de -- fracciones beneficiadas, mismas que se publican en el Diario Oficial de la Federación.
- b) Las solicitudes y sus comprobantes se deben presentar dentro de los noventa días naturales posteriores a la exportación.
- c) Que el producto manufacturado tenga un contenido nacional mínimo de 30 %; y
- d) Que la exportación del artículo no esté gravada en la Tarifa del Impuesto General de Exportación.

El estímulo consiste en la devolución de los impuestos que gravan al producto en su proceso de fabricación mediante un Certificado de Devolución de Impuestos (CEDI), expedido por la Tesorería de la Federación, una vez que la Secretaría de Comercio notifique al interesado sobre su autorización.

INCENTIVOS FISCALES A FAVOR DE EMPRESAS DE COMERCIO EXTERIOR.

Los consorcios de productores de manufacturas y las - empresas de servicio que se organicen para fomentar y promo-- ver las exportaciones de sus empresas socias o de aquellas - con quienes tengan celebrados contratos, tendrán derecho a -- los incentivos fiscales a favor de empresas de comercio exte-- rior, establecidos en el Acuerdo Presidencial que se publicó-- en el Diario Oficial el 28 de agosto de 1975.

El estímulo consiste en ayudar a las empresas de co-- mercio exterior con el 60% del presupuesto de gastos necesa-- rios para llevar a cabo lo estipulado en su Programa Anual de Trabajo. La diferencia deberá ser cubierta por la empresa -- asociada o aquella con quien tenga celebrado un contrato de - comisión mercantil.

DEVOLUCION DE IMPUESTOS POR EXPORTACION DE TECNOLOGIA Y SERVI-- CIOS.

Con relación a la exportación de tecnología y servi-- cios, el Gobierno Mexicano decidió otorgar a las empresas o - personas físicas mexicanas la devolución de los impuestos que generen por la venta al exterior de tecnología y servicios, - según lo dispone el Acuerdo Presidencial publicado en el Dia-- rio Oficial de la Federación del 15 de octubre de 1973.

Para este fin, se entiende por venta de tecnología y servicios, la explotación de marcas, patentes de invención - de mejoras, modelos o dibujos industriales, la de conocimientos técnicos, la de ingeniería básica, ingeniería de detalle la asistencia técnica y los servicios de administración, - - construcción y operación.

Como se mencionó anteriormente, el estímulo consiste en la devolución de hasta la totalidad de la participación - neta federal de los impuestos que causen por sus actividades las empresas antes citadas.

IMPORTACION TEMPORAL PARA EXPORTACION

No pudiendo prescindir de las importaciones necesarias para elaborar productos de exportación, el Gobierno Mexicano también otorga un apoyo fiscal sólo a las importaciones temporales requeridas para complementar la producción nacional de artículos destinados al exterior.

En tal virtud, el fabricante que con suficiente anticipación sabe que venderá su producto al mercado exterior y - que requiere de insumos extranjeros para elaborarlo, tiene - la posibilidad de sujetarse a la operación de importación - temporal para exportación.

Mediante dicha operación, el productor debe deposi--

tar una fianza que cubra el monto del impuesto de importación que causaría el artículo al momento de su entrada al país, más un 10% de los mismos por posibles recargos, evitándose de este modo el desembolso inmediato del impuesto correspondiente. Esta fianza se cancelará cuando la Dirección General de Aduanas, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, haya comprobado el retorno al extranjero del producto importado temporalmente.

Este incentivo fiscal está regulado por el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos en materia de operaciones temporales de importación y exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 1979.

SUBSIDIO A LAS IMPORTACIONES DE MAQUINARIA Y EQUIPO QUE SE DESTINEN A PRODUCIR MANUFACTURAS DE EXPORTACION.

Por medio de este subsidio se facilita la importación de los bienes antes mencionados, que se destinen a producir manufacturas de exportación, a través del otorgamiento de un subsidio de hasta el 100% de la cuota ad-valorem del impuesto establecido en la Tarifa del Impuesto General de Importación (sin incluir los impuestos destinados a fines específicos). Este subsidio lo regula el Acuerdo Presidencial -

publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1980.

REGIMEN DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA.

Considerando lo dispuesto en el Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el fomento de la industria maquiladora, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1977, se entiende por maquiladora la unidad económica de producción industrial que le sea aprobado un programa de actividades para realizar operaciones de maquila.

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial aprobará los programas de las maquiladoras, sólo en los casos en que con maquinaria importada temporalmente y cualquiera que sea su grado de integración nacional, exporte la totalidad -- de sus productos, o que con una planta industrial ya instalada para abastecer el mercado interno, se dedique parcial o totalmente a la exportación, siempre y cuando los productos contengan como mínimo un 20% de integración nacional.

Este tipo de empresas pueden importar temporalmente - materias primas auxiliares, maquinaria y equipo, refacciones, herramientas y envases, material de empaque, etiquetas y folletos, garantizando en cualquiera de las formas previstas -

por el Código Fiscal de la Federación el pago de los impuestos correspondientes, los adicionales, más el 10% de todos ellos por concepto de multas probables.

2.- APOYOS FINANCIEROS A LA EXPORTACION.

Los servicios financieros especializados para apoyar las exportaciones son, como es sabido, uno de los elementos de mayor importancia para definir y mejorar la posición competitiva internacional de los productos de un país en los mercados mundiales sobre todo en el caso de los productos manufacturados o de producción en línea continua, cuya calidad tiende a estandarizarse con base en normas de aceptación general. Por tanto, dentro de los mecanismos modernos de comercialización internacional, el exportador que está en posición de ofrecer las condiciones financieras más atractivas para la colocación de su producto, es el que gana un mayor margen competitivo en su favor.

En este contexto, el financiamiento para la exportación debe ser considerado como un servicio adicional indispensable para el productor que pretende colocar sus artículos en los mercados del exterior o cimentar sus mercados ya ganados.

Para ejemplificar lo anterior, podemos situarnos en la problemática que enfrenta un productor mexicano que desea

tener apoyo financiero para la producción y exportación de sus productos. En esta situación habrá en un extremo, el productor que cuenta con posibilidades de exportar y en el otro, aquel que tiene amplia experiencia en el campo de la exportación.

En ambos casos y en los intermedios, que enseguida se señalan, consideramos que el aprovechamiento de los apoyos financieros que ofrece el Gobierno Mexicano, es uno de los elementos clave para que los productos nacionales acudan al mercado externo en condiciones óptimas de calidad y precio:

1.- Cuando existen posibilidades de iniciar la producción de artículos susceptibles de exportarse.

2.- Cuando existe producción que se está exportando.

3.- Cuando hay posibilidades de incrementar la producción exportable.

4.- Cuando existe producción susceptible de exportarse.

En el primer caso, la empresa tiene conocimiento de que en el mercado exterior existe demanda de productos que es factible fabricar y sólo requiere precisar la magnitud de la demanda, mediante los estudios de mercado correspondientes y analizarlos para participar en el mercado exterior.

Cuando el productor-exportador conozca las condiciones de la demanda exterior y pueda determinar el plazo de entrega y la cotización de su producto, entre otros aspectos, debe solicitar, mediante el envío de muestras, información complementaria sobre las posibles empresas adquirentes. Si los resultados son positivos y se recaban los datos anteriores, el productor-exportador está ya en condiciones de establecer contacto directo con el importador. Una vez que se establezcan estos contactos y se seleccionen los más atractivos, pueden ofrecerse directamente los artículos exportables, anunciando la cotización CIF, preferentemente, o FOB, así como las facilidades de pago que se esté dispuesto a conceder al importador.

Si los pedidos obtenidos son de gran magnitud, el productor exportador puede encontrarse con que no cuenta con el capital de trabajo necesario para ampliar sus volúmenes de producción en la cantidad requerida. Por otra parte, si las condiciones financieras exigidas por el comprador son distintas de las previstas, puede surgir una situación en que se tenga capacidad de conceder al importador el plazo suficiente para el pago de su compra.

Aquí es donde entra en juego el elemento financiero, pues mediante el contacto con los bancos que realizan

operaciones relacionadas con el comercio exterior, el interesado puede estar en condiciones de salvar estos obstáculos al obtener el capital de trabajo necesario para ampliar la producción en la medida suficiente y para ofrecer condiciones de venta similares a las de otros países vendedores.

En el segundo caso, que se refiere a la producción -- que ya se está exportando, las empresas tienen la necesidad-- de analizar las tendencias del mercado al que están concu-- rriendo para asegurar el mantenimiento de su participación en el mismo, para lo cual es preciso un constante estudio de sus variaciones, de las tendencias de la demanda, del surgimien-- to de posibles productos competidores, cambios de diseño, - - etc.

Es común encontrar casos de empresas que pierden un - mercado difícilmente conquistado por no preocuparse por adop-- tar un diseño y presentación de sus productos de acuerdo con las necesidades cambiantes del mercado, o de no modificar -- las condiciones de su oferta de acuerdo con la evolución de-- sus competidores.

La permanencia en el mercado exterior plantea al pro-- ductor exportador diversas necesidades en materia de finan-- ciamiento, tanto para obtener los volúmenes de producción - que han de colocarse en los mercados internacionales, como -

para ofrecer condiciones competitivas de financiamiento. En ambos casos, las instituciones financieras (bancos o fondos financieros) que realizan operaciones relacionadas con el comercio exterior pueden solventar estas necesidades de apoyo financiero.

El tercer caso, o sea cuando existen posibilidades de incrementar la producción exportable, es el de la empresa que no sólo desea permanecer en el mercado exterior, sino tiene el objetivo de expansión e incremento en sus ventas. Estos incrementos serán el resultado de una política comercial activa y de una labor constante de promoción en diversos países.

Las necesidades de financiamiento para este tipo de empresas, en sus operaciones de exportación son considerables, tanto en lo que se refiere a recursos destinados a ampliar de manera sistemática la producción exportable, como a mejorar las condiciones de oferta y apoyar los programas de promoción en el extranjero.

En el cuarto caso, cuando existe producción susceptible de exportarse, podemos determinar dos variantes: una cuando se trata de empresas que en algún momento exportaron y que abandonaron el comercio exterior; la otra, cuando se trata de empresas que nunca han realizado exportaciones pero que tie-

nen producción susceptible de intervenir en los mercados exteriores.

Tratándose de la primera variante, convendría precisar las causas por las que suspendieron este tipo de actividad y averiguar si, con las ayudas que actualmente ofrece el Gobierno Federal a la exportación y con un financiamiento adecuado, existe la posibilidad de reiniciar estas transacciones.

En cuanto a las empresas que nunca han llegado a exportar no obstante contar con producción suficiente, situación ésta que probablemente corresponda a la mayoría de las empresas mexicanas, acaso la razón se encuentra en que ignoran el grado de aceptación que su producto podría tener en otros países y que no aprovechan las facilidades de información y de financiamiento para colocar sus productos a niveles competitivos con los artículos provenientes de otros países. Se quieren, entonces, estudios de mercado y factibilidad, así como análisis de costos para determinar la existencia de posibilidades reales de exportación. Pero quizá más importante es convencer a estas empresas de que las ventas al exterior son un complemento lógico y necesario de su actividad en el mercado nacional.

Con base en lo anterior, es decir los problemas y ne-

cesidades a que se enfrentan los productos que desean iniciar o reforzar sus operaciones en el exterior, el Gobierno Federal ha instituido el apoyo financiero tendiente a promover la exportación de productos mexicanos en los mercados internacionales toda vez que con ello se propicia fortalecer la capacidad del exportador en el otorgamiento de créditos a sus compradores; asimismo, facilita el contar con el suficiente capital de trabajo para producir las cantidades de artículos que le demande el mercado externo y por último, detectar los recursos indispensables para el incremento de la capacidad productiva.

El Ejecutivo Nacional, considerando al comercio exterior como un sector fundamental de la economía nacional, ha creado varios mecanismos de financiamiento, en apoyo de los empresarios mexicanos y ha desarrollado dentro del sistema financiero, políticas y acciones destinadas a asegurar la aportación de fondos financieros en beneficio de las operaciones de exportación.

a) El Banco de Comercio Exterior.

En una Institución Nacional de Crédito, en los términos del artículo 1o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares. Inició sus funciones el 2 de

julio de 1937. El objetivo de la creación de ésta institución bancaria fué encargarle la promoción del comercio exterior de México, pero como el Instituto Mexicano del Comercio Exterior absorbió las funciones intersecretariales que funcionaban dentro del banco, éste solo mantuvo sus funciones estrictamente bancarias.

Tal como lo señala Jorge Witker y Leonel Pérez Nieto - en su libro: Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México, que "...Es la institución de mayor importancia relativa en México en materia de financiamiento de la exportación. En su carácter de Institución Nacional de Crédito dedicada al fomento del comercio exterior, cumple, entre otras funciones, la -- de otorgar financiamiento para la producción y venta de artículos primarios, semielaborados y manufacturados, destinados a -- la exportación y a la sustitución de importaciones".¹

De acuerdo con la naturaleza de los créditos que otorga, el Banco puede celebrar los siguientes contratos:

- Apertura de Crédito Simple o en Cuenta Corriente.
- Apertura de Crédito por Aval.
- Crédito de Habilitación o Avío.
- Crédito Refaccionario.
- De Cesión de Derechos.

1/ Opus Cit. Pág. 283.

En todos los casos, los créditos del Banco son prenda rios, es decir, la garantía de crédito la constituye el bien inmueble que el beneficiario del crédito o su aval ofrecen pa ra el cumplimiento de la obligación del pago de crédito, ex-- cepto cuando se conceden a exportadores que operan periódica-- mente con él y que, a su juicio, son solventes. Las Reglas - de Operación del Banco son sumamente flexibles, lo que le - - otorga amplios márgenes de decisión.

En general, el tiempo que tarda en conceder un finan-- ciamiento nunca exceden los 30 días, aunque ese plazo depende de la complejidad de la operación y de la oportunidad con que el solicitante presenta la información adicional que le sea - requerida.

El Banco otorga preferencia al financiamiento de pro-- ductos no tradicionales que sean de origen nacional, en los - cuales el porcentaje de laboración nacional en el costo direc-- to de producción no sea inferior a 50%. En cuanto a los ex-- portadores, se considera especialmente a los pequeños y aque-- llos que se inician en la actividad de exportación. Con rela-- ción a los países de destino de las operaciones, se concede - preferencia a las destinadas a mercados no tradicionales.

Sin embargo, esta institución otorga financiamiento--

a todos los exportadores cuyas operaciones beneficien al país y coadyuven a nivelar la Balanza de Pagos por medio de sus entradas de divisas.

No existe monto mínimo de crédito, lo que ofrece ventajas evidentes, especialmente para el pequeño exportador. Tampoco hay un límite máximo, el crédito se otorga tomando en cuenta la estructura financiera del solicitante y el importe de las operaciones a que se destina.

En cuanto a los plazos, el criterio es igualmente adaptable a las necesidades de cada exportador; sin embargo, por razones de costo de operación, no se aceptan plazos menores a 30 días. La regla general sobre plazos máximos los fijan en 10 años, aunque pueden ampliarse de acuerdo con el tipo de operación (por ejemplo, exportaciones de gran envergadura).

Los intereses que se aplican varían según las circunstancias y el tipo de operaciones. Si se trata de exportaciones y se utilizan recursos provenientes del fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (FOMEX) los plazos dependen del producto de que se trate.

En caso de que por alguna razón no se puedan utilizar recursos del fondo mencionado, se emplean recursos propios del Banco y la tasa de interés se cobra de acuerdo con los costos-

del mercado internacional.

Por lo que se refiere a financiamientos a la preexportación, cuyos plazos generalmente no exceden del 180 días, si se utilizan recursos del FOMEX la tasa de interés que se cobra es del 12% anual. Para este tipo de crédito también pueden utilizarse recursos del FOAIN. En este caso, la tasa de interés que se cobra varía según la zona en que se encuentra ubicada la empresa solicitante. Así mismo si se utilizan recursos propios del Banco, la tasa de interés se fija de acuerdo con los costos del mercado internacional.

Para todos los demás tipos de crédito que otorga esta Institución, en los cuales no se pueden utilizar recursos de los fondos mencionados, la tasa de interés se fija de acuerdo con los costos del mercado internacional.

Con relación a las comisiones, éstas se cubren únicamente cuando se trata del otorgamiento de avales.

b) Fondo para el Fomento de las Exportaciones de los Productos Manufacturados.

Es un fideicomiso federal manejado por el Banco de México, cuya constitución fué autorizada por la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1962. Entre otros recursos que concurrieron a la creación de éste Fondo

do, el más importante fué la sobretasa del 10% con que se --
afectó la importación de artículos considerados como de lujo-
o no necesarios.

El financiamiento no lo otorga directamente el FOMEX-
sino que los solicitantes lo obtienen a través de los bancos-
de depósito o instituciones financieras del país.

Como el Banco Nacional de Comercio Exterior, también-
tiene gran importancia en el campo del financiamiento de las-
exportaciones; opera como fondo de redescuento de la Banca Na-
cional, proporcionándole recursos para que ésta a su vez otor-
gue a sus clientes créditos para la exportación. En la fase-
de la preexportación, financia la producción de artículos ma-
nufacturados destinados a la exportación, las existencias de-
productos terminados con el mismo destino y los inventarios -
de materia prima que tengan como objeto su ulterior transfor-
mación en productos destinados a la venta en el exterior. En
la fase de exportación propiamente dicha, financia las ventas
exteriores que se realizan a plazos.

En general existen dos tipos de operaciones, según la
periodicidad de las exportaciones. Cuando éstas se produz-
can de manera esporádica, el exportador, para obtener el cré-
dito, tendrá que demostrar que cuenta con el pedido en firme

para su mercadería, el porcentaje de financiamiento se otorga sobre la base total de ventas al exterior realizadas durante el penúltimo o último mes anterior a la solicitud, por un 70% de dichas ventas.

Quando se trata de ventas periódicas, el financiamiento se sujeta a las fases siguientes:

- a) Se determina el porcentaje que de las ventas totales del producto hubieran representado las ventas al exterior, durante el año o semestre inmediato anterior a la fecha de solicitud del apoyo financiero.
- b) El porcentaje determinado en la forma a que se refiere el punto precedente, se aplica al costo promedio de los inventarios de la empresa durante el mismo periodo, correspondiente al producto respectivo. Por inventarios debe entenderse las materias primas y los productos terminados que sean propiedad del fabricante. Se obtiene así de manera aproximada, el costo de los inventarios que se utilizan en la producción para exportaciones.
- c) Tomando en cuenta la dimensión de la empresa y los recursos con que se cuente para esta clase de fi--

nanciamientos, puede otorgarse la empresa en cuestión, un crédito por el total o por una parte del costo de sus inventarios que correspondan a exportación.

- d) El plazo del crédito no excede normalmente de seis meses a fin de que, con base en la revisión semestral que se haga del monto de las exportaciones, se determine la nueva cuantía del financiamiento para seis meses subsecuentes.

En la práctica, los plazos a que se refiere el párrafo anterior, suele concederse por periodos más amplios.

Dos de las principales modalidades del financiamiento son las llamadas de "cuenta abierta y de paquete". Por la primera se beneficia a los exportadores que efectúan ventas a -- plazos, sin documentos; en la segunda el financiamiento es -- mensual con base en el monto de sus exportaciones por el tiempo promedio de recuperación de cartera. Esta última modalidad es aplicable tanto a los créditos documentarios, como a los -- realizados mediante el sistema de "cuenta abierta". La base de estas operaciones es fundamentalmente, el contrato de apertura de crédito.

Los requisitos más relevantes para que proceda el --

otorgamiento del crédito, pueden resumirse así:

La materia prima en sí o constituyendo el producto debe ser de origen mexicano; el pago de la mercadería deberá pactarse en moneda mexicana o en dólares estadounidenses; en caso de que se haya fijado un plazo para el pago de la mercadería, tanto ésta como la forma de amortización del crédito deberán ajustarse a la práctica internacional y, además deberá existir previamente un seguro que ampare a la mercadería.

3.- APOYOS PROMOCIONALES.

Básicamente, los apoyos promocionales a la exportación en nuestro país son prestados por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), el cual fue creado por el Gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez, el 31 de diciembre de -- 1970.

Durante el sexenio 1970-1976, el IMCE inició un gran número de actividades para promover directa o indirectamente las exportaciones del país. La diversidad de intereses del Instituto abarcó todos los temas relacionados -aun cuando - fuera incidentalmente- con el comercio exterior.

Sin embargo, el polifasetismo del IMCE en el sexenio pasado, le valió la crítica de muchos que lo acusaron de burocratismo, despilfarro de recursos y dispersión de esfuer--

zos.

En la actualidad, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, ha implantado un enfoque totalmente distinto a los servicios que el organismo presta a los exportadores, eliminando algunas actividades y limitando otras más, de tal manera que se controlen mejor los gastos y se racionalicen las operaciones totales.

El principal objetivo del IMCE es promover la exportación. Sin embargo, dado que el IMCE no puede producir bienes ni venderlos es necesario inclinarse por las connotaciones de "propiciar" o "hacer que se haga". El decir, el IMCE debe ser un catalizador que estimule a terceros a producir y exportar. Promoverá, pues al motivar, impulsar, informar y capacitar a productores y comerciantes en México y al proporcionar información suficiente y oportuna a importadores en el extranjero.

En el presente trabajo recepcional hemos hecho mención respecto del Instituto Mexicano de Comercio Exterior en nuestro apartado correspondiente a los participantes en el comercio exterior mexicano (capítulo I), por lo que para información más específica es prudente remitirnos al capítulo correspondiente. Toda vez que el Instituto Mexicano de Comercio Exterior es un organismo público del Estado, se han crea-

do por conducto de la iniciativa privada diversas instituciones que promocionan a la exportación de productos nacionales, entre las más importantes podemos mencionar a las siguientes:

Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN)

Las funciones que realiza la Confederación de Cámaras Industriales en beneficio de sus asociadas en materia de Comercio exterior son, entre otras:

Gestionar ante las diferentes dependencias gubernamentales la resolución de problemas concretos que afectan a las diferentes ramas industriales.

Promover políticas de fomento al comercio exterior.

Orientar a las cámaras y asociaciones afiliadas sobre los hechos reelevantes en materia de comercio exterior, así como en relación con sus perspectivas.

Promover la participación de los industriales mexicanos en ferias y misiones comerciales.

Difundir las técnicas del comercio exterior mediante seminarios, conferencias, mesas redondas y publicaciones.

**Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio - - -
(CONCANACO).**

La CONCANACO revisa diversas actividades a fin de apoyar y promover el comercio exterior. Su Comité Ejecutivo - -

cuenta con una sección especializada en comercio exterior, - la cual tiene contacto con las cámaras de comercio de todo - el mundo y controla y publica las ofertas y demandas que emanan de esa correspondencia. Mantiene relaciones con el resto de América a través de la Confederación de Cámaras y Asociaciones de Comercio Americanas y ha designado un representante en el Comité Interamericano de Arbitraje Comercial.

El Departamento de Comercio Exterior de dicha asociación realiza diversos trámites en las dependencias gubernamentales y emite cartas y circulares con objeto de mantener informados a sus asociados.

Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA).

En materia de comercio exterior, éste organismo realiza una serie de actividades orientadas a alienta y fortalecer la participación del empresario de la Industria de la Transformación en las exportaciones y en la sustitución de importaciones.

Otorga asesoría directa a sus asociados en todas las cuestiones comerciales relacionadas con el comercio exterior investigación de mercados para sus productos y promoción de artículos manufacturados en el exterior.

A través de la Comisión de Comercio Exterior e Integración Latinoamericana, analiza la evolución, medidas y mecanismos nacionales y extranjeros que afectan al comercio exterior, y señala directrices en este campo.

El Departamento de Comercio de la CANACINTRA realiza gestiones y proporciona asesoría gratuita a los industriales en los distintos aspectos relacionados con el comercio exterior, así como en relación con los apoyos e incentivos que se requieren para participar en esta actividad.

De igual manera capta los problemas e inquietudes de los industriales y los plantea ante los diversos foros en los que toma parte.

Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM).

Los beneficios que ofrece a sus asociados son:

Asesoría en materia de reducción de impuestos sobre ventas al exterior, obtención de reducciones en las tarifas de transporte, exenciones de impuestos contempladas por la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias y obtención de incentivos fiscales a la exportación.

Servicios de trámite de permisos de importación, información sobre comercio exterior a través de un boletín in--

formativo semanal, e intervención en los Comités Asesores de la Secretaría de Industria y Comercio.

Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI).

Orientado principalmente a la promoción del comercio internacional, el CEMAI mantiene relaciones con diversos organismos internacionales, y ha integrado 36 Comités Empresariales con otros países, incluidos varios del área socialista. Al amparo de la gestión de éstos comités, realiza negociaciones de distribución, comisión y consignación; transacciones financieras; promociones turísticas, de transportes y de servicios; operaciones de ingeniería y proyectos; estudios de preinversión y mercados, y otros de igual importancia.

Organismos Promotores del Comercio Exterior en el Interior de la República.

En el interior del país realizan funciones de vital importancia la Asociación Nacional para el Fomento de Exportaciones Mexicanas en Monterrey (ANAFEM); La Asociación para el Fomento y Desarrollo del Comercio Exterior de Occidente en Guadalajara (AFIMEXO); y la Asociación de Importadores y Exportadores del Estado de Chihuahua.

C O N C L U S I O N E S

Con la enorme deuda externa de México que alcanza a la fecha la inimaginable cantidad de - - - - - 90,000,000,000.00 (NOVENTA MIL MILLONES DE DOLARES), es claro que el país requiera un esfuerzo casi imposible para poder -- salvaguardar su soberanía e independencia económica.

En virtud de que el endeudamiento externo se cubre - totalmente en divisas extranjeras, siendo el tipo de cambio - al mes de octubre de 1985 el de \$ 400.00 (CUATROCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) por un dólar americano, es claro que la única - fuente de ingresos de divisas extranjeras lo es la exporta- - ción. Sin embargo, nuestro país sigue siendo exportador de - materias primas y productos primarios, siendo el único ingreso real y contundente de dinero externo el que se deriva de - la venta de petróleo, pero tal como se esta desarrollando el mercado petrolero mundial, es claro la tendencia a la baja - del precio de los hidrocarburos en lo que afecta totalmente - el ingreso de dinero extranjero a nuestro país por ése concep- to.

La salida viable para mejorar la situación financie- ra de México es el apoyo a la exportación de productos manu- facturados en México.

El endeudamiento que hoy encara México como consecuencia del sistema de financiamiento empleado, condiciona la evolución de la balanza de pagos en forma diferente a la de comienzos del período, pues el monto de los servicios -- compromete parte importante de los recursos de exportación. Este compromiso obliga a México a fomentar intensamente las exportaciones, recaudar nuevamente la estructura productiva para reducir las importaciones, y crear por tanto nuevas -- formas de inserción en la economía y el comercio mundial. - El intercambio de manufacturas con los países desarrollados y dentro de la región constituyen una tendencia que hoy está en sus inicios y que marcará una nueva etapa de las relaciones.

La aparición en últimas fechas de fuerte déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente en gran parte de - los países latinoamericanos señalan la necesidad de una cooperación internacional.

El Presidente de la República, en su Segundo Informe de Gobierno, comunicó que en materia de comercio dos han sido los objetivos a corto plazo: coadyuvar a mitigar la ta se inflacionaria que tan drásticamente se elevará durante - los últimos años y contribuir a la disminución del déficit - de nuestra balanza comercial con el exterior.

Como primer paso dispuso la integración en una dependencia de todo lo concerniente al comercio interior y exterior, que recayó en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, estableciéndose así la base jurídica para gobernar una área fundamental que, en ciertos aspectos, había respondido únicamente a las presiones circunstanciales de la oferta y la demanda.

El comercio puede ser una de las llaves maestras para convertir nuestras necesidades sociales en demandas reales, para estimular y orientar la producción que garantice la disposición oportuna de los bienes social y nacionalmente necesarios para combatir el consumo suntuario y el dispendio, para acercar a los productores y consumidores a través de operaciones justas y transparentes, reduciendo costos y adecuando utilidades a los servicios reales que se presenten.

En relación, en mi particular opinión, la forma de fomentar el comercio exterior de México se pueden deducir en las siguientes:

C O N C L U S I O N E S

1.- El establecimiento de políticas de comercio exterior debe hacerse en forma conjunta, interviniendo para ello todos los organismos que directa o indirectamente tienen que ver con el comercio.

2.- Establecer una verdadera coordinación entre las dependencias oficiales y privadas orientadas al comercio exterior.

3.- Fijar los objetivos, tanto cuantitativos como cualitativos hacia los cuales los programas de acción de instituciones privadas y oficiales deberán encaminarse.

4.- Establecer sistemas de control y supervisión de los programas de acción de instituciones privadas y oficiales para asegurar alcanzar los objetivos que persiquen.

5.- Crear un sistema de evaluación especial que en forma periódica (mensual, trimestral o anual) analice y determine el grado de avance de los programas y que permita con base en los resultados de la evaluación hacer los ajustes necesarios y si es requisito reorientar los programas de las instituciones tanto privadas como oficiales.

6.- Revisar los actuales sistemas de operación para permisos de importación, exportación, crédito, financiamiento, seguros, convenios, etc., con el propósito de lograr que sean más definidos y puedan cubrir ampliamente con el objetivo de promover el comercio exterior en México en función de las necesidades de desarrollo económico y social del país.

B I B L I O G R A F I A

ADOLFO LOPEZ RYDER,

Comercio Exterior y Política Comercial en los Países Desarrollados.- El Caso de México.

México, 1963.

DIEGO LOPEZ ROSADO,

Historia Económica de México.

Fondo de Cultura Económica 1974.

HECTOR HERNANDEZ CERVANTES,

El Comercio Exterior de México.

Tomo I Siglo XXI Editores

Primera Edición 1982.

FIGENIA NAVARRETE,

Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México,

Fuentes Impresores, S. A.

JACK C. PLANO Y ROY OLTON,

Diccionario de Relaciones Internacionales.

Editorial Limusa-Wiley, S. A. 1971.

JORGE WITKER Y LEONEL PEREZ NIETO,

Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. 1976

EDMUND JANK OSMANCZYK,

Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, Primera Edición.

Fondo de Cultura Económica de México.

ROLAND L. KRAMER,

Comercio Internacional; Teoría, Política y Práctica.

JOSE LUIS MARTINEZ HURTADO,

Consideraciones acerca de la situación Financiera del Gobierno Federal Mexicano.

México 1974.

RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA,

Diccionario de Derecho.

Editorial Porrúa, 1984, 12a. Edición

RENE VILLARREAL,

El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México.
(1929-1975), F.C.E.

Editorial Galache México 1976.

RAYMOND VERNAN,

Proteccionismo en México,

Versión español: Rafael Izquierdo.

VARIOS AUTORES,

Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII

Instituto de Investigación Jurídica 1984

J. WITKER,

Derecho del Comercio Internacional.

Editorial Educación, México 1976.

PAUL RENTER,

Derecho Internacional Público.

Editorial Bosch. Barcelona 1978.

J. VINER,

Comercio Internacional y Desarrollo Económico.

Editorial Tecnos. Madrid, 1966.

JORGE WITKER,

Derecho Económico.

Editorial UNDM. México 1981.

I N D I C E

	Pág.
CAPITULO I	
ATRIBUCIONES DEL ESTADO MEXICANO PARA LA RECTORIA ECONOMICA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.	1
1.- Bases de la Legislación Mexicana en Materia de Comercio Internacional.	1
2.- Los participantes en el Comercio Exterior Mexicano	20
a) El I.M.C.E.	20
3.- Instrumentos de Política Comercial.	24
4.- Modalidades de la Política Comercial Internacional.	27
5.- Perspectivas de la Política Comercial Internacional en la Crisis.	30 ⁵
CAPITULO II	
POLITICAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL.	39
1.- Formas de Intervención del Estado en el Mercado Internacional.	39
2.- El Libre Cambio y el Proteccionismo.	44
3.- Política Contingente y las Importaciones.	50
CAPITULO III	
POLITICAS ARANCELARIAS.	54
1.- Antecedentes Históricos	54
a) Medidas Generales de Fomento Industrial a partir de la Segunda Guerra Mundial.	54
b) Ley de Industrias de la Transformación.	56
c) Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.	71

	Pág.
d) Regla Complementaria 14 de la Tarifa del Impuesto General de Importación.	86
e) Subsidios virtuales.	92
2.- Variedades de la Política Arancelaria en México.	97
CAPITULO IV.	
DIVERSOS TIPOS DE ESTIMULOS Y APOYOS A LA EXPORTACION.	104
1.- Estímulos Fiscales a la Exportación.	104
2.- Apoyos Financieros a la Exportación.	116
a) El Banco de Comercio Exterior.	122
b) FOMEX.	126
3.- Apoyos Promocionales.	130
CONCLUSIONES.	136
BIBLIOGRAFIA	140