PRINCIPALES INCENTIVOS FISCALES VIGENTES PARA EL FOMENTO INDUSTRIAL EN MEXICO

ARTURO GOMEZ GONZALEZ

MEXICO, D. F. 1967

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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 esta 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.

A mis padres:

Sr. Leopoldo Gómez R. C. P.
Sra. Teresa G. de Gómez.

No hay mejor luz que ilumine el camino de una vida, que la de unos padres cariñosos y ejemplares. ¡Benditos sean!

A mi novia

Raquel Guzmán R.

fuente inagotable de comprensión y amor en el trayecto de este propósito.

A mis hermanos

Guadalupe G. de Aguirre y Natalio Aguirre Z.
Teresa G. de Rebollo y Javier Rebollo L.
Francisco Gómez G.
Carlos Gómez G.

con cariño y gratitud por el apoyo y estímulo que siempre me han brindado.

A mis familiares y amigos.

que directa o indirectamente me alentaron en esta tarea.

A los Miembros del Bufete

"Bremer, Quintana, Vaca, Rocha, Obregón y Mancera".

con profundo agradecimiento por el cúmulo de facilidades y valiosas orientaciones recibidas, en la realización de este trabajo.

Al Sr. Lic Héctor Vázquez T.

como gratitud al gran amigo, como admiración al brillante economista.

A mis maestros

Nobles guías en mi preparación profesional.

Dedico muy especialmente este trabajo al Sr. Lic. Alejandro Rocha G.

Su capacidad intelectual, seriedad profesional y noble e intachable conducta, estarán siempre presentes en mi vida profesional.

I N D I C E

Pág.

PROLOGO 1

I. LOS INCENTIVOS FISCALES EN MEXICO 4

A. Antecedentes y conceptos generales 5

Antecedentes históricos en México 9

Conceptos 12

B. Clasificación 16

C. Su importancia para el Desarrollo-Económico 22

II. FRANQUICIAS DE LA LEY DE FOMENTO DE - INDUSTRIAS NUEVAS Y NECESARIAS 29

A. Ley de Fomento de Industrias Nue-- vas y Necesarias 29

Antecedentes históricos 30

Principales características de la Ley actual 32

Limitaciones y análisis crítico de la Ley vigente 38

Bases para una nueva Ley de Fomento Industrial. 40

B. Subsidios derivados de la Ley 49

Importancia de la industria automotriz 50

Subsidios a la Industria Automotriz 52

APENDICE 58

III. ESTIMULOS FISCALES AL COMERCIO EXTERIOR 61

A. Para el fomento de la exportación de manufacturas 64

a). Subsidio Triple 65

b). Fletes 70

c). Recomendaciones 71

B. Operaciones Temporales de importación y exportación 73

a). Código Aduanero 75

b). Acuerdo de Octubre de 1958 78

C. Importación de maquinaria mediante la Regla 14 82

a). Antecedentes 83

b). Regla 14 de la Tarifa del Impuesto General de Importación vigente 85

D. Puertos Libres 92

a). Antecedentes 93

b). Ley de Puertos Libres Mexicanos 97

c). Panorama General 100

IV. SUBSIDIOS EN ZONAS FRONTERIZAS Y PERIMETROS LIBRES 104

A. Programa Nacional Fronterizo 104

a). Subsidos en apoyo al programa 108

B. Zonas y Perímetros Libres 114

a). Antecedentes históricos 116

b). Régimen actual 121

V. CONCESIONES FISCALES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA 128

A. Depreciación Acelerada 132

Régimen actual 134

B. Reinversión de Utilidades 138

Régimen actual 140

VI. CONCLUSIONES 143

A. Recomendaciones particulares 143

Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias 144

Subsidios derivados de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias 145

Exportación de Manufacturas 146

Operaciones Temporales de Importación y Exportación 148

Regla 14 de la Tarifa del Impuesto General de Importación 149

Puertos Libres 150

Zonas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres 151

Depreciación Acelerada y Reinversión de Utilidades 154

B. Recomendaciones generales 156

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

Considerando la industrialización como uno de los caminos -- principales que llevan hacia el crecimiento económico acelerado, los países menos desarrollados han optado desde hace - bastante tiempo por hacer amplio uso de diversos incentivos fiscales como manera de canalizar hacia las actividades manufactureras el ahorro interno y externo de las actividades menos ligadas con los objetivos de desarrollo. De hecho, en - algunos países latinoamericanos como Brasil y México, entre otros, la introducción de estos incentivos, que en sus co- - mienzos asumían forma principalmente de exenciones de impuestos a la importación de bienes de capital, data de princi- - pios del siglo XX, es decir, es muy anterior a la época presente, en que el desarrollo económico y la industrialización se consideran como los objetivos económicos de más alta prioridad y en que las políticas económicas se formulan deliberadamente para servir estos objetivos. El uso de los incentivos fiscales para fomentar el desarrollo industrial en las - dos últimas décadas se extendió por todas partes del mundo - y paralelamente sus modales se diversificaron y refinaron.

Ahora bien, para los fines de este trabajo, - se analizarán los principales incentivos de carácter fiscal

vigentes, que emplea el Gobierno Federal para impulsar el desarrollo industrial de nuestro país: Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias: Subsidios derivados de la misma Ley (se tomaron como ejemplo, los subsidios para la integración de la industria automotriz); subsidios al comercio exterior (para el fomento de exportación de manufacturas, operaciones temporales de importación y exportación, importación de maquinaria mediante la Regla 14 y puertos libres); subsidios en zonas y perímetros libres y en zonas fronterizas y; concesiones fiscales del impuesto sobre la Renta (depreciación acelerada y reinversión de utilidades). Como se aprecia solo se han comprendido los incentivos fiscales que otorga el Gobierno Federal y solamente los destinados al fomento industrial. Además de los mencionados se incluyen, aunque no tienen cabalmente la categoría de incentivos fiscales, los subsidios sobre fletes, porque se dan como complemento de algunos de ellos.

El propósito de analizar los incentivos fiscales que otorga el Gobierno Federal, responde al deseo de poner a la luz del inversionista —en un solo volumen— el funcionamiento, beneficios fiscales, condiciones que deben cumplirse y sujetos de aplicación de las exenciones y reducciones parciales o totales de impuestos amparados en cada uno de los incentivos considerados; asimismo, tratar de alentar a los estudiosos de la materia para que posteriormente se reestructure la política de incentivos fiscales, con base en los lineamientos expuestos en este trabajo.

Es innegable que los incentivos fiscales han estado sujetos a innumerables críticas, unas justificadas y otras no; sin embargo, la gran mayoría de empresarios y fiscalistas no han negado su utilidad y consideran en general a los incentivos, sinó como factor decisivo que coadyuva al-

desarrollo, sí como partícipe de dicho objetivo, por ello, - es conveniente y cada vez más urgente, uniformar la política de incentivos fiscales que el Gobierno de México utiliza para fomentar su industrialización, factor básico para acelerar el desarrollo económico.

Aprovecho la oportunidad para expresar mi - agradecimiento a los señores, Lic. Héctor Vázquez T. y Lic. Fernando Ruiz Salazar, asesor y revisor respectivamente de esta tesis, cuya decisiva ayuda hizo posible la realización de este trabajo. Asimismo, agradezco al Bufete "Bremer, - Quintana, Vaca, Rocha, Obregón y Mancera" el tiempo, facilidades y estímulo que me prodigaron, y a las Señoritas Secretarias del mismo por su cooperación en la parte mecanográfica.

I. LOS INCENTIVOS FISCALES EN MEXICO

Dentro de la Historia Económica, se puede apreciar que los gobiernos, en las diferentes épocas, siempre han estimulado, a través de diversas disposiciones, a instituciones y particulares, con el objeto de estabilizar o mejorar sus condiciones económicas, políticas y sociales. Entre las medidas dictadas se encuentran las subvenciones, las exenciones y reducciones de impuestos, y los subsidios.

Ahora bien, el conjunto de esas medidas puede identificarse con el concepto de incentivos fiscales, que cubre toda la serie de disposiciones que las autoridades Hacendarias o mejor quizá; Federales han formulado para estimular diversas actividades de la economía.

En virtud de que en la Historia Económica, no ha existido propiamente una política de incentivos fiscales, puesto que se han aplicado aisladamente y con bases legales distintas; se tomará al subsidio como representativo de las medidas de aliento gubernamental, ya que los antecentes más remotos del caso, se han identificado con el concepto de subsidio; esto es, "la ayuda financiera o de otro género que se da sin compensación equivalente, por los gobiernos y dependencias gubernamentales y de otros organismos de carácter pú

blico, con objeto de promover y proteger el desarrollo de las empresas privadas, en la industria, en el comercio o en la agricultura"[1].

Considero pertinente aclarar, que en el presente trabajo se abordará exclusivamente el estudio de los incentivos fiscales que utiliza el gobierno mexicano, para estimular la actividad industrial.

A. Antecedentes y conceptos generales

Antes de exponer los principales antecedentes para la implantación en México de instrumentos fiscales con fines de fomento industrial, nos detendremos para describir someramente el surgimiento y aplicación del subsidio[2] dentro de la Historia Económica.

La preocupación sobre las finanzas públicas se inicia propiamente con los griegos, con comentarios esporádicos en discursos de ética, ciencia, política y gobierno; entre ellos pueden mencionarse las citas sobre fondos y gastos públicos en la obra: "Las Leyes y la República" de Platón y en "La Política" de Aristóteles.

(1) Encyclopedia of the Social Sciencies, pág. 480

(2) Se hace notar que el término de incentivos fiscales engloba, para efectos de este trabajo, los siguientes conceptos: exenciones, franquicias, subsidios, reducciones y dispensas de impuestos, y ayuda fiscal. Hemos tomado la historia del subsidio para explicar los antecedentes de los incentivos fiscales, puesto que no existe propiamente una historia de ellos, ya que se han aplicado aisladamente y no coordinados como política de incentivos.

Una economía primitiva no tiene ni la organización social que requiere gastos públicos elevados, ni la riqueza necesaria para permitirlos; en formas tempranas de organización social, la vida pública y familiar estaban vinculadas estrechamente y había poco gasto público en el sentido en que el término es usado ahora. Los gastos públicos se desarrollaron con la creciente diferenciación y la organización política; las actividades religiosas y la defensa de las ciudades fueron las más caras y las que más frecuentemente se realizaban a costa de la bolsa pública. Cuando los gastos militares asumieron grandes proporciones, fueron cubiertos por medio de tributos exigidos a los países conquistados o dependientes.

Posteriormente, durante la Edad Media, se aprecia que el Rey tenía que hacer frente con sus recursos a muchos de los gastos que hoy consideramos públicos, pero como dichos recursos generalmente eran insuficientes, el soberano pedía ayuda a los señores feudales, quienes junto con la iglesia ayudaban en los gastos a los monarcas.

Al respecto, Ernesto Flores Zavala dice: "Entre las prestaciones de carácter económico, estaban las de ayuda en dinero. Estas ayudas fueron primero arbitrarias, después se reglamentaron limitándolas y llegando posteriormente a través de un proceso evolutivo a convertirse en los subsidios que en aquellas épocas concedían los Parlamentos a la Corona"(3).

En la época mercantilista, con el objeto de obtener y mantener una balanza favorable, se regula el comercio exterior, mediante el otorgamiento de primas a las expor

(3) Ernesto Flores Zavala.- "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", México, 1955, pág. 27

taciones y gravando fuertemente o prohibiendo las importaciones. A su vez se promulgaron leyes de navegación para asegurar el tráfico de los navíos nacionales. Con la agricultura y la industria se siguieron medidas similares con el fin de estimularlas. Se advierte también la creación de grandes estados, como fueron: España, Francia, Inglaterra y Holanda, gracias al incremento de la política económica nacionalista. Dentro de esta política constituyeron los subsidios un instrumento poderoso y sumamente utilizado. Se trató de conservar todo el metal que poseían, así como de conseguir aquél del que carecían. Es por estas razones por las que organizaron la Industria y el Comercio, reglamentando aquélla con el fin de producir al mínimo precio y en éste, impidiendo las importaciones y favoreciendo las exportaciones.

Durante los siglos XVI y XVII, es cuando se arraiga la idea de que el Estado debe hacerse cargo del fomento de las industrias y de las obras de interés general. Tal como afirma José Luis Villar Palasi "las obras de riego y los canales son construidos ya con cargo a las rentas del tesoro, bien por el sistema de concesiones o privilegios con un control directo de la administración sobre la ejecución de las obras, ya con un sistema de subvención administrativa"(4).

"Poco a poco el Estado va tomando un papel monopolista y va haciéndose cargo de todas las obras, dejando a particulares y corporaciones establecidas la ejecución de

(4) José Luis Villar Palasi.- "Las Técnicas administrativas de Fomento y apoyo al Precio Político", México, 1952, pág. 17

otro tipo de actividades subsidiándolos en los casos en que consideraba oportuna su intervención"(5).

Con el crecimiento de los Estados democráticos y con el surgimiento de las ideas de Adam Smith, la política y el otorgamiento de subsidios va perdiendo fuerza, pues diversos economistas argumentaban, que los subsidios fomentaban la ociosidad y el despilfarro, así como hacían mantener bajo el nivel general de salarios. A pesar de las opiniones apuntadas, el Estado interviene cada vez con más decisión, lo que dió nuevamente importancia a los subsidios como instrumentos de fomento para el desarrollo económico.

Es en el siglo XIX cuando aparece propiamente la función de fomento que incumbe a la Administración y comienza simultáneamente la legislación administrativa y fiscal. En 1843, Alejandro Olivar al tratar de la Administración Pública con relación a España indicaba "que la buena administración no sólamente desenvuelve su acción propia para remover obstáculos, sino que ejerce sobre las acciones de Dios una influencia saludable que los favorece y fecunda, procurando que se logren ventajosos resultados y se llegue a favorecerlos, estimularlos y crearlos". Esto es propiamente "fomento". Añade además "que en la industria fabril es donde mayor cabida encuentran las gestiones de fomento y buena dirección"(6).

Durante la Primera Guerra Mundial, principalmente a fin de la lucha armada, es cuando la política fiscal sigue otro derrotero. Asimismo, a raíz de la gran depre

(5) Antonio Alonso V.- "Subsidios reales en México", Tesis UNAM, México, 1965, pág. 19

(6) Encyclopedia of the Social Sciencies.- op.cit., pág. 431

sión de 1931, los subsidios fueron utilizados para sufragar gastos justificados por situaciones temporales de emergencia, a fin de evitar grandes pérdidas, sobre todo en industrias básicas, las instituciones bancarias, ferrocarriles y ramas económicas similares.

En la actualidad, la intervención del Estado, varía según las circunstancias y condiciones que convienen para el desarrollo del país de que se trate; puede ser su labor de simple fomento de las actividades de la economía privada, o de sustitución parcial o total de la misma por organismos socializados; esto es que el subsidio es utilizado como instrumento de regularización.

Antecedentes históricos en México.- Los gobiernos de casi todos los países del mundo y en particular los de México, han dictado diversas disposiciones para ayudar a los consumidores, comerciantes, industriales y agricultores, para estimular, como antes se dijo, sus condiciones económicas, políticas y sociales. Entre las diversas medidas dictadas se encuentran las subvenciones, exenciones de impuestos y los subsidios(7) que pueden revestir caracteres muy diversos. En algunas ocasiones las ayudas han sido totales, en otras parciales. Se han adoptado en muchos casos las formas directas y en otros se han preferido las indirectas(8).

Generalmente las ayudas emanadas de toda esta serie de disposiciones, especialmente en nuestro medio, han sido tomadas, sin tener en cuenta un plan general, en vez de

(7) Más adelante se hace la distinción entre subvenciones, exenciones de impuestos y subsidios

(8) En el apartado de clasificación de incentivos fiscales se explican las formas directas e indirectas

ser, como lógicamente debió haber sido, resultado de un estudio previo y una decisión congruente que cubra un período - más o menos largo y que venga a traducirse en beneficio directo del país.

Desgraciadamente al analizar la serie de medidas, leyes, decretos, acuerdos, etc., para formarse un juicio sobre el otorgamiento de los subsidios y apreciar los móviles y pasos seguidos para tal finalidad, nos encontramos - que la mayor parte del material está disperso, máxime que no se ha seguido un lineamiento definido y por ello en esta breve descripción histórica, nos encontramos con una serie de - lagunas imposibles de llenar, ya que hay períodos como el de la Revolución en que no existen datos; sin embargo, con la información obtenida se podrá apreciar la intervención del - gobierno en materia de fomento(9).

El primer dato sobre subsidios en nuestro - país, se encuentra en el Decreto del 19 de marzo de 1897, por medio del cual se otorgan subsidios virtuales por un espacio de 20 a 30 años a los primeros bancos de emisión que se fundaran en cada Estado. Con esta base, se estableció el Banco de Monterrey, al que le fueron otorgados 25 años de exención de impuestos generales y disminuciones de algunos impuestos- estipulados por la ley bancaria, todo ello asentado en el - convenio celebrado con el gobierno. Posteriormente se llevaron a cabo convenios similares para el establecimiento de - otros bancos de emisión.

(9) Nuevamente se toma como base la historia de los subsidios en México para explicar los antecedentes de los incentivos fiscales, por la ausencia de una política de - incentivos

Como antecedente de otro tipo de subsidio, - puede citarse el que se otorgó en 1901 a los importadores de maíz, con el objeto de abatir el elevado precio que había - alcanzado dicho producto. Se puede afirmar que este subsi-- dio es lo que hoy en día conocemos como subsidio a los pre-- cios.

En 1909 se libera de todo gravamen a los im-- portadores de materiales y maquinaria, para establecer en el país el sistema eléctrico para la producción de hierro y la fabricación de efectos de ese material. Durante 5 años se - otorgó también un subsidio virtual del 50% para importar - ferro-magneso, ferro-silicio, aluminio, magnesio, arcilla, - ladrillos refractarios y espatofluor(10).

En 1917, el gobierno constitucional se encuentra con muchos problemas a resolver y mientras tanto, se - muestra cauteloso en su política fiscal, circunscribiendo su acción a otorgar subsidios virtuales, consistentes en redu-- cir los derechos, a la importación de aquellas mercancías indispensables para satisfacer las necesidades del país y que- no eran producidas en México. Se concedió ayuda también a - las industrias que utilizaban materias primas de producción- nacional. Según Decreto del 28 de agosto de 1918, se concedieron subsidios virtuales a los importadores de maquinaria- y se les condonó el pago de impuestos pendientes de liquidar, por las importaciones realizadas con anterioridad a dicho decreto.

Entre 1923 y 1924 se siguen concediendo subsidios virtuales, permitiéndose la libre exportación de los siguientes artículos: mosco seco para pájaros, comino, chia, -

(10) Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

azafranillo, orégano, alpiste, cabeza de zotol, hojas de - maíz, raíz de jalapa, raíz de zarzaparrilla, miel de maguey, perlas en bruto, glicerina, productos manufacturados a base- de hierro y acero, cigarros, puros recortados y toda clase - de bebidas alcohólicas y refrescantes y de productos obtenidos en el país por la refinación de petróleo.

De 1926 a 1938 se concedieron algunas exencio nes prácticamente en calidad de subsidios, como las otorga-- das a las sociedades cooperativas que alcanzaron gran auge - a partir de la expedición de la primera ley de cooperativas- del 21 de enero de 1927.

En virtud de que los incentivos fiscales en - estudio están reglamentados por un gran número de leyes, - acuerdos y decretos, no existe unidad de criterio y por lo - tanto es imposible analizar sus antecedentes en conjunto, es to es lo que nos obliga que a partir de 1940 en adelante, se vean en capítulos posteriores, según el instrumento fiscal - en cuestión, sus principales rasgos, funcionamiento, aplica- ción, etc.

Conceptos.- Para llegar a un concepto de incentivos fisca les, se tiene que acudir —como antes se ha hecho— al con-- cepto de subsidio, que se puede tomar como representativo de las medidas de aliento fiscal; para ello se analizarán una - serie de definiciones, de diversas fuentes y para complemen- tarlas, se abarcarán también algunas sobre exenciones y sub- venciones.

En su acepción más amplia, "el término subsi- dio, hace relación a una gran variedad de exenciones, prés ta mos y concesiones que incluyen la asistencia financiera real o virtual de una autoridad a otra, dentro del Estado, o de -

un Estado a otro. También comprende la ayuda financiera que el gobierno otorga, de una suma específica o de cantidades - proporcionales a las producciones, importaciones o exportaciones de artículos"(11).

Estrictamente, y para ello podemos basarnos - en el concepto de subsidio anteriormente expuesto, contenido en la Encyclopedia of The Social Sciencies, el término se limita a "la ayuda financiera o de otro género que se da sin - compensación equivalente, por los gobiernos y dependencias - gubernamentales y de otros organismos de carácter público, - con objeto de promover o proteger el desarrollo de las empresas privadas, en la industria, en el comercio o en la agri-- cultura"(12).

A su vez, Rubén Contreras Cervantes lo define como "La cesión unilateral que en efectivo o con cargo a impuestos, otorga el Estado a las personas físicas o morales - con fines específicos; o como aquel acto fiscal que libera - en unos casos parcial y en otros totalmente de sus obligaciones fiscales y en unas más distribuye liquidez a una institución pública o privada así como particular, contabilizando - su monto en la cuenta de la Hacienda Pública Federal, como - un gasto, pero también como un ingreso; o como la renuncia - en favor de los particulares de parte del efectivo que - como ingresos recauda el Estado para cumplir con sus obligaciones"(13).

(11) Carmen Galán Balboa.- "Subsidios en México", Tesis - UNAM, México 1944, pág. 5

(12) Encyclopedia of The Social Sciencies, pág. 480

(13) Rubén Contreras Cervantes.- "Los subsidios federales- en México", Tesis UNAM, México, 1962, pág. 32

Por otro lado, el concepto de subvención según el Diccionario Económico de nuestro tiempo, es como sigue: "La aportación voluntaria a una empresa o actividad, de sumas periódicas o por una sola vez que otorga el Estado, la provincia o el municipio, para el sostenimiento y desarrollo de alguna actividad o institución que no depende de esos organismos, pero que se considera útil, en el sentido económico, cultural, artístico, asistencial, etc."(14).

Por su parte, la exención en su acepción limitada, "existe sólo cuando una ley impositiva o la Constitución bajo la cual opera, excluye específicamente dentro de su alcance a una persona o cosa que hubiera sido sujeto de imposición a no ser por la cláusula de exclusión"(15).

Una vez expuesto el concepto general de subsidio, considero pertinente aclarar los términos subsidio virtual y exención, ya que se suelen emplear sin gran cuidado para referirse al mismo fenómeno. Esta distinción la considero útil, en virtud de que la exención de impuestos en nuestro país ha adquirido reelevancia, por lo que es necesario asentar perfectamente su aplicación y distinguirla fácilmente de dichos subsidios virtuales.

Para aclarar el término subsidio virtual, nos valdremos de una de las clasificaciones de subsidios más usual y que se refiere a su naturaleza. Con esta base, los subsidios se dividen en reales y virtuales. Son reales, las cantidades en efectivo que el Estado sustrae de las recaudaciones fiscales para entregarlas a diversos organismos de manera directa, ya sea en uno o varios pagos. Son subsi-

(14) El Diccionario Económico de Nuestro Tiempo, pág. 583
(15) Encyclopedia of The Social Sciencies,- op.cit., pág 528

dios virtuales, las compensaciones efectuadas por el Estado, con cargo al pago de impuestos.

Con lo anterior, se puede apreciar la similitud entre subsidio virtual y exención; sin embargo, podemos diferenciarlos, primero, por el hecho de que los subsidios virtuales se contabilizan —como ingreso y egreso— en la Cuenta Pública Federal, mientras que las exenciones al considerarse como reducciones definitivas, no afectan la Cuenta Pública. Enseguida, la exención se puede conceder si se cumplen los supuestos señalados por la ley; mientras que el subsidio virtual, sólo se otorga si el gobierno lo considera necesario; por tanto, podemos decir junto con Antonio Alonso V. "que la exención se exige y el subsidio virtual se solicita"(16).

Para dejar perfectamente aclarada la distinción entre subsidios virtuales y exenciones se apuntará la opinión autorizada de Ifigenia M. de Navarrete: "la diferencia entre la exención y el subsidio que se otorga para compensar el pago de impuestos, estriba en que, mientras la primera libera legalmente y en forma general a los causantes de la obligación de pagar total o parcialmente ciertos impuestos bajo el ejercicio de la Ley de Fomento; el subsidio virtual tiene la naturaleza de un convenio fiscal, mediante el cual el fisco se paga a sí mismo a cuenta del causante, la totalidad o una parte de los impuestos causados por un tiempo delimitado (generalmente un año y ocasionalmente dos) a cambio de que el causante ejecute ciertos actos económicos, que contribuyen a mantener los niveles de producción, de ocu

(16) Antonio Alonso V.- op.cit., pág. 13

pación o de inversión"[17].

Por todo lo anteriormente apuntado y con base en los diversos conceptos señalados, se tienen suficientes - elementos para integrar una definición de incentivos fiscales para el fomento industrial, acorde totalmente a su aplicación en nuestro país:

Son los subsidios, exenciones y las reducciones parciales o totales de impuestos que se otorgan, bajo determinadas circunstancias, para fomentar la inversión industrial, la sustitución de importaciones, la exportación de manufacturas y en general la producción en el campo de la industria; con la característica de que los incentivos de este tipo, contienen elementos de selectividad y dejan al Estado un amplio margen de discreción administrativa.

B. Clasificación

Con el objeto de elaborar una clasificación de las principales medidas fiscales aplicadas en nuestro país para el fomento industrial; primero nos detendremos a examinar someramente algunas de las clasificaciones de subsidios más utilizadas en México, que constituyen la única fuente más relacionada con los incentivos fiscales.

La clasificación tradicional de los subsidios, es la que atiende a su naturaleza:

a). reales
b). virtuales

(17) Ifigenia M. de Navarrete.- "La Naturaleza de la Reforma Fiscal", Conferencia Esc. Nal. de Economía, México, 1962

Como antes se apuntó, se denominan reales, a las cantidades en efectivo que el Estado sustrae de las recaudaciones fiscales para entregarlas a diversos organismos de manera directa, ya sea en uno o varios pagos.

Los subsidios virtuales son las compensaciones efectuadas por el Estado, con motivo del pago de impuestos.

Por su repercusión se clasifican en:

a). directos

b). indirectos

Los directos, son aquellos que se otorgan exclusivamente al beneficiario que los solicita, con una repercusión rápida en cuanto a tiempo, y los indirectos son los que inciden en una persona, un grupo o grupos de la población, generalmente sin solicitud previa.

Por su finalidad se dividen en:

a). económicos

b). sociales

c). políticos

d). administrativos

Los subsidios económicos tienen como objeto proteger a las clases económicamente débiles, incrementar las industrias básicas, así como las denominadas "nuevas y necesarias" y fomentar diversas actividades económicas.

En cuanto a los subsidios sociales, diremos -

que son los destinados a proporcionar o incrementar la educación, la salubridad, los deportes, etc.

Los subsidios políticos en la generalidad de los casos son los aplicados a fines militares y también los otorgados a otra nación para aliviar situaciones de emergencia.

Por último, los subsidios administrativos, están constituídos corrientemente por una cantidad de dinero, otorgada periódicamente para ayudar a la construcción de obras de servicio público.

Ahora bien, la clasificación utilizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, está basada en cuanto al destino del subsidio: ya sea al consumo o a la inversión.

Las clasificaciones antes descritas, pueden resumirse en el cuadro siguiente(18):

(18) Antonio Alonso V.- op.cit., pág. 16

1.	Por su naturaleza	Reales Virtuales	
2.	Por su repercusión	Directos Indirectos	
3.	Por su finalidad	Económicos Sociales Políticos Administrativos	
4.	Por su destino	Consumo	Estados y Territorios Al comercio e industria A los precios A organismos descentralizados Diversos
		Inversión	A Estados y Territorios A organismos descentralizados A sociedades cooperativas, empresas comerciales e industriales Para construcción con fines culturales o sociales

Del cuadro anterior se desprende, que los incentivos fiscales como se han considerado en este trabajo, están ubicados en distintas clasificaciones, lo cual confirma una vez más la necesidad de contar con una clasificación específica que abarque las principales medidas fiscales utilizadas por el Gobierno Mexicano para el fomento de la industria; por consiguiente, se intentará formularla basándose en las dos grandes categorías de instrumentos fiscales que más importancia han adquirido dentro de la política fiscal de los países menos desarrollados:

a). Subsidios y exenciones de diversos impuestos directos e indirectos.

b). Asignaciones especiales, generalmente ba

jo al concepto de impuesto sobre la renta o sobre utilidades (depreciación acelerada y reinversión de utilidades).

Con base en lo anterior, en el cuadro siguiente se resume la clasificación de los principales incentivos fiscales vigentes en nuestro país.

PRINCIPALES INCENTIVOS-FISCALES VIGENTES PARA EL FOMENTO INDUSTRIAL-EN MEXICO

A) Subsidios y Exenciones	a) Franquicias de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias		i) Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias
			ii) Subsidios derivados de la ley
	b) Subsidios al Comercio Exterior		i) Para el fomento de las exportaciones de manufacturas
			ii) Operaciones temporales de importación y exportación
			iii) Importación de maquinaria mediante la Regla 14
			iv) Puertos libres
	c) Subsidios en zonas fronterizas y perímetros libres		i) Programa nacional fronterizo
			ii) Zonas y perímetros libres
B) Asignaciones especiales	d) Concesiones del impuesto sobre la renta		i) Depreciación acelerada
			ii) Reinversión de utilidades

C. Su importancia para el desarrollo económico

En el pasado, sólo un grupo reducido de países experimentó y llegó a esperar un mejoramiento continuado en las condiciones materiales de vida de su población. Sin embargo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la esperanza de un progreso importante en estas condiciones se ha convertido en una poderosa fuerza política y social en muchos países, cuyas energías económicas han estado inactivas durante largos años y cuyo progreso material ha sido relativamente retardado. Como resultado de estas expectativas nuevamente despiertas, los gobiernos y los pueblos de todo el mundo están aceptando la idea de que su progreso material es un objetivo fácilmente alcanzable y de que el éxito en esta empresa dependerá de su propia capacidad, vigor y disciplina.

Una consecuencia importante derivada del deseo de muchos países de lograr una tasa acelerada de progreso económico y social, ha sido que éstos perciban en grado cada vez mayor la función clave que desempeñan la legislación y administración tributarios para conformar el ritmo y orientación del desarrollo económico. En muchos países donde los ingresos insuficientes, la desigual distribución de la riqueza, o la ausencia de instrumentos fiscales avanzados para controlar la inflación o influir en los modelos de ahorro e inversión, tienden a obstaculizar el progreso económico, reestructurar el sistema impositivo para que la distribución de la carga fiscal sea compatible con el desarrollo económico, se ha convertido en una necesidad aguda. El interés actual por modernizar la administración impositiva, evitar la evasión fiscal, reducir al mínimo las características más injustas o económicamente irracionales del sistema impositivo, y extender el alcance de éste a fuentes de ingresos no gravados, está íntimamente ligado con el deseo de lograr un-

desarrollo económico acelerado. Sin embargo, la legislación impositiva orientada hacia el desarrollo, que se encuentra - con mayor frecuencia, consiste en leyes que reducen los im-- puestos a las actividades seleccionadas cuyo estímulo se con sidera de particular importancia social o económica. Estas- leyes o disposiciones se encuentran en muchos países ya sea- como aspectos integrantes de un programa de desarrollo, o co mo medidas especiales que operan independientemente del pro- grama; (como es el caso de nuestro país, en donde los instru mentos fiscales para el fomento de la actividad económica, - no guardan unidad y se aplican individualmente).

Sin embargo el aspecto que consideramos más - importante dentro de los incentivos fiscales, reside en su - utilización como medio para lograr los objetivos asociados-- con las actividades manufactureras, que constituyen actual-- mente la base del desarrollo económico.

Ahora bien, puede parecer paradójico que mien tras los objetivos usuales de una reforma impositiva básica- son aumentar la recaudación, eliminar las diferencias injus- tas o arbitrarias en la distribución de la carga fiscal y mo dernizar o fortalecer la administración impositiva; la pro- mulgación de una ley sobre incentivos fiscales tiene efectos opuestos. Este tipo de legislación reduce los ingresos del- gobierno, introduce nuevas diferencias en la carga fiscal a que deben enfrentarse contribuyentes con ingresos iguales, - y trae consigo nuevas complicaciones en la administración im positiva.

A pesar de lo anterior, los proponentes de la legislación sobre incentivos fiscales argumentan que las ven tajas sociales y económicas producidas por los incentivos son mayores que las desventajas. Insisten en que los incentivos

provocan un aumento sustancial en el nivel de la inversión y de la actividad económica en general que tendrá mayor importancia para el desarrollo que cualesquiera de las complicaciones administrativas o costos de recaudación y de equidad resultante de su adopción. En realidad, si los incentivos dan lugar a inversiones que de otro modo no se habrían realizado, no habrá pérdida en la recaudación, ya que por lo general los incentivos fiscales caducan después de un período determinado y por lo tanto pueden producir un aumento neto en la base impositiva nacional y en la recaudación total.

Además, los incentivos mejoran el ambiente para la inversión, tanto para el inversionista nacional como para el extranjero, al poner de manifiesto la actitud favorable del gobierno hacia la inversión privada, y también puesto que están compitiendo por capital escaso, el no ofrecer las mismas ventajas que otorgan otras naciones al inversionista, pudiera hacer que el capital se desviara hacia ellas provocando una situación desfavorable para aquéllas.

Los que se oponen a la legislación sobre incentivos fiscales argumentan que en tanto que las reformas realizadas por esta legislación pueden ser deseables, los incentivos per se no lo son. Dudan que estos incentivos alteren el comportamiento económico o los modelos de inversión lo suficiente para justificar los costos de la recaudación, la equidad en la tributación o la desviación de los limitados recursos administrativos que requiere su promulgación. Por ejemplo, argumentan que en lugar de inducir las inversiones, los incentivos simplemente confieren beneficios imprevistos a los causantes que habrían invertido cantidades sustanciales similares, sin necesidad del ímpetu adicional de los incentivos. Dicen que entre los factores que más influencia ejercen en la atracción de una inversión futura se-

encuentran: los juicios del inversionista acerca del mercado presente y potencial; la disponibilidad más o menos adecuada de crédito, materias primas, mano de obra, energía eléctrica, técnicos calificados, estabilidad política o monetaria, etc.; dado que todos estos factores, entre otros, desempeñan una función en las decisiones de inversión; la función del factor de impuestos queda, en buena medida, indeterminado. Esto ocurre así independientemente de que los impuestos sean altos o bajos. La existencia de impuestos altos no conduce inevitablemente a la conclusión de que las utilidades serán bajas. A la inversa, los impuestos bajos no indican, de ninguna manera, que las utilidades serán altas.- Donde es elevado el nivel de los servicios públicos, como la educación, salubridad, servicios de transporte y de mercado, el abastecimiento de energía eléctrica y agua; los inversionistas pueden obtener mayores beneficios con menos riesgo a pesar de los impuestos altos, que donde las cargas impositivas son bajas y se carece de estos servicios.

Con base en el análisis de incentivos fiscales aplicados, se ha llegado a la conclusión, de que "en los países subdesarrollados, las ventajas de estos mecanismos raras veces han compensado sus desventajas. No obstante muchos proseguirán formulando planes de nuevos incentivos que, en realidad, pueden justificarse en algunas circunstancias. Sin embargo, si se quiere elevar al máximo las oportunidades de éxito, los incentivos se deben proyectar y llevarse a la práctica con todo cuidado"(19).

Por lo anterior y en especial en nuestro país se puede decir con base en el estudio sobre la política de exenciones de impuestos, realizado en 1958 por encargo del

(19) Heller y Kauffmen.- "Incentivos fiscales para el desarrollo industrial", México, 1965, págs. 16 y 17

Programa Internacional de Impuestos, de la Universidad de - Harvard, por dos abogados, Ross y Christensen, bajo el título "Tax Incentive for Industry in Mexico", que la opinión casi unánime de los funcionarios hacendarios de diversos países que han participado como estudiantes en el programa internacional sobre tributación (International Program in Taxation) ha sido que los incentivos en sus países no han tenido éxito, han sido un problema administrativo, y han sido costosos en cuanto a ingresos fiscales y justicia. La experiencia de México parece dar la respuesta. En el pasado reciente no parece existir un caso en que la exención del impuesto fuera el factor decisivo en una decisión para invertir en México; de hecho, probablemente no existe situación alguna en que fuera siquiera un factor decisivo. De mayor importancia aún, parece ser que en la mayoría de los casos la posibilidad de exención del impuesto no se toma seriamente en consideración - cuando se está pensando realizar una inversión en México. - Muchas empresas ni siquiera lo toman en cuenta. Aquellas - que así lo hacen parecen clasificarlo como una ganancia inesperada que será útil si llega a recibirse. En respuesta al- siguiente cuestionario —"¿habría comenzado el negocio sin - la disponibilidad de una exención fiscal?— —14 empresas - contestaron que 'definitivamente si', nueve que 'probablemente si', una que 'probablemente no' y ninguna que "definitivamente no" o que 'no es seguro"[20]. La mayoría de los empresarios entrevistados coincidieron en calificar las exenciones como insignificantes en comparación con otros factores,- entre ellos el creciente mercado nacional, la libre convertibilidad del peso mexicano y la actitud general del gobierno hacia el inversionista. De medidas concretas de fomento industrial, reputaron más fructuoso el proteccionismo arancelario, por sentir que sus operaciones dependen del arancel -

(20) Ross y Christensen.- '"Tax Incentive for Industry in - Mexico", Cambrigde, 1959, pág. 101-102

y "que el mantenimiento de esta protección es la política gubernamental más esencial para continuar con la industrialización de México"[21]. Creen que el panorama general de los impuestos en México es más importante para el desarrollo que la exención temporal de impuestos, dado que piensan que es mejor evadir impuestos que obtener ayuda tributaria que hace más difícil la evasión, siguen "el principio de que la oscuridad es la mejor exención de impuestos"[22]. Sin embargo, la gran mayoría no ha negado su utilidad y consideran en general a los incentivos, sino como factor decisivo que coadyuva al desarrollo, si como partícipe de dicho objetivo.

Entonces, si los incentivos fiscales sólo son una faceta del intrincado problema de estimular el desarrollo económico, este supuesto también requiere que los servicios administrativos estén disponibles para coordinar las disposiciones de incentivos con otras medidas de desarrollo, además de para moldear los incentivos a necesidades y objetivos de desarrollo que cambian continuamente. En México "no se ha querido reunir y pensar en los detalles básicos que componen los cimientos de cualquier plan que valga la pena y en atarse a un plan durante mucho tiempo una vez que se ha formulado. . . Además, nunca ha habido una maquinaria central adecuada. Numerosas oficinas en diversas secretarías y organismos gubernamentales, como el Banco de México, Nacional Financiera y las Secretarías de Hacienda, Industria y Comercio, Patrimonio Nacional, Comunicaciones y Recursos Hidráulicos han recibido diversos grados de autoridad e influencia sobre el sector industrial de la economía, pero ha faltado la integración y la dirección central. La falta de planea-

(21) Ross y Christensen.- "Tax Incentive for Industry in Mexico", Cambrigde, 1959, pág. 102

(22) Héctor Vázquez T.- "Fomento Industrial en México, Tesis, UNAM, México, 1962, pág. 92

ción ha sido costosa. Generalmente se considera que ha llegado el momento de que un enfoque amplio reemplace el manejo, proyecto a proyecto, del desarrollo económico de México"(23).

Por todo lo expuesto, es necesario en principio "que exista una firme voluntad de afirmar y corregir sistemas y procedimientos, una actitud alerta y comprensiva de los funcionarios encargados de la administración, un avance sistemático hacia la objetivización en la aplicación de las disposiciones legales y una comunicación expedita entre los- administradores públicos, los industriales, los comerciantes y los consumidores"(24) con el fin de estimular la indus- -- trialización que "como fenómeno económico y social aunque es en extremo complejo tiene puntos de contacto con casi cualquier aspecto de la vida del hombre"(25). Por ello siendo - la industrialización el "verdadero meollo del desenvolvimiento económico, sin ella el nivel de vida no puede elevarse" - (26) y por ello también debe estimularse.

(23) Ross y Christensen.- op.cit.- pág. 101 y 102

(24) Octaviano Campos Salas.- Estímulos a la industrialización de México, Mercado de Valores Número 46, 1965

(25) Victor L. Urquidi.- Promoción del desarrollo industrial, Mercado de Valores Número 16, 1959

(26) Ibidem

II. FRANQUICIAS DE LA LEY DE FOMENTO DE INDUSTRIAS NUEVAS Y NECESARIAS

A. Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias

Sin desatender la adecuada evolución de otros sectores básicos de la economía, el sector público, a través de una sistemática labor de fomento, ha otorgado la más alta prioridad al desarrollo del sector industrial de México. En este campo, la política seguida por el gobierno ha estado encaminada a alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos: modificar la estructura ocupacional del país propiciando el desplazamiento de grupos demográficos localizados en actividades caracterizadas por una baja productividad hacia campos de la economía mejor remunerados; crear con suficiente celeridad fuentes de trabajo capaces de resolver con oportunidad los problemas que plantea el extraordinario crecimiento demográfico del país; estimular la creación de industrias productoras de bienes de capital, con el objeto de fortalecer la integración industrial y acelerar la sustitución de importaciones; favorecer la asociación mayoritaria de capital nacional con el capital extranjero, siempre que éste, dentro de su participación mayoritaria, aporte la experiencia tecnológica de que dispone; alentar la exportación de productos manufacturados como medio de expandir el mercado del sector industrial y como camino para lograr una más sana diversifi-

cación de las exportaciones.

A fin de apoyar los esfuerzos que dentro del proceso de desarrollo industrial realiza la iniciativa privada mexicana, el gobierno ha aplicado, como ya se apuntó, diversas medidas de política económica como son: subsidios, exenciones o reducciones parciales o totales de algunos impuestos, y asignaciones para depreciación y reinversión de utilidades, entre otras.

Cabe destacar entre las medidas antes mencionadas, las exenciones de impuestos que otorga el Gobierno Federal al amparo de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, de 31 de diciembre de 1954(1), y su Reglamento de 30 de noviembre de 1955(2), medida que por su importancia constituye quizá el incentivo fiscal más estudiado; como ejemplo podemos citar el trabajo que como tesis presentó Héctor Vázquez T. "Fomento Industrial en México" en donde realiza una serie de consideraciones en torno al funcionamiento, aplicación y resultado de la ley; pero tomando en cuenta que este incentivo fiscal ocupa actualmente uno de los primeros lugares como instrumento de aliento a la industria nacional, será objeto de estudio en el presente capítulo.

Antecedentes históricos.- La historia de la legislación en materia de fomento industrial, se inicia en nuestro país, con el Decreto del 20 de abril de 1926(3) en el gobierno del presidente Calles, en el que se otorgaba franquicia total de gravámenes federales, por un lapso de 3 años, a toda empresa nueva cuyo capital no excediera de $ 5,000.00 oro.

(1) Diario Oficial de 4 de enero de 1955
(2) Diario Oficial de 2 de diciembre de 1955
(3) Diario Oficial de 20 de abril de 1926

Su propósito fundamental quedó precisado en su primer "considerando": "Es de interés nacional que la industria tenga un mayor desarrollo en bien de la riqueza pública y del bienestar de las clases laborantes, tanto porque se utilizan materias primas de producción nacional, obteniéndose una considerable baja de precios en los productos cuanto porque se resuelve el problema de falta de trabajo".

Vemos en esta idea una clara preocupación por los problemas de desempleo que había ocasionado la etapa de la Revolución mexicana; además, el pensamiento de que el desarrollo industrial debía sustentarse básicamente en los recursos con que contaba en el país; sólamente "nos parecen ridículos los límites mínimos de 80 y 50% de trabajadores nacionales requeridos"(4) para tener derecho a las reducciones fiscales; si la empresa existía antes de la promulgación del Decreto o si era de nueva creación, respectivamente. Por último, se aprecia el interés de impulsar la pequeña y mediana industria.

En noviembre de 1939(5), bajo el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, se expidió un Decreto muy liberal de exenciones de impuestos a la industria. En éste se concede un plazo mayor, 5 años, pero conservando la exención total de impuestos federales. Sin embargo, el otorgamiento de las exenciones se condicionó a que las empresas favorecidas no perjudicaran a las ya existentes. Por primera vez se estableció el principio de las empresas más favorecidas, consistente, en que el otorgamiento de las exenciones se hiciera extensivo a todas las empresas que estuvieran en el mismo caso de las empresas exentas.

(4) Héctor Vázquez T.- op.cit. pág. 38
(5) Diario Oficial de 12 de febrero de 1940

En mayo de 1941[6], aprovechando las oportunidades que dejó la Segunda Guerra Mundial y que favorecían a nuestra industrialización apareció la Ley de Industrias de Transformación, cuya principal innovación fue incluir a las industrias necesarias dentro de su régimen. Es decir, las franquicias se podrían otorgar a industrias que produjeran artículos cuya demanda no estuviese totalmente cubierta. Dicha Ley adoleció de algunas fallas administrativas; no obstante y es posible que ello se haya debido a la acelerada economía del período bélico citado, se acogieron a su protección unas 120 empresas. En cuanto a la reducción de gravámenes siguió igual, así como el plazo de exención.

Posteriormente y tomando como base las experiencias de la Ley de 1941 se expidió la Ley de Fomento de Industrias de Transformación, de 31 de diciembre de 1945[7], que adopta los puntos fundamentales de las legislaciones anteriores aunque añadiendo la clasificación de las industrias según su importancia económica en: fundamentales, de importancia económica y ni fundamentales ni de importancia económica. Las primeras tendrían derecho a 10 años de exención, las segundas a 7 y las últimas a 5; sin embargo, en la práctica se generalizó el plazo a 5 años. A principios de 1949 se establece un marcado control sobre las empresas exentas a fin de vigilar las condiciones a que se sujetó el otorgamiento de las franquicias; se estableció como requisito que los productos objeto de la exención tuvieran como contenido nacional no menos de un 50% y se facultó a la Secretaría de Hacienda para fijar los montos máximos de las exenciones.

Principales característica de la ley actual.- Con el fin de incorporar a la Ley criterios colectivos, cualitativos y

(6) Diario Oficial de 13 de mayo de 1941
(7) Diario Oficial de 9 de febrero de 1946

de política industrial el 31 de diciembre de 1954[8] fue publicada la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias y el 30 de noviembre de 1955[9] fue publicado su Reglamento. Dicha Ley plasma las diferentes experiencias y conocimientos obtenidos en el ejercicio de los instrumentos legales que le precedieron. "Encontramos, pues, una ley sumamente elaborada, con muchas clasificaciones, que exige buen número de requisitos para conceder reducciones fiscales; en fin, se trata de un ordenamiento que aspira a una industrialización más racional"[10].

La Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias contempla los siguientes lineamientos:

1. Industrias nuevas y necesarias.- Hace objeto de la Ley a las industrias "nuevas" cuando se dediquen a: "la manufactura y fabricación de mercancías que no se produzcan en el país, siempre que no se traten de meros sustitutos de otros que ya se produzcan en éste y que contribuyan en forma importante al desarrollo económico"[11]. Y las industrias "necesarias" cuando: "tengan por objeto la manufactura o fabricación de mercancías que se produzcan en el país en cantidades insuficientes para satisfacer las necesidades del consumo nacional siempre que el déficit sea considerable y no provenga de causas transitorias"[12].

2. Industrias básicas, semibásicas y secundarias.- Para determinar los períodos de exención la ley divide en tres categorías a las industrias nuevas o necesarias,-

(8) Diario Oficial de 4 de enero de 1955
(9) Diario Oficial de 2 de diciembre de 1955
(10) Héctor Vázquez T.- op.cit., pág. 49
(11) Ley, artículo 2o.
(12) Ley, artículo 3o.

"según la importancia que tengan para el fomento industrial del país":

Básicas, 10 años: "las que produzcan materias primas, máquinas, maquinaria, equipo y vehículos que sean primordiales para una o más actividades de importancia fundamental para el desarrollo industrial o agrícola del país"(13).

Semibásicas, 7 años: "las que produzcan mercancías destinadas a satisfacer directamente necesidades vitales de la población, o que produzcan herramientas, aparatos científicos o artículos que puedan ser utilizados en procesos posteriores de otras actividades industriales importantes"(14).

Secundarias, 5 años: "las que fabriquen artículos no comprendidos en los dos grupos anteriores"(15).

Se consiente en prorrogar(16) hasta por cinco años el plazo de exenciones, sólo a las industrias básicas y semibásicas que sean de importancia para el desarrollo económico del país, siempre que a las empresas les falte recuperar en utilidades 20% o más de la inversión inicial total.

3. Impuestos y reducciones.- La ley otorga exención parcial o total de los siguientes impuestos(17):

a). De importación de los siguientes bienes-

(13) Ley, artículo 8o.
(14) Ley, artículo 9o.
(15) Ley, artículo 10o.
(16) Ley, artículo 15o.
(17) Ley, artículo 14o.

—si no se producen en el país en la cantidad y calidad necesarias—: materiales de construcción; maquinaria y equipo productivo; equipos de seguridad y similares; materias primas; materiales auxiliares; partes y piezas indispensables para su fabricación y plantas de energía eléctrica.

b). De exportación, sólo para las industrias necesarias de exportación.

c). Del timbre.

d). Sobre ingresos mercantiles en la parte correspondiente a la Federación.

e). Sobre la Renta (antes cédula II), en ningún caso superior a 40%.

El monto de las exenciones se determina utilizando nueve factores[18], que constituyen el mayor número de criterios nuevos de política industrial:

a). Calidad y cantidad de la mano de obra ocupada;

b). Grado de eficiencia técnica;

c). Proporción en que se utilicen equipos y maquinaria producidos en el país;

d). Volumen de materias primas y artículos terminados o semiterminados de procedencia nacional que se consuma;

e). Porciento del mercado nacional que se abastezca;

f). Cuantía de las inversiones;

(18) Ley, artículo 11o.

g). Usos de los artículos;

h). Prestaciones sociales superiores a las - legales que se concedan;

i). Importancia de los laboratorios de investigación que se establezcan.

4. Grado de elaboración y porcentaje nacional.- Dos condiciones básicas deben cumplir las empresas para tener derecho a las franquicias otorgadas por la ley:

a). Que agreguen a las mercancías que produzcan un valor económico importante, esto es, que el "grado de elaboración" sea por lo menos, del 10%,(19) y

b). Que los materiales importados no constituyan más del 40% del costo directo de producción; en otras palabras que el "porcentaje nacional" sea, por lo menos, del 60% de dicho costo.

5. Otras reglamentaciones.- La ley establece una serie de requisitos adicionales que se refieren a:

a). Viabilidad económica.- Las empresas demostrarán, antes de obtener exenciones, que poseen viabilidad económica(20). Más como toda fábrica que se inicia, y - por este sólo hecho, no puede demostrar su viabilidad económica, la prevención no se ha practicado severamente.

b). Control de calidad.- Se ordena a las - compañías favorecidas, sujetar su fabricación a las normas - de calidad impuestas, o que imponga, la Dirección General de

(19) Artículos 4o. y 5o., fracción I, de la ley y 10o., último párrafo del reglamento

(20) Ley, artículo 12o.

Normas de la Secretaría de Industria y Comercio[21].

c). Precios.- Todas las empresas con dispensa de gravámenes están obligadas a no vender sus productos a precios superiores a los que tengan en el mercado nacional artículos similares, ni a elevarlos por alza de aranceles a la importación o restricciones a la misma[22].

d). Entrenamiento de personal.- La ley limita el período para el uso de técnicos extranjeros, y establece el requisito de entrenamiento y preparación de personal mexicano para sustituir aquéllos[23].

e). Demanda.- Para tener el derecho a disfrutar de reducciones fiscales, las empresas deben cubrir mínimos preestablecidos de la demanda total nacional, de acuerdo con las categorías siguientes: nueva o necesaria y básica, satisfará 20%, nueva o necesaria y semibásica, 15%; necesaria y secundaria, 4%; nueva y secundaria, 0%. Estos requerimientos, sin embargo, nunca se han exigido, quizá por ser demasiado rigoristas.

Por otra parte y considerando la importancia de los incentivos fiscales como medida de promoción industrial; las limitaciones que confronta la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, que justifican y hacen pertinente su revisión; y el claro deseo de las autoridades y de la iniciativa privada por llevar a cabo esta acción; hicieron que en el mes de junio de 1966, bajo los auspicios del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C., se

(21) Ley, artículo 26o.
(22) Reglamento, artículo 8o. segundo párrafo
(23) Reglamento, artículo 26, inciso IX

creara un grupo revisor de este instrumento(24).

Se desprenderá del trabajo de este grupo de economistas mexicanos, los principales puntos contenidos en su análisis crítico de la Ley vigente, así como de su proyecto de una nueva Ley de Fomento Industrial, en virtud de queconstituyen la última palabra en torno a la legislación mexicana en materia de exenciones de impuestos.

Limitaciones y análisis crítico de la Ley vigente.- Aunquela Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias adolecede una serie de limitaciones —por las que constantemente se le critica— constituye uno de los instrumentos más avanzados en su género; sin embargo, para tener idea más exacta, enumeraremos algunas de esas limitaciones, contenidas —como antes se indicó— en el trabajo auspiciado por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. "Bases para una nueva Ley de Fomento Industrial":

1. La ley vigente, no considera algunos objetivos de capital importancia para el desarrollo nacional e industrial, o bien no les concede importancia debida. Por ejemplo: la contribución a la descentralización industrial y al desarrollo de las exportaciones de productos industriales.

2. Como casi la totalidad de instrumentos de fomento industrial, la ley opera en forma aislada, además de que no está enmarcada dentro de los objetivos nacionales dedesarrollo.

(24) Tal grupo quedó constituído por las siguientes personas: Carlos Bermudez Limón, Enrique Domínguez Pérez, Juan Foncerrada M., Claudio Mayoral G. y Héctor Vázquez T.

3. En el principio de "empresa más favorecida" se aprecia que contiene elementos de inequidad y además, limita el campo de aplicación de este ordenamiento.

4. Se puede apreciar en la práctica, que las exenciones que otorga la ley, se restringen casi exclusivamente a las industrias "nuevas", desatendiendo; por tanto,- a las que producen artículos donde no está cubierta totalmente la demanda: industrias "necesarias".

5. La forma de determinar el requisito de - "contenido nacional" de los productos por eximir, no mide la verdadera integración nacional de los mismos ni el ahorro - real de divisas obtenido en su fabricación; adicionalmente, no elimina la ineficiencia de la producción local.

6. En igual forma el requisito del "grado de elaboración" en propia planta, no es el mejor criterio rector, pues debe buscarse el mayor valor agregado posible (sustitución de importaciones o ganancia neta de divisas) desde el punto de vista nacional, no importando al efecto la elaboración correspondiente a cada unidad productora.

7. Las reducciones de impuestos que otorga - la ley no son suficiente atractivo; por tanto, es necesario aumentar el estímulo fiscal.

8. La clasificación de las industrias para - fijar los plazos de las exenciones, atiende fundamentalmente a la naturaleza física de los artículos producidos, sin considerar debidamente la contribución de las empresas al desarrollo económico del país.

9. Para fijar el monto de las deducciones de

impuestos, la ley considera diversos factores (cantidad de - mano de obra, porcentaje de la demanda, cuantía de la inversión, grado de eficiencia técnica, uso de los artículos, - etc.) que no se consideran útiles para juzgar la importancia de las empresas para el desarrollo económico del país. - Además, de que no se señala la forma de medir y ponderar dichos factores.

10. Asimismo, a la ley vigente le falta, mayor claridad, flexibilidad, precisión y extensión, que junto con la deficiencia del aparato administrativo para juzgar la procedencia, concesión y vigilancia de las exenciones, se - traduce en trámites sumamente largos y engorrosos, lo cual - anula su intención promotora y la convierte en ganancia inesperada.

Por tanto, todas estas imperfecciones, limitaciones, escasa significación promotora, el sacrificio fiscal del gobierno, y algunos otros factores negativos de la Ley - de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, ha llevado a un grupo de conomistas mexicanos(25) a proponer una nueva - Ley de Fomento Industrial cuyos rasgos fundamentales trataremos de destacar en el inciso siguiente.

Bases para una nueva Ley de Fomento Industrial.- "Debe - aclararse que tal proyecto considera únicamente los componentes escenciales de un ordenamiento en la materia. En estas condiciones, no comprende aspectos de orden secundario y de naturaleza reglamentaria, como los relativos a sanciones y - obligaciones de sus beneficiarios"(26).

(25) Grupo op.cit.
(26) Grupo op.cit.

1. Objeto de la Ley.- Coadyuvar a una industrialización compatible con las necesidades del mejor desarrollo económico nacional, mediante el otorgamiento de franquicias fiscales a la producción de bienes de la industria de transformación y a la prestación de determinados servicios.

2. Sujeto.- Las empresas que gozarán de reducciones fiscales serán:

a). de nueva creación y

b). las existentes que se amplíen.

Se entenderá por ampliación de una empresa existente, aquella que para producir nuevos artículos o prestar determinados servicios —o aquella que para producir o prestar un mayor volumen de sus artículos o servicios— incremente su inversión en maquinaria, equipo productivo e instalaciones de fabricación enuna cifra mínima o porcentaje que se estipule.

Además, se señala que las reducciones fiscales se otorgarán a las empresas que se amplíen exclusivamente en la porción de la producción o de la prestación de servicios resultante de dicha ampliación; pero siempre y cuandc no hayan gozado de franquicias fiscales al amparo de este ordenamiento o de las precedentes leyes de fomento industrial.

Por otra parte se apunta una modalidad, en cuanto a las declaratorias. En este proyecto se recomienda el uso exclusivo de declaratorias particulares por empresas incluyendo uno o más artículos o servicios, señalando en cada caso, los artículos a prqducir o los servicios a prestar, plazo, clase y monto de las franquicias de impuestos otorga-

das.

3. Empresas excluídas de los beneficios fiscales.- Quedan excluídas las empresas que:

a). No cumplan la totalidad de las condiciones señaladas.

b). Se dediquen exclusivamente a estos procesos: empaque, conservación y mejoramiento de la presentación de los productos; así como, a las que se dediquen a la prestación de servicios tradicionales, con la salvedad en ambos-casos, de los que se incluyan en la lista de actividades por promover.

c). Por sus actividades, tengan a su disposición otra clase de incentivos fiscales de carácter general.

4. Condiciones.- Para otorgar franquicias - fiscales, las empresas deberán:

a). Contribuír al equilibrio de nuestra Ba-- lanza Comercial. Siempre que con sus actividades sustituyan importaciones o realicen un volumen apreciable de exportaciones.

Se entenderá que una empresa sustituirá importaciones, cuando por su actividad cubra, parte del déficit - en la producción nacional del artículo que se trate. El déficit deberá ser permanente y representar, por lo menos, un-20% del respectivo consumo nacional aparente (promedio anual de los dos años anteriores a la fecha de solicitud de fran-- quicias). Asimismo, que las materias primas, partes terminadas y semiterminadas, y materiales auxiliares, no signifi- - quen más del 40% de su valor LAB en el país de orígen, del - bien sustituído. Por último cabe señalar que el material im

portado de los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —se puede extender a juicio de las autoridades administrativas a los países del Mercado Común Centroamericano— se reputará como nacional, en los términos que al efecto y de manera periódica se fijen.

Se entenderá por realización de un volumen considerable de exportaciones, cuando las empresas hayan sido planeadas para exportar una parte substancial de su producción; o bien, que se trate de un proyecto industrial originado dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Se exigirá a las empresas exportadoras que los materiales de importación no representen más de un 40% de su valor LAB en México, del bien a exportar; y se podrá considerar como material nacional el proveniente de los países de la ALALC, y si las autoridades así lo juzgan, de los países del Mercado Común Centroamericano.

b). Tener una participación mayoritaria del capital nacional, sujeto a comprobación en cualquier momento.

c). Contribuir a una localización racional; que atienda al alivio de la concentración industrial y al desarrollo regional equilibrado.

d). Presentar un estudio económico basado en el instructivo para solicitar las franquicias fiscales y en el que se cumplan todas las condiciones fijadas en la ley.

5. Factores que se considerarán para conceder beneficios adicionales:

a). Ubicación de las plantas en zonas en donde la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y las autoridades administrativas de este ordenamiento, consideren de interés nacional.

b). Utilización de patentes de inventores mexicanos.

c). Empleo intensivo de mano de obra. Factor que se sacará dividiendo: la inversión a realizar en maquinaria, equipo productivo e instalaciones de fabricación, entre el número de obreros y técnicos de fabricación a emplear. Este factor no deberá rebasar el coeficiente que al efecto se determine. (Se obtendrá esta cifra periódicamente, considerando el promedio de algunas ramas de la industria de transformación seleccionadas por sus características de trabajo intensivo). Asimismo, se podrá satisfacer este factor, cuando se vaya a emplear un número mínimo de obreros y técnicos de fabricación que se determinará posteriormente.

6. Lista de actividades que conviene promover.

El personal administrador de la ley, deberá elaborar una lista de actividades industriales y de servicios que conviene fomentar, para un mejor desarrollo económico nacional. Estas actividades, en principio, tendrán derecho a las reducciones fiscales fijadas, siempre que las empresas que las vayan a desarrollar cumplan con los requisitos impuestos.

7. Beneficios fiscales.

Esta ley considera eximir en los siguientes impuestos:

a). 100% de los impuestos de importación y sus adicionales, para la importación de toda clase de maquinaria y equipo, y reducción decreciente a partir de 100% en la importación de materias primas, partes semiterminadas y

terminadas, y materiales auxiliares. Todo esto, cuando se - compruebe que no existen de fabricación local o por razones- de abastecimiento, oportunidad, calidad o precio,

b). 100% del impuesto sobre ingresos mercantiles, porción federal, o por el equivalente referido a los- impuestos que graven las ventas de primera mano,

c). 100% del impuesto del timbre, y

d). Hasta el 100% del impuesto al ingreso - global de las empresas. Esta exención se aplicará cada año- en proporción necesaria para garantizar a la empresa un rendimiento razonable y atractivo, medido sobre su capital en - giro (determinado éste conforme a las bases establecidas en la Resolución de la Comisión Nacional para la Participación- de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas).

Además, las empresas que cumplan todos los requisitos impuestos por esta ley, podrán gozar de franquicias por un año más, por cada factor satisfecho de los indicados.

8. Administración de la Ley.

Se llevará a cabo por la Secretaría de Industria y Comercio, la de Hacienda y Crédito Público y por el - Banco de México, S.A.

Estos organismos podrán delegar en el Banco - México, S.A., algunas funciones —recepción y análisis de - solicitudes, elaboración de proyectos de Declaratorias par-- ticulares y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones— que permitirá darle mayor fluidez al trámite, permitiendo - que en un plazo aproximado de 90 días se tenga la aprobación de una declaratoria particular, por la Comisión Intersecretarial Asesora (formada con representantes de los organismos -

mencionados), para luego, publicarse en el Diario Oficial - de la Federación. Ahora bien, si después de esta publica- - ción alguna persona se considera afectada, podrá presentar - sus objeciones en el curso de 30 días hábiles.

Por último, las empresas que desean acogerse a los beneficios de esta ley, —considerarán que obtendrán las máximas franquicias— deberán presentar su solicitud, - por lo menos 3 meses antes de efectuar sus inversiones, en- caso de negativa, podrán inconformarse en un plazo de 30 - días hábiles, después de recibida la comunicación oficial.- Ahora bien, si reciben los beneficios fiscales, deberán cubrir semestralmente, por conducto del Banco de México, S.A., una cuota equivalente al 2% del monto de los impuestos dejados de pagar, para financiar la operación de la ley.

Una vez anotados los principales puntos del - proyecto de una nueva Ley de Fomento Industrial para México, resaltan algunos avances en comparación con la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias vigente; que constituyen, según los proponentes de la nueva ley, el paso inmediato para ajustar la legislación en materia de exenciones de - impuestos, al estadio industrial por el que actualmente cruza nuestro país.

Dichas ventajas podemos resumirlas como sigue:

a). Las franquicias se otorgan en forma independiente a cada empresa ya sea para la producción de uno o más artículos y no como actualmente se hace producto por producto.

b). Las reducciones fiscales se conceden si- se realizan nuevas inversiones, que justifica plenamente su objeto; actualmente esto no se ha considerado.

c). El ordenamiento propuesto, elimina el - sistema de medir la integración nacional de los productos en función del costo directo de producción. Asimismo, deja fuera el requisito de que en propia planta deberá realizarse un grado de elaboración mínimo (del 10%) a los productos.

d). Se incorpora el requisito de la mayoría de capital nacional que últimamente se ha impuesto a las empresas exentas al margen de la ley vigente.

e). No se exige vender artículos exentos a - precios superiores a un porcentaje determinado sobre los precios internos en los países de origen, emplear normas de calidad que expida la Dirección General de Normas, limitación en el uso de personal extranjero y entrenar al mexicano que lo sustituya, y por último el pago al extranjero del 3% sobre ventas netas por asistencia técnica y uso de patentes y marcas. Se recomienda llevar estos requisitos a la Ley General de Población, Federal del Trabajo, Impuesto Sobre la Renta y a otros instrumentos como aranceles o controles cuantitativos a la importación.

f). La nueva ley sí considera la localización industrial, atendiendo al objetivo de lograr un desarrollo regional equilibrado.

g). A diferencia de la ley actual que concede diferentes franquicias según la naturaleza física de los productos, la sugerida sólo otorga beneficios fiscales adicionales a las empresas que: se ubiquen en zonas de escaso desarrollo (pero con posibilidades de desarrollo), utilicen patentes de inventores mexicanos y empleen mano de obra en - forma intensiva.

h). La ley que se recomienda, establece la - formulación de una lista de actividades y servicios básicos para el desarrollo económicó, que en principio, pueden tener

derecho a las franquicias fiscales. La ley vigente establece algo similar, mediante la formulación de "declaratorias - de oficio" por cada producto, que no se ha utilizado hasta el momento.

i). Se aumenta la reducción del impuesto sobre la renta del 40 al 100%, pero automáticamente se le limita al monto necesario para garantizar a las empresas una utilidad mínima razonable.

j). Las franquicias deberán solicitarse y - concederse antes de realizarse las inversiones y no como sucede en la práctica, en donde dichas franquicias constituyen una ganancia fiscal inesperada.

Por último, los autores recomiendan que, con el objeto de que no exista competencia con otros instrumentos de fomento industrial:

a). Se derogue el subsidio de la Regla 14 de la Tarifa del Impuesto General de Importación, siempre y - cuando se reduzcan de manera general, en un 50% los impuestos de importación que actualmente gravan las fracciones que ampara. Esta proposición fue hecha antes de que las cuotas de algunas fracciones arancelarias de maquinaria y equipo - (aquellas cuyo gravamen fuera del 15% ad-valórem o menos) - aumentaran en un 100%(27); pero aumentó también el subsidio de la Regla 14 de 50% a 75%. Por consiguiente, esta situación altera la idea original del grupo proponente, y la reducción general de las cuotas tendría que ajustarse a la situación actual.

b). Se incorpore el subsidio del impuesto sobre ingresos mercantiles, participación federal, dado a las

(27) Véase la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1967

empresas exportadoras de manufacturas, dentro de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles; en otros términos, convertirlo en una exención de carácter automático, como otras existentes en la propia ley impositiva citada.

c). Se supriman las franquicias fiscales que otorgan los gobiernos estatales, pues su objetivo no se realiza al existir en casi todos los estados, lo que acarrea - pérdida fiscal inútil; por tanto, pueden utilizar esos recursos para realizar obras que sí hagan atractivo el establecimiento, mejoramiento y ampliación de empresas industriales en su territorio.

Una vez resumidos los principales puntos sobre los que descansa el proyecto para una nueva Ley de Fomento - Industrial, se antoja una reunión entre los autores de dicho proyecto, con las autoridades administrativas de la Ley de - Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias vigente; con el - objeto de estructurar, con base en los ordenamientos citados, una nueva ley en materia de exenciones de impuestos, que - coadyuve a la creación y ampliación de empresas industriales, que lleven al país a un estadio de industrialización superior, factor si no el más importante, básico para lograr más rápidamente nuestro desarrollo económico.

B. Subsidios derivados de la ley

Como se vió oportunamente, las reducciones previstas en la - Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, son concedidas a las empresas que cumplen con los requisitos ahí considerados; sin embargo, existen algunas empresas o ramas catalogadas de importancia fundamental para nuestra economía - que no cumplen con el total de los requerimientos citados en la ley, y por tanto, no pueden aspirar a obtener las franqui

cias fiscales ya mencionadas en el apartado anterior; ante esta situación, el gobierno las estimula otorgándoles subsidios equivalentes a dichos beneficios fiscales.

Para el presente trabajo, y en virtud de que la industria automotriz está dentro del grupo de empresas - fundamentalmente que no cumplen con la totalidad de requisitos impuestos en la Ley, se abordará el estudio de los subsidios que le otorga el gobierno y que se pueden considerar - —como ya se indicó— "supletorios de las franquicias de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, ya que se otorgan mientras las empresas automotríces pueden cumplir - con la totalidad de requisitos previstos en la ley"(28).

Importancia de la industria automotriz.- El inicio de la industria automotriz nacional parte de 1925, año en el que se estableció en México la primera armadora de automóviles y camiones, que fue la de Ford Motor Co. de México; a partir de entonces surgieron más plantas hasta totalizar 12; paralelamente al surgimiento sucesivo de plantas de armado se iban - incorporando en los vehículos un número creciente de materiales y partes de fabricación local, no obstante lo cual la industria no dejaba su condición de armadora, situación que decidió modificar la pasada administración mediante una serie de disposiciones que afectaron de modo vital el mercado automovilístico.

Como comentario adicional, merece la pena - indicar que al hablar de la integración de la industria automotriz se incluye dentro de ésta la llamada industria auxiliar cuya importancia es mayor que la de los productores de

(28) Artículo de Héctor Vázquez T.- "Incentivos Fiscales vigentes para el Fomento Industrial", Informe Económico, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C., septiembre, 1966

vehículos, pues fue decisión del gobierno que la fabricación de partes y componentes quedase a cargo de empresas independientes. El sector de la industria auxiliar automotriz constituye el elemento más dinámico de la industria automotriz - considerada en conjunto, ya que tiene un márgen amplísimo para la sustitución de importaciones, por la circunstancia de la exigencia del gobierno en cuanto a la utilización de componentes nacionales.

Para apreciar más la importancia de la industria automotriz en México, se describirán someramente algunas de sus características más notables en la actualidad; para después, enfocar la atención al estudio de los antecedentes en cuanto a los subsidios que recibe y que constituyen el objeto de este apartado.

Hasta hace poco existían en el país ocho plantas fabricantes de automóviles y camiones, a las cuales acaba de sumarse, en fecha reciente, "Fábrica Nacional de Automóviles, S.A." La producción de las 8 plantas en 1966 alcanzó la cifra de 113,680 unidades; ésta industria casi satisface la demanda total de vehículos en el país y proporciona al consumidor local gran variedad de tipos, modelos y capacidades para todas las posibles necesidades de transporte. En cuanto a inversiones, mano de obra ocupada, insumo de materias primas y partes es cuantioso, lo que la ha llevado a ocupar el importantísimo lugar que ahora ostenta; a su vez, es de apreciarse la influencia que tiene en la economía por los efectos multiplicadores que trae consigo.

Los datos siguientes son reflejo de la ya multicitada importancia de la industria automotriz en México(29):

(29) Germán Mort P.- "Problemática y Futuro de la Industria Automotriz en México", Informe Económico, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C., Mayo, 1966

Se estima que la inversión realizada por las plantas automotrices suma al presente más de 4 mil millones de pesos y que para 1970 llegará a un monto de 5 mil; a lo anterior debe agregarse lo invertido en la industria proveedora automotriz que al finalizar el año habrá alcanzado un guarismo de 4 mil millones de pesos. En cuanto a ocupación de mano de obra, se tiene que la industria terminal da empleo a cerca de 20,000 personas y otro tanto la industria auxiliar; para 1970 se calcula que la ocupación total de ambas industrias será de 65,000 obreros y empleados, de los cuales dependerá una población global de 300 mil personas. Por otro lado, se estima que para 1970 el total de las compras locales de esta industria será de 12 mil millones de pesos y que, como contrapartida, el ahorro generado en divisas, será alrededor de 7 mil.

Subsidios a la industria automotriz.- Fue en el gobierno del Presidente López Mateos, cuando se consideró de suma importancia acelerar el programa de integración de la industria automotriz, aprovechando al máximo las instalaciones existentes en el país en el campo de las industrias: mecánica, eléctrica, de fundición y de otras auxiliares, y asimismo, estimular el establecimiento de nuevas industrias conexas con la automotriz; para ello, se expidió un decreto(30) cuyo contenido es a grandes rasgos el siguiente:

a). Las empresas ensambladoras y los importadores de partes automotrices, deberían formular sus programas de fabricación en el país de motores y de conjuntos mecánicos, ante la Secretaría de Industria y Comercio.

b). "A partir del 1o. de septiembre de 1964 la integración de la industria automotriz nacional, más la incorpo-

(30) Diario Oficial de 25 de agosto de 1962

ración de las partes de fabricación local que se utilicen en el ensamble de vehículos automotores, debería representar, - cuando menos, el 60% del costo directo del vehículo fabricado en México"(31).

c). Se prohibía terminantemente la importación de motores (como unidades completas) y de conjuntos mecánicos armados (para ensamble) para automóviles y camiones.

Como se aprecia, el gobierno pretendía llevar adelante los programas de fabricación de las empresas automotrices, puesto que después sólo se otorgarían permisos por - las partes que requiriera la producción, pero siempre y cuando se hubieran señalado en su programa de fabricación.

Posterior a este decreto, fue la expedición - de la Declaratoria General de exención de impuestos para la- fabricación de automóviles y camiones(32), que guarda una situación muy especial en comparación con otras declaratorias, ya que ésta la expidió el gobierno sin previa presentación - por parte de alguna planta automotriz de su solicitud de - exención de impuestos; a esta se le puede considerar como - "declaratoria de oficio". En esta declaratoria se calificó- la fabricación de vehículos como industria nueva y básica, - pues su implantación y desarrollo contribuirá a incrementar- el desenvolvimiento económico y por su importancia concurre- a la integración industrial del país.

Las exenciones y reducciones de impuestos concedidas son las siguientes:

a). 100% del impuesto general de importación

(31) Decreto- artículo 4o.
(32) Diario Oficial de 11 de julio de 1963

y sus adicionales para la maquinaria, equipo y demás efectos señalados, sólo durante los primeros 5 años.

En cuanto a las materias primas y partes: 100% los primeros 4 años, 50% en los 3 años siguientes y 20% en - los últimos 3 ejercicios.

b). 100% impuesto del timbre.

c). 100% participación federal en el impuesto sobre ingresos mercantíles.

Además, se concede depreciación acelerada para toda la maquinaria y equipo importada durante los primeros 5 años y a la comprada localmente, según lo determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Enseguida aparecen una serie de condiciones - que deberán cumplir las empresas que pretendan acogerse a esta declaratoria general, de conformidad con los artículos - 12 de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias y- 25 de su Reglamento.

Hasta este año de 1967 no ha sido utilizada - la exención de impuestos indicada en la declaratoria general antes descrita, en virtud de que el gobierno, seguramente no quiere sentar el precedente de otorgar franquicias fiscales- al amparo de la ley vigente, a empresas cuyo capital está - formado principalmente por recursos extranjeros.

Por otra parte, el requisito del "contenido - nacional" en la industria terminal —mínimo de 60%— realmente no opera, puesto que muchas de las partes que le provee - la industria auxiliar son consideradas como nacionales, aunque en la realidad dichas partes aún no alcanzan el 60% re--

querido.

En virtud de que diversos factores han obstaculizado la utilización de la exención de impuestos, amparada en la Declaratoria General número 104 de 10 de julio de 1963, para la fabricación de automóviles y camiones; el gobierno mexicano, facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para otorgarle subsidos a esta industria, contenidos en el artículo 32 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1965(33).

En dicho artículo 32 se indicaba que los subsidios se aplicarán atendiendo a la inversión realizada y a los programas de fabricación de las empresas automotríces; y en cuanto a la industria auxiliar automotriz, "que tenga programas de fabricación e integración aprobados oficialmente, en tanto llega al 60% de contenido nacional, podrá considerarse como de fabricación nacional para los efectos del 60% de incorporación de partes nacionales en los automóviles".

Los subsidios que se conceden son los siguientes:

Industria terminal

a). Hasta 100% en los impuestos de importación;

b). Hasta 100% del impuesto de ensamble.

Industria auxiliar

a). Hasta 100% en los impuestos de importación de maquinaria;

(33) Diario Oficial de 31 de diciembre de 1964

b). En impuestos de importación de materias-primas y partes, serán variables de acuerdo con el contenido nacional incorporado en los productos.

El otorgamiento de estos subsidios se ratificó exactamente en los mismos términos, en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1966(34), lo cual significa, que estos subsidios constituyen el instrumento fiscal más importante que utiliza el gobierno federal, para impulsar a las empresas de la rama automotriz, hacia una integración cada vez mayor.

Por último, con base en el estudio realizado por la Confederación de Cámaras Industriales sobre la Ley de Ingresos de la Federación, se hicieron algunas proposiciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las que destaca para este análisis; la inclusión dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación del capítulo de subsidios que tradicionalmente se indicaba en la Ley de Ingresos de la Federación; por tanto, haciendo eco a esta recomendación, para el ejercicio fiscal de 1967 aparece dentro del presupuesto de egresos(35) el rubro de subsidios, y específicamente, los otorgados a la industria automotriz en los mismos términos que en ejercicios anteriores ya apuntados.

El caso de los subsidios para la industria automotriz, no es más que el reflejo fiel de un clima en donde no existe un ordenamiento fiscal de fomento industrial, que abarque a todas las ramas industriales aún con características distintas, en donde los beneficios se otorguen en función

(34) Diario Oficial del 31 de diciembre de 1965
(35) Diario Oficial del 31 de diciembre de 1966

del cumplimiento de los requisitos en él previstos; ya que- en la actualidad es suficiente que no se llene el total de - requerimientos impuestos en alguno de los incentivos fisca-- les vigentes, para crear otro nuevo con bases legales distintas y cuya operación es también independiente.

APENDICE

El gobierno mexicano siempre ha otorgado la más amplia prioridad al desarrollo industrial, aplicando para ello diversas medidas, de entre las que destaca, la exención de impuestos amparada por diversas leyes y decretos. El primer antecedente se encuentra en el Decreto de abril de 1926, hasta la actual Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias de diciembre de 1954.

En virtud de que en este capítulo se pone a consideración una nueva Ley de Fomento Industrial, basada en el estudio de varios economistas mexicanos, enseguida se inserta un cuadro en el que se indican sus funciones básicas, así como, las de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias vigente, con lo cual resaltarán sus diferencias.

LEY DE FOMENTO DE INDUSTRIAS NUEVAS Y NECESARIAS	LEY DE FOMENTO INDUSTRIAL
Sujeto	
a) Industrias nuevas	a) Empresas de nueva creación
b) Industrias necesarias	b) Empresas existentes que se amplíen

Plazo	
a) Básicas 10 años b) Semibásicas 7 años c) Secundarias 5 años	Se fija un período y se da otro de gracia por cada factor adicional que se cumpla.
Reducciones Fiscales	
a) 100% en impuestos de importación.	a) 100% en impuestos de importación, con reducción de-creciente en materias primas y partes.
b) 100% en impuestos de exportación (industrias nuevas de exportación).	b) 100% en impuestos: sobre ingresos mercantiles y del timbre.
c) 100% en impuestos del timbre.	c) Hasta el 100% en el impuesto sobre la renta, pero limitando esta franquicia para garantizar un rendimiento razonable sobre el capital en giro de la empresa.
d) 100% en impuestos sobre ingresos mercantiles.	
e) 40% en impuesto sobre la renta.	
Grado de Elaboración	
Se exige que el valor agregado en propia planta sea de un 10% mínimo (suma renglones II, III y IV del costo directo de producción).	Desaparece este requisito y se opta por considerar la sustitución de importaciones o ganancia neta de divisas desde el punto de vista nacional (según la empresa que se trate).
Grado de Integración	
Se exige que el contenido nacional sea de un 60% mínimo (se toma como base el contenido nacional en el costo directo de producción).	Se elimina este requisito, pues se considera que no mide la verdadera integración nacional, ni el ahorro real de divisas. Además no elimina la ineficiencia de la producción local. Se toma en cuenta la verdadera contribución de la empresa al desarrollo económico del país.

Otras Reglamentaciones

Se exigen además:

a) Viabilidad económica
b) Control de calidad
c) Precios (no elevarlos)
d) Entrenamiento de personal por técnicos extranjeros.

Se eliminan estos requisitos y se recomienda pasarlos a la Ley General de Población, Ley Federal del Trabajo, Ley del Impuesto sobre la Renta, y a otros instrumentos como aranceles o controles cuantitativos a la importación.

Otras características

a) Se expiden dos declaratorias: una general (rama) y una particular (empresa).

a) Se expedirá solo una declaratoria particular por cada empresa ya sea para la producción de uno o más artículos.

b) Se indica el uso de declaratorias de oficio, que hasta ahora no se han aplicado (actividades declaradas exentas por su importancia).

b) Se establece la formulación de una lista de actividades y servicios básicos que en principio tendrán derecho a las franquicias.

c) El trámite se lleva por lo regular de 2 a 3 y hasta 4 años.

c) El trámite se llevaría de 6 meses hasta un año máximo.

III. ESTIMULOS FISCALES AL COMERCIO EXTERIOR

México tiene fijados actualmente dos objetivos de política económica, en su comercio exterior:

1. Aumentar el volumen de sus exportaciones, principalmente de productos manufacturados, y

2. Adquirir los bienes de capital necesarios para su industrialización, importándolos de países altamente desarrollados, ya que normalmente no los produce.

Por el lado de las exportaciones, es necesario resaltar que nuestro país ha sido tradicionalmente exportador de materias primas, situación que lo ha colocado dentro de los países cuyo comercio exterior tiene poca consistencia ya que "Los bajos precios a que se venden nuestros artículos y en oposición de los precios altos a que se adquieren las mercancías de importación, tiene que traducirse necesariamente en una posición muy poco favorable para la relación real de intercambio y consecuentemente en una baja capacidad de importación del país" (1).

(1) Roberto Martínez G.- "Promoción de las exportaciones mexicanas", Tesis UNAM, 1962, pág. 55

Por consiguiente, México "..... como productor de materias primas, debe agregar valor a las mismas, tanto a través del trabajo de sus obreros, de la utilización más intensa de su equipo, maquinaria, servicios de transporte, -- etc" (2). O sea que, debe procurar su atención preferente - mente a que la producción de manufacturas de exportación sea cada vez más creciente; todo ello se traduce en una mayor - actividad económica, "..... a través de la ocupación más intensa de mano de obra, el aumento en las ventas de materias-primas, el incremento en el consumo de energía y, en gene -- ral, la mayor utilización del equipo productivo del país, - con los consiguientes beneficios en los resultados de la empresa" (3) y lógicamente en el nivel de vida de la pobla - - ción.

Por otra parte, nuestro país, no puede quedar-rezagado en un mundo de uniones comerciales y aduaneras, sino que debe hacer frente a la competencia de países con técnica industrial avanzada y alta productividad.

Ahora bien, si en México se ha considerado que el único camino para obtener divisas es mediante el aumento-de sus exportaciones —principalmente de productos elabora - dos— con el fin de estimularlas; se han creado diversos - instrumentos fiscales, crediticios y de seguros. También se está aplicando el programa de promoción industrial de las zonas fronterizas, mediante el cual y al amparo de los ordenamientos que rigen las operaciones temporales, se permite a - las empresas que se instalen en cualquiera de las ciudades - fronterizas para producir manufacturas de exportación, la im

(2) La exportación de México, Mercado de Valores, NAFINSA,- Núm. 29 1966, pág. 697

(3) Ibidem, pág. 697

portación temporal de materias primas o partes [4]. Por último están las facilidades otorgadas a las empresas instaladas en los Puertos Libres, [5] que si bien amparan toda clase de actividades económicas con vistas a la exportación, fueron creados principalmente para favorecer el establecimiento de plantas industriales de ensamble o transformación.

Por lo que respecta al segundo de los objetivos señalados inicialmente, la compra de los bienes de capital que requiere nuestro país para construír su infraestructura y para su industrialización, tiene que realizarla en los países altamente desarrollados y lógicamente debe pagarse con divisas, que sólamente se pueden obtener por inversiones directas e indirectas del extranjero o por medio de la exportación de bienes y servicios. Por el lado de las inversiones extranjeras, "las divisas que se obtienen tarde o temprano tienen que regresar en forma de amortizaciones a sus lugares de origen, incrementadas con intereses y dividendos" [6]. En cuanto a las exportaciones, el gobierno mexicano y la iniciativa privada consideran que sólo a través de su aumento, principalmente de productos manufacturados, se lograrán obtener dichas divisas.

Independientemente del camino que se siga para obtener divisas, la compra de los bienes de capital tiene que hacerse, pues constituyen una verdadera necesidad para-

(4) Mercado de Valores.- NAFINSA, Núm.29, 1966. En este programa se indica que se permite "..... a los empresarios interesados en actividades industriales de Transformación de materias primas o de partes en productos terminados, destinados exclusivamente a la exportación"; la importación temporal de maquinaria, equipo y materias primas destinadas exclusivamente a la ejecución de las mencionadas actividades.

(5) Beneficios otorgados al amparo de la Ley de Puertos Libres y su Reglamento.

(6) Vademecum del exportador.- CONCAMIN, 1967, pág. 7

acelerar el desarrollo económico de nuestro país. Por consiguiente, para facilitarle al industrial su adquisición; para el establecimiento, ampliación y modernización de sus empresas, se ha venido otorgando al amparo de la Regla 14 de las Generales para la aplicación de la Tarifa del Impuesto General de Importación, un subsidio en los impuestos de importación que cause la maquinaria y equipo que llenen los requisitos previstos en dicha Regla 14.

Con el objeto de conocer más detalladamente el funcionamiento y aplicación de los incentivos fiscales —que constituyen el tema central de este trabajo— que utiliza nuestro gobierno para estimular y facilitar el Comercio Exterior, en los apartados siguientes se resaltarán sus rasgos más importantes.

A. Para el fomento de la exportación de manufacturas

El deseo del gobierno mexicano de alentar el crecimiento delas exportaciones de productos elaborados, lo ha llevado a dictar algunas medidas, entre las que figuran:

1) En primer lugar, "la reducción general del impuesto a la exportación que ha disminuído en términos generales del 11.6%, en 1958, al 4.6% en 1966, tasa que es aún inferior al ajustarse con los subsidios a determinadas exportaciones y al considerar los convenios fiscales para los productos de la minería, en cuyo caso también se reduce el impuesto a la producción" (7).

(7) La exportación de México. Mercado de Valores, Núm.29, 1966, pág. 698

Como política general, las manufacturas están totalmente exentas del pago del impuesto a la exportación, excepto en unos pocos casos en que se aplica, por montos reducidos, a fin de proteger el mercado interno.

2) Las reducciones arancelarias acordadas a los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, concedidas en reciprocidad a las concesiones que México ha obtenido de los países integrantes de este organismo multinacional.

3) El otorgamiento de subsidios en los impuestos que afectan los resultados de las empresas exportadoras, dados a conocer en el Acuerdo Presidencial (8) de 13 de septiembre de 1961, regulado mediante circular de la Dirección de Estudios Hacendarios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, No. 309-1-22 de 9 de junio de 1962. Además se incluye la reducción en los fletes ferrocarrileros que cause el envío de los productos a la frontera para su exportación.

Subsidio Triple.- Enseguida se mencionan algunas generalidades relacionadas con esta última medida de fomento, que constituye el estímulo más importante para la exportación de manufacturas.

Empresas que tienen derecho a los subsidios

Son las empresas industriales que directamente hagan las exportaciones, sin intervención de intermediarios, ya sea que se les nombre representantes, agentes o con cualquier otra designación.

(8) Diario Oficial de 27 de septiembre de 1961

Productos elaborados sujetos a los subsidios

Son los que lleguen a los consumidores finales sin que requieran nueva transformación ni que se complemente su proceso industrial; por tanto, quedan excluídos los productos intermedios.

El anterior criterio es algo ambiguo; en caso de duda es en la práctica la Secretaría de Hacienda quien decide si determinada mercancía tiene derecho o no a los subsidios.

Como un elemento de juicio al respecto pueden servir estos antecedentes: los productos textiles (hilados y telas) gozan de los subsidios, y en cambio las láminas de acero no los disfrutan porque no se les ha considerado como productos elaborados, de acuerdo con lo establecido anteriormente.

De conformidad con el Acuerdo Presidencial y circular de la Dirección de Estudios Hacendarios 309-I-22 ya citados, los subsidios se aplican en los siguientes impuestos:

—Ciento por ciento del impuesto sobre ingresos mercantiles, participación federal,

—Ciento por ciento en los impuestos de importación de materias primas, materias auxiliares y partes o piezas para integrar los productos manufacturados de exportación (mediante el procedimiento denominado "draw-back" (9) y,

(9) Se trata de un régimen consistente en la devolución de los impuestos federales de importación que paga el importador al introducir al país determinadas materias primas o productos semielaborados, por utilizarse en la producción de artículos exportables, importe que se ordena se reintegre con posterioridad, una vez realizada la exportación del producto elaborado

—Ciento por ciento en el impuesto sobre la - renta, sobre las utilidades correspondientes a los incrementos que en cada ejercicio fiscal registren las exportaciones de manufacturas respecto al inmediato anterior.

El monto del subsidio en este impuesto, en ningún caso debe exceder del 50% de los impuestos que corresponderían a las utilidades derivadas de las exportaciones totales en el ejercicio de que se trate.

Vigencia de los subsidios

Son por tiempo indefinido, mientras no se derogue el Acuerdo Presidencial en que se basan.

Requisitos especiales para gozar del subsidio del impuesto sobre ingresos mercantiles

Son dos:

a). Los productos manufacturados de exporta - ción deben estar exentos del impuesto de exportación (si están gravados, primero debe promoverse la supresión del gravamen), y

b). El impuesto no debe ser repercutido o trasladado a terceros.

Requisitos especiales para gozar del subsidio de los impuestos de importación

Son dos:

a). Las materias primas, materias auxiliares y

partes o piezas importadas para integrar los productos elaborados de exportación no deben representar en valor más del 20% del costo directo de producción, (10) y

b). Los productos elaborados de exportación deben alcanzar un grado de elaboración (11) mínimo de 5% tratándose de productos químicos y 10% cualquier otro producto.

Solicitud y aplicación del subsidio del impuesto sobre ingresos mercantiles

No se requiere que previamente se reconozca el derecho de disfrutar de dicho subsidio.

Las solicitudes de aplicación del subsidio se hacen ya consumada la exportación y pagado el impuesto, ya que el subsidio se da para compensar futuros pagos del impuesto.

La gestión se hace por conducto de la Dirección de Estudios Hacendarios, quien gira las órdenes de subsidio a la Dirección de Ingresos Mercantiles, la cual formula las liquidaciones correspondientes para establecer las cantidades que han de compensarse por conducto de las oficinas recaudadoras.

(10) Artículo 10 del Reglamento de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias; entendiéndose por costo directo la suma de a) materias primas y partes; b) combustibles y otros materiales; c) energía eléctrica ; d) mano de obra (directa) y e) depreciación (no más del 10% de la suma de: a), b), c) y d)

(11) Entendiéndose por grado de elaboración el tanto por ciento que en el costo directo representa la suma de los costos antes mencionados en las fracciones b), c) y d)

Solicitud y aplicación de los subsidios de los impuestos de importación y del impuesto sobre la renta

Ante todo las empresas tienen que solicitar a la Dirección de Estudios Hacendarios que les reconozca el derecho a gozar de esos subsidios. Al efecto han de presentar ante esa Dirección diversos datos, informes y documentos.

Después de que la Dirección de Estudios Hacendarios ha estudiado la solicitud respectiva —y si se reunen los requisitos establecidos— expide un oficio donde se reconoce el derecho de gozar de los subsidios.

Para la aplicación concreta del subsidio de los impuestos de importación, se procede así:

Los impuestos de importación son pagados como en cualquier operación normal; ya que se ha efectuado la exportación, y con base en una serie de datos y documentos que las empresas deben enviar en cada caso a la Dirección de Estudios Hacendarios, esta Dirección determina el monto de los impuestos de importación que pueden compensarse con futuros pagos de los propios impuestos, lo que comunica a la Dirección de Aduanas para que ésta dicte oficio dando derecho a la compensación respectiva.

Para la aplicación concreta del subsidio del impuesto sobre la renta, las propias empresas interesadas procederán del modo siguiente al formular sus declaraciones anuales

Para el subsidio en el impuesto al ingreso global de las empresas se calcula el tanto por ciento que represente la utilidad gravable de la empresa, en función de su-

ingreso neto total. Este tanto por ciento se aplica sobre - el ingreso neto obtenido por el incremento de las exportaciones del ejercicio fiscal, determinándose así la utilidad obtenida por dicho incremento. A esta utilidad se aplica por separado la tarifa del impuesto sobre la renta y el resultado determina el monto del subsidio, que en ningún caso debe exceder del 50% de los impuestos que corresponderían a las - utilidades derivadas de las exportaciones totales en el ejercicio de que se trate, utilidades e impuestos que se calcularán de acuerdo con los mismos procedimientos señalados.

Las empresas con derecho al subsidio deducirán, en sus declaraciones definitivas, del impuesto a pagar conforme a dichas declaraciones, el monto de los subsidios - determinado conforme a las reglas anteriores. Si hubiere diferencia en favor del causante, puede compensarse con pagos posteriores del impuesto sobre la renta.

Fletes.- Adicionalmente a los subsidios antes descritos, el gobierno federal está concediendo a los exportadores cuyos - productos hayan sido objeto de algún proceso de transforma - ción, un subsidio en fletes ferrocarrileros (12) que causen dichos productos hasta la frontera.

El monto del subsidio otorgado por la Secretaría de Hacienda, es con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación vigente en el año que se autorice. Se puede - conceder a los industriales que exporten mercancías totalmente elaboradas, o sean, aquellas que para su consumo final no

(12) Según información oral obtenida en el Departamento de Subsidios y Exenciones, de la Dirección de Estudios Hacendarios, este subsidio empezó a operar en el año de 1963

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.

deban ser objeto de nueva transformación, un subsidio hasta- de 50% de los mismos fletes ferrocarrileros y para el resto- de productos industrializados solamente el 25%, desde luego, todo ello a discreción de la Secretaría de Hacienda. Esto - es, que el porciento otorgado no es fijo para todos los productos, sino más bien se otorga, en función del "grado de - elaboración e integración" (13) de cada producto.

Las autorizaciones correspondientes se expiden a nombre de las beneficiarias con copia a las empresas fe -- rrocarrileras nacionales, a fin de que en el momento de ha - cer efectivos los fletes, descuenten el porcentaje otorgado, para lo cual bastarán dichas autorizaciones.

El gobierno federal reintegrará a las empresas ferrocarrileras el monto del subsidio al ejecutarse los gastos anuales de su operación y cubrirles el déficit cuando éste exista, tal como se viene haciendo en el caso de los subsidios del Programa Nacional Fronterizo.

Este subsidio podrá reducirse o suprimirse si a juicio de la Secretaría de Hacienda se presentan circuns - tancias que así lo ameriten.

Recomendaciones.- Como un comentario general acerca del propósito de aumentar la exportación de productos manufactura - dos deben perseguirse los siguientes objetivos:

1) "..... en las tareas de la promoción de - las exportaciones, tanto las entidades públicas como las privadas, han de intervenir estrechamente. La acción unilate -

(13) Términos aclarados oportunamente

ral no es suficientemente efectiva, de modo que para evitar ese peligro, hemos de sumar voluntades y coordinar esfuer - zos. Dentro del marco institucional y operativo proporcio - nado por las entidades públicas, ha de multiplicarse la ac - ción privada para conseguir un objetivo difícil y, por tan - to, digno de luchar por él: la presencia sostenida de los- productos industriales mexicanos en los mercados internacio- nales" (14).

2) Modificar el régimen de subsidios, concretamente:

a). Aumentar el subsidio en el Impuesto sobre- la Renta, aplicándose una reducción general de 50% en las - utilidades derivadas de las exportaciones totales del ejercicio de que se trate y no como se viene haciendo; sobre las - utilidades del incremento de las exportaciones de un ejercicio a otro, sin exceder del 50% de los impuestos que corresponderían a las utilidades de las exportaciones totales del ejercicio. Con esta modalidad podría, inclusive, facilitarse el cálculo y aplicación del subsidio.

b). Modificar el criterio en cuanto al mínimo de 80% exigido a los productos exportables, para tener derecho a los subsidios, reduciéndolo al 60% que prevee la Ley - de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, ya que en la- mayor de las veces los productos altamente integrados son - incompetitivos en los mercados exteriores; por consiguien - te, se está en desventaja con aquellos productos que provienen de países cuya industrialización es más avanzada.

(14) Francisco Alcalá Q.- "La función de los sectores público y privado en la promoción de las exportaciones", Revista Comercio Exterior. Enero 1967, pág. 21

En nuestro país la programación industrial en materia de exportaciones se ha proyectado con criterio de integración industrial interna y no con el de participación en el mercado internacional.

3) Modificar el criterio actual de que solamente los artículos de consumo final gozarán de los subsidios para su exportación. Hay artículos intermedios con técnica industrial avanzada, que pueden requerir algunos mercados del exterior para terminar sus productos. Por lo anterior, se debe tener en cuenta que el mercado internacional compra lo que necesita, y no lo que el exportador quiere venderle.

4) Debe agilizarse en mayor medida el trámite burocrático para otorgar las autorizaciones de subsidio y simplificar los procedimientos para su aplicación.

5) Por último, deberá ubicarse el régimen fiscal de subsidios a la exportación de manufacturas, dentro de un programa racional de exportaciones que sin dejar a un lado la integración industrial interna, permita sostener la presencia de productos mexicanos en los mercados internacionales.

B. Operaciones temporales de importación y exportación

En principio se puede decir que las operaciones temporales previstas en el Código Aduanero (15) son de diversas clases, y en general "..... consisten en la posibilidad de importar-

(15) Diario Oficial de 31 de diciembre de 1951

o exportar bienes en forma temporal sin pagar los impuestos respectivos, garantizándolos con fianza mientras retornan a su país de origen. La operación temporal que más nos interesa, es la que se utiliza para el fomento de la exportación de manufacturas y que consiste en la importación temporal de materias primas y partes destinadas a la producción de manufacturas de exportación" (16).

Aunque para el fomento de exportaciones de productos elaborados se utiliza con mucha mayor frecuencia el subsidio de los impuestos de importación de materias primas y partes —cuyas características se vieron en el apartado anterior— que la importación temporal citada, no quiere decir que ésta haya adquirido un papel secundario, que haga nulo su objetivo; más aún, recientemente se están aplicando las normas referentes al programa de promoción industrial, (17).

(16) Artículo de Héctor Vázquez T.- Informe Económico, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C., Núm. 2

(17) "Aún cuando se puso en marcha en julio de 1966, ya dió sus primeros resultados con la instalación, en diversas poblaciones fronterizas del norte, de 22 empresas que están ocupando a 3,113 personas y que, una vez operando en condiciones normales, darán acomodo a 6,663 trabajadores. A medida que transcurra el tiempo, con la colaboración de las autoridades estatales y municipales de esa región del Territorio Nacional, y con la eficaz participación de los hombres de negocios del país —tanto del interior como locales— que, con sus relaciones con empresarios del exterior puedan crear o atraer a más empresas, se generará un importante volumen de empleo, elevando el nivel de vida de las ciudades fronterizas estabilizando las fuentes permanentes de ingreso que ahora son aleatorias y coadyuvando a mejorar el ingreso fiscal de los ayuntamientos que tanto requieren de recursos para atender a las más urgentes necesidades de dotación de servicios municipales". Revista Comercio Exterior, Abril 1967, pág. 281

que con objeto de aprovechar la mano de obra sobrante en la frontera norte del país, está auspiciando el gobierno federal; donde al amparo de los ordenamientos que rigen las operaciones temporales, se permite a las empresas que se instalen en cualquiera de las ciudades fronterizas para producir manufacturas de exportación, la importación temporal de materias primas y partes.

Código Aduanero.- Para tener una idea más clara acerca de las operaciones temporales de importación y exportación, se acudirá al Código Aduanero (18) en su Título VIII, Capítulo I, cuyo principal contenido es el siguiente:

Se faculta a los jefes de las aduanas para permitir, apegándose a las disposiciones del Título VIII mencionado, las operaciones temporales; sin embargo, en algunos casos, dicha facultad podrá aplicarse por conducto de la Dirección General de Aduanas, inclusive en operaciones no previstas en dicho Título VIII.

Para autorizar las operaciones temporales de importación y exportación, se deberán cumplir algunos requisitos, que se presentarán en forma resumida, como sigue:

a). Será indispensable que las mercancías se puedan identificar a su retorno (19).

b). Las mercancías de importación o exportación prohibidas, no podrán ser objeto de operación temporal (20).

(18) Diario Oficial de 31 de diciembre de 1951
(19) Código Aduanero Artículo 322
(20) Código Aduanero Artículo 323

c). La operación temporal es concedida; en importación, al destinatario, y en exportación, al remitente [21].

d). Se deberá otorgar garantía que asegure los impuestos aduaneros y multa que pueda causarse [22]. Las infracciones que se cometan estarán sujetas a las sanciones establecidas en el Código [23].

e). Los plazos otorgados son de 6 meses, que podrán ser prorrogados por la Dirección General de Aduanas cuando lo estime conveniente.

f). Cuando una operación temporal, asuma el carácter de definitiva, la mercancía —parcial o totalmente, según el caso— quedará sujeta al pago de los impuestos aduaneros y a la multa señalada [24]. La operación temporal será definitiva cuando: lo solicite el interesado; se venza el plazo otorgado; o se utilicen los efectos en otro fin, distinto al autorizado.

g). Los documentos de despacho y retorno que amparen la operación, entre otros requisitos: deberán ser exclusivos de las mercancías afectadas a operación temporal; se les anotará que la operación es temporal citando el artículo en que se funda; se formularán por quintuplicado; deberán ser marcados en las aduanas con el sello "operación-temporal".

(21) Código Aduanero Artículo 324
(22) Código Aduanero Artículo 325
(23) Código Aduanero Artículo 326
(24) Código Aduanero Artículo 329

h). Los retornos de las mercancías, podrán - hacerse en una o más partidas y por aduana distinta de aquella en que se inició la operación, pero siempre sujetas a - una serie de requisitos previstos en el Código Aduanero - - (25).

Para los fines de este trabajo, merece la pena destacar el contenido del artículo 334, que dice "Quedarán - sujetas al pago de los impuestos de exportación que les co - rresponda, según la clasificación del artículo elaborado que se exporte, las materias primas o artículos nacionales o nacionalizados que se empleen con materias primas o efectos extranjeros importados temporalmente, para la elaboración de - productos o para terminar esa elaboración en el país. Así - mismo, quedarán sujetas al pago de impuestos de importación, las materias primas o efectos extranjeros que se hayan em -- pleado con materias primas o artículos nacionales o nacionalizados exportados temporalmente para su elaboración, transformación o acabado en territorio extranjero".

Una vez apuntados los principales requisitos - impuestos en el Código Aduanero para permitir las operaciones temporales de importación y exportación; merece la pena destacar que su aplicación, inicialmente, adoleció de muchos defectos, entre los que se pueden citar: "falta de estudios económicos de artículos sucedáneos nacionales, repercusiones en la industria local, identificación de materias primas, retornos autorizados en distintas partidas y aduanas", (26) etc. Por consiguiente, todas estas anomalías y otras más, lleva -

(25) Ibidem Artículo 333

(26) Alicia Zardeni "Algunas consideraciones sobre la operación temporal en el comercio exterior de México como - factor de fomento industrial".- Tesis UNAM, México, - 1965, págs. 54 a 58

ron al Gobierno Federal a reconsiderar el funcionamiento de las operaciones temporales previstas en el Código, incorporándole criterios más amplios de política económica, concentrados en un Decreto [27], cuyo principal contenido, se verá en el apartado siguiente.

Acuerdo de octubre de 1958.- Con el objeto de evitar, sino todas, sí algunas de las anomalías anteriormente descritas,- el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dió a conocer el decreto que ampara las siguientes operaciones temporales:

A. Importación temporal de envases

B. Importación temporal de productos

C. Exportación temporal de envases

D. Exportación temporal de artículos para acabarlos o acondicionarlos en el exterior

Las operaciones temporales antes enunciadas, serán objeto de estudio económico en cada caso. Dicho estudio será practicado por la Dirección de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En particular, la importación temporal de productos para concluír su elaboración o envasarlos, en el país, se concederá:

a). Cuando se mejore la calidad y presentación de productos nacionales que actualmente sólo son de consumo interno, con el fin de que se exporten tales productos, conteniendo el 60% de materia prima nacional, siempre y cuan

(27) Diario Oficial de 3 de octubre de 1958

do se compruebe plenamente que sin estos artículos no sería exportable el producto terminado y que la materia prima o - producto no se elabora en el país.

b). Cuando se aumente la capacidad de una rama industrial que esté operando por abajo de su capacidad máxima, siempre y cuando la utilización de materias primas nacionales existentes no se vea disminuída ni altere sus precios.

c). Cuando permita la elaboración de productos terminados, para abastecer a las zonas y perímetros libres - que actualmente importan tales productos terminados, siempre y cuando este procedimiento no sea un obstáculo para que - esas zonas y perímetros libres sean abastecidos con productos elaborados internamente utilizando materias primas nacionales.

Ahora bien, las importaciones temporales citadas no se autorizarán:

a). Cuando los productos a importar sean iguales a los que se producen en el país o sean substituíbles - por los mismos.

b). Cuando den origen a una fuente de trabajo- que no sea estable.

c). Cuando se trate de operaciones de simple - maquila o acabado que no incorpora materias primas nacionales o que su proporción es muy baja.

d). Cuando la materia prima nacional incorporada sea menor del 60% del valor del producto terminado que - se vaya a enviar al extranjero, pudiéndose cambiar este porcentaje cuando los beneficios económicos de una importación-

temporal sean notorios, pero sin que esta operación se oponga al principio de máxima utilización de materias primas nacionales y de industrialización del país.

e). Cuando por virtud de la franquicia concedida, la empresa solicitante obtenga mayores ventajas que una empresa establecida en el interior del país.

Por otra parte la exportación temporal de artículos para acabarlos o acondicionarlos, se permitirá en cantidades razonables cuando sea necesario conocer la capacidad técnica de alguna maquinaria, con objeto de asegurar la eficacia de la compra de esa maquinaria.

En general y en la misma forma en que está previsto en el Código Aduanero, las operaciones temporales antes tratadas solo se conceden con plazo de seis meses, prorrogable por una sola vez y hasta por un máximo de otros seis meses, siempre y cuando se compruebe la imposibilidad de realizar el proceso completo de fabricación dentro del primer período. Si en el período autorizado no se ha hecho uso de la franquicia queda sin efecto la autorización dada.

Las operaciones temporales no previstas en el Código Aduanero sólo se permiten previo el estudio de la Dirección de Estudios Hacendarios. Como caso especial y para industrias que exporten más del 80% de su producción, puede autorizarse la importación temporal de productos aún cuando no llenen los requisitos de incorporación de materias primas nacionales o de identificación directa. Asimismo, las operaciones temporales descritas, quedan sujetas a las disposiciones especiales que para el efecto se encuentran en vigor, tales como permisos de las Secretarías de Industria y Comercio y de Agricultura, registro en la Secretaría de Salubridad, etc.

Por lo que respecta a los desperdicios, mermas, etc., que puedan resultar en los procesos de fabricación y otras condiciones especiales, son determinados en el estudio técnico que elabore la Dirección de Estudios Hacendarios y dados a conocer a la Dirección General de Aduanas.

Por último, la Secretaría de Hacienda puede fijar bases distintas a las aquí señaladas para las operaciones temporales cuando las condiciones económicas de tales operaciones y de la economía general del país lo requieran, y siempre que los estudios técnicos que se realicen al respecto demuestren tal situación.

Como se aprecia, la política de fomento industrial en México, en este caso a través de las operaciones temporales, logra un avance con la aparición del decreto apuntado; sin embargo aun se aprecian algunos defectos, que a continuación se analizan:

a). Los estudios que realiza la Secretaría de Hacienda, a través de su Dirección de Estudios Hacendarios —Departamento de Aranceles— no son realizados con la profundidad necesaria, pues al no contar con información más amplia de la industria nacional, las autorizaciones que concede, pueden afectar alguna rama de la producción, en donde podría, estimularse o substituírse algún efecto de origen extranjero. Esta falta de información, igualmente acarrea que dichos estudios en general, sean tardados, restándole consecuentemente atractivo a las operaciones temporales.

b). Como antes se dijo, el programa de aprovechamiento de la mano de obra restante en las fronteras, está funcionando con base en lo previsto en las operaciones temporales "permitiendo a casas filiales extranjeras acogerse a su régimen, transformando los efectos importados en el

país donde los sueldos, salarios e intereses, entre otros, - representan un costo mucho menor que en los países de donde- provienen dichos efectos" (28). Esta facilidad que se está otorgando a empresas extranjeras, tiene que planearse cuidadosamente, permitiendo el establecimiento de aquellas cuya - inversión permita aumentar la productividad de la mano de - obra que contribuya a solucionar el problema del bajo nivel- de vida en las fronteras y promueva fuerte demanda de empleo para la mano de obra desocupada. Asimismo, las inversiones- deberán canalizarse hacia proyectos autofinanciales, que en un futuro puedan soportar la competencia del mercado nacio - nal e internacional. Todo esto sin olvidar las oportunida - des que brinda cada zona.

c). Por último, es pertinente señalar la necesidad de que las dependencias oficiales encargadas de la tramitación, estudio y resolución de las solicitudes de opera - ción temporal, guarden una estrecha coordinación y no den lugar a los ya conocidas discrepancias, que repercuten lógicamente, en las empresas interesadas y distorsionan el objetivo del instrumento fiscal en cuestión.

C. Importación de maquinaria mediante la Regla 14

El gobierno mexicano, con objeto de fomentar la inversión industrial del país, ha establecido un subsidio especial, aplicado sobre los impuestos de importación de maquinaria y equipo para nuevas instalaciones, ampliaciones y modernización - de plantas fabriles.

Para gozar del subsidio mencionado, se han establecido una serie de disposiciones y requisitos, que en su

(28) Alicia Zardoni.- op. cit. pág. 64

conjunto forman lo que se conoce con el nombre de "Regla - número 14" de la Tarifa del Impuesto General de Importación.

Antecedentes.- El primer antecedente de la Regla 14 corresponde al decreto de fecha 11 de diciembre de 1908, que se - conoce como documento No. 13 y circular 134, el que a través de sus nueve reglas reguló la introducción de maquinaria al país, señalando los requisitos que deberían cubrir los interesados ante la Dirección General de Aduanas. En especial , cabe mencionar la quinta regla en donde se indicaba que la - introducción de maquinaria se debía efectuar a través de la fracción 612, la cual tenía una cuota de $ 1.65 por cada - - 100 K.B.

En 1916 el Presidente Venustiano Carranza modificó la ordenanza General de Aduanas de aquella época, y como resultado la fracción 613 sustituyó a la 612, quedando - completamente exenta de impuestos.

A través del decreto publicado en 1929 (29), - se creó una nueva tarifa de importación en la que aparece - por vez primera la Regla 14 como tal, en donde se incluyeron dos fracciones levemente gravadas. Posteriormente en la circular de la Dirección General de Aduanas del 1o. de agosto - de 1936, se reglamentó la Regla 14 con la inspección, por - parte de vistas e ingenieros, de los efectos que se introducían al país al amparo de esta franquicia. El contenido general de esta circular se encuentra aún en vigor.

En el año de 1956 cuando la Regla 14 experimenta su mayor transformación, a consecuencia de la creación de la nueva Tarifa General de Importación de ese año, con vigencia hasta el año de 1964. Las fracciones correspondientes a

(29) Diario Oficial de 2 de diciembre de 1929

maquinaria y equipo se clasificaron como sigue: 700.00. Para la Industria de Transformación, 700.02. Para usos determinados y 700.03. Estructuras de abrigo, de soporte y cimentación. Los impuestos que se cobraban en estas fracciones - variaban desde cuota específica exenta y 2% ad-valórem (para el caso de la fracción 700.00.00) hasta $ 0.15 de cuota específica por K.B. más 16% ad-valórem (caso de la fracción - - 700.01.99).

Adicionalmente, en el año de 1961 se sujetaron a previo permiso de la Secretaría de Industria y Comercio - (30), las importaciones de maquinaria que se efectuaban a - través de la Regla 14, situación que prevalece en la nueva - Tarifa vigente; pues este control se ratificó en 1965 (31).

A fines de 1964, y con la creación de la nueva Tarifa del Impuesto General de Importación de los Estados - Unidos Mexicanos, se modificó fundamentalmente la Regla 14 - en los siguientes aspectos.

a). Desaparece la partida referente a las fracciones para importar maquinaria por ramas industriales - - - (700.01).

b). Se implanta un subsidio fijo y general de 50% a los impuestos de importación que afecten a cada máquina o aparato, de acuerdo con la clasificación arancelaria - que corresponda.

c). A las ramas industriales que estaban clasificadas en el grupo de industrias no especificadas y que --

(30) Diario Oficial de 11 de julio de 1961.
(31) Diario Oficial de 31 de marzo de 1965

pagaban un arancel del 16% ad-valórem, con la nueva tarifa , y tomando en cuenta el subsidio del 50% antes mencionado, - trajo como consecuencia una reducción en dicho arancel a 6%- ad-valórem, o sea que se redujo el impuesto que se gravaba - en un 62.5%.

Regla 14 de la Tarifa del Impuesto General de Importación - vigente.- A continuación se hace un resumen de las princi - pales disposiciones y requisitos de la multicitada Regla 14- que aparecen en la Tarifa del Impuesto General de Importa - ción (32).

1. Beneficiarios del subsidio.- El subsidio- de Regla 14 se otorga a las personas físicas o morales pro - pietarias de empresas industriales y no así a intermedia - - rios.

Dicho subsidio se aplica a las importaciones - de maquinaria y equipo que se destinen a :

a). La instalación de nuevas plantas industria les, "entendiéndose que se trata de un conjunto de máquinas- estacionarias, que, acopladas o separadamente, puedan realizar uno o varios de los procesos de que consta una actividad industrial, siempre que la instalación de tales máquinas se localice en una misma planta". Por otra parte, "en ningún - caso tendrá la consideración de conjunto de maquinaria para la creación de una nueva empresa industrial, la importación- de una sola máquina, aunque ésta haya sido concebida para la realización de dos o más funciones diferentes, ni una máqui- na compleja, entendiéndose como tal la combinación de máqui-

(32) Pág. 9

nas de diferentes clases que, destinadas a funcionar conjuntamente, constituyan un solo cuerpo. Igualmente el hecho de adicionar el elemento motor a una máquina determinada, se convierte a ésta en una máquina compleja o en un juego de máquina" (33).

b). La ampliación de plantas existentes; es decir, "la adición, a la maquinaria ya existente, de una o varias máquinas complejas que incrementen en forma importante la capacidad productiva" (34), asegurando que las máquinas realizarán por lo menos dos funciones diferentes; y cuando se trate de máquinas simples, se exigirá que establezcan una nueva fase industrial o que incrementen igualmente, la capacidad productiva de la empresa.

c). La modernización total o parcial de una planta industrial; o sea, "el cambio parcial o total del equipo productivo, con el objeto de aprovechar los últimos adelantos de la técnica" (35).

2. Campo de aplicación.- Para la aplicación del subsidio se consideran las máquinas y aparatos comprendidos en la mayor parte de las partidas de los capítulos 84 y 85 de la Tarifa del Impuesto General de Importación, a excepción de aquellos efectos que ya se pueden obtener de fabricación local.

Cabe mencionar que se excluyen de la franquicia fiscal, las fracciones arancelarias referentes a partes o piezas sueltas de máquinas y aparatos, así como a aparatos

(33) Tarifa del Impuesto General de Importación Información Aduanera de México, México, 1965, pág. 9

(34) Ibidem

(35) Ibidem

de uso doméstico.

3. El subsidio.- Ya antes se indicó que con la nueva Tarifa del Impuesto General de Importación se fijó un subsidio del 50% de los impuestos de importación que afectan la maquinaria y equipo, de acuerdo con la clasificación que corresponda. Sin embargo, en oficio de la Dirección de Estudios Hacendarios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, No. 309-V-D-1074 de 11 de enero de 1967, se autorizó un aumento a dicho subsidio en favor de los importadores de maquinaria, equivalente al 75% de los impuestos de importación que se causen al aplicar el régimen fiscal de la Regla 14 (36). Esto se originó en virtud del aumento, en las cuotas de las fracciones arancelarias (37) correspondientes a maquinaria, establecido en el artículo 12 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1967, (38) cuyo principal contenido es el siguiente: se aumenta en 100% el impuesto que resulte de la aplicación de las cuotas específicas y ad-valórem señaladas en la Tarifa del Impuesto General de Importación, a las fracciones de las partidas que corresponden al campo de aplicación de la Regla 14 y cuya cuota ad-valórem sea del 15% o menos (39).

(36) Cuando la importación no sea realizada por los industriales o comisionistas de los mismos directamente, sino por los comerciantes, el subsidio que se otorga es de un 50%, que deja las importaciones realizadas por estos últimos en iguales condiciones que antes de la modificación arancelaria a que se refiere el Diario Oficial de 13 de enero de 1967

(37) La Secretaría de Hacienda ha manifestado que esta elevación de impuestos no persigue fines fiscales, sino colocar al país en mejor posición para entablar negociaciones internacionales de carácter tarifario

(38) Véase Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1966

(39) Quedan excluídas de la anterior disposición, las mercancías provenientes de los países de la ALALC para cuya importación México ha otorgado tratamiento preferencial en virtud del Tratado de Montevideo.

4. Solicitud.- Las importaciones de maquinaria y equipo al amparo de la Regla 14 están sujetas a previo permiso por parte de la Secretaría de Industria y Comercio.- Por lo tanto, es preciso hacer dos solicitudes: una ante la Secretaría de Hacienda para obtener el permiso de importación de Regla 14 y, otra, ante la Secretaría de Industria y Comercio para obtener el permiso de importación correspondiente.

La Solicitud ante la Secretaría de Hacienda debe hacerse cuando menos treinta días antes de que llegue a la Aduana la primera partida de maquinaria. Dentro de esos treinta días se debe justificar la necesidad de hacer la importación y aportar todos los datos necesarios.

5. Limitaciones.- La Regla 14 establece ciertas limitaciones a diversos efectos que a su amparo pueden importarse, debido a la posibilidad de conseguirlos localmente. Además, tanto la Secretaría de Hacienda como la de Industria y Comercio están autorizadas para adicionar dicha lista de aquellas máquinas y equipos que ya se pueden adquirir en el país.

6. Plazos.- La introducción al país de toda la maquinaria debe efectuarse en un plazo de un año contado a partir de la fecha de llegada de la primera partida.

La instalación de maquinaria tiene que quedar terminada dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se hubiere efectuado la última importación.

Los plazos anteriores serán prorrogables por-

una sola vez y hasta por un máximo de seis meses, debiéndose solicitar las prórrogas oportunamente.

7. Garantía.- Obtenida la autorización para la importación de la maquinaria al amparo de la Regla 14, se debe, al momento de efectuarse la importación, cubrir el 25% de los impuestos en efectivo y garantizar el resto —o sea - el 75% del subsidio— mediante fianza, ante la aduana de entrada.

8. Inspección.- Terminada la instalación, se debe dar aviso por escrito a la Dirección General de Aduanas con objeto de que se envíe un perito y un ingeniero, los - - cuales deben llevar a cabo la comprobación correspondiente.

En los casos en que de la inspección aparezcaque se han importado indebidamente efectos al amparo de la - Regla 14, se deben pagar los impuestos relativos.

Una vez realizada la inspección y aprobada la instalación de la maquinaria, se dan instrucciones a la aduana para cancelar la fianza constituída como garantía del monto del subsidio.

9. Honorarios.- Las empresas importadoras de la maquinaria deben cubrir los honorarios al personal comisionado para efectuar la visita de comprobación, los cualesestán determinados por una tarifa autorizada por la Secretaría de Hacienda.

Hasta ahora, esta es la situación que guarda - la importación de maquinaria a través de la Regla 14 de la - Tarifa del Impuesto General de Importación.

Sin embargo, se antoja preguntar ¿cuáles son-

los objetivos que se persiguen con la aplicación de la Regla 14?, ¿porque se creó el subsidio a la importación de maquinaria?, etc. A continuación se tratará de dar contestación a dichos interrogantes:

Se considera que el motivo fundamental que inspiró a los legisladores a crear un subsidio para la importación de maquinaria, es el hecho de facilitar y estimular al inversionista a introducir al país los bienes de capital indispensables para lograr más rápidamente nuestra industrialización, que constituye actualmente la cabeza de los factores que influyen en el desarrollo económico.

Por otra parte, es bien sabido que hay muchas empresas que al no cumplir con la totalidad de requisitos que impone la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, no pueden aspirar a obtener los beneficios que ella otorga, entre los que destaca para fines de este apartado, el 100% de exención en los impuestos de importación de maquinaria y equipo; consecuentemente, con la creación del subsidio de la Regla 14, vino a eliminarse cualquier situación desventajosa para estas empresas, que hubiera detenido el proceso de capitalización en nuestra industria.

Enseguida se hacen algunas proposiciones sobre los objetivos que podría perseguir la Regla 14:

1) "Promover el desarrollo industrial, dándole a la Regla 14 elasticidad suficiente para que influya tanto en los campos de la inversión como en una promoción de inversiones en maquinaria en forma cuantitativa y cualitativa, tomando como base que a través de esta regla, se canaliza la mayor parte de maquinaria para nuevas plan -

tas" (40).

2) Se podrían otorgar mayores o menores beneficios en función de algunos factores, como por ejemplo: la localización industrial e integración nacional de la empresa, importancia de la rama industrial en el desarrollo económico, sustitución de importaciones, etc.

3) Se puede utilizar este instrumento como elemento de control de aquellas importaciones de maquinaria que afecten a la industria local o cuando el mercado esté saturado.

4) "Observar la repercusión y resultados derivados de la aplicación de la Regla 14 será siempre de gran utilidad, con el objeto de medir su grado de influencia en el desarrollo de nuestra industrialización, y si así lo amerita el caso, hacerle las modificaciones necesarias para lograr que los objetivos planeados sean realidades sensatas y acordes a nuestro desenvolvimiento" (41)

A pesar de las proposiciones hechas en renglones anteriores, no debe soslayarse, sin embargo, "que esta medida mejoraría en efectividad si se ajustara y reglamentara conforme a un programa integral, dinámico, de desarrollo industrial (hecho que se estima se irá logrando a corto plazo) que le permitiera una coordinación mejor con otros instrumentos de promoción industrial. Asimismo, podrían verificarse nuevas modificaciones en su administración para agili-

(40) Alfonso Reyes M.- "La Política Fiscal como factor en el Desarrollo de la Industria . El caso de la Regla 14 de la Tarifa del Impuesto General de Importación".- Tesis UNAM, México 1965

(41) Ibidem

zar en mayor medida su tramitación, lo que con lo anterior - evitaría en lo posible los obstáculos en su aplicación" - - (42).

D. Puertos Libres

Según Guillermo Prieto F. (43) puerto libre o zona franca - (44) es "un lugar ubicado en la costa o en sus inmediaciones (como zona establecida cerca de un puerto fiscal común y corriente) o en el interior de un país, en donde se proporciona toda clase de facilidades para la maniobra de carga y descarga de mercancías extranjeras, sin que éstas tengan que - cumplir con los requisitos aduanales en vigor, tanto en el- caso de importación como de exportación. Las mercancías pueden ser depositadas, reempacadas, manufacturadas, etc., sin intervención fiscal". Por otra parte, se considera al puerto libre como "una bodega donde las importaciones esperan - reembarque; una fábrica donde la materia prima es convertida en producto acabado; un mercado en que las importaciones del exterior pueden ser examinadas en su primitivo y rudimentario estado; un lugar de exposición permanente para toda - clase de mercancías nacionales de exportación o mercancías - de importación, así como una muy importante fuente de empleo" (45).

Desde luego que sin dejar de tocar, aunque sea

(42) "Subsidios Fiscales a la importación de maquinaria a - través de la Regla 14". Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C., México, 1966, pág. 12

(43) Guillermo Prieto F.- "Los Puertos Libres". Tesis UNAM México, 1960, págs. 38 y 39

(44) A la zona franca de un puerto se le ha llamado también puerto libre, término que se adoptó en nuestro país - para indicar a aquellas zonas extra-aduanales que go - zan de ciertos beneficios que más adelante se verán

(45) Síntesis del contenido de la Ley de Puertos Libres de- 1946, citada por Guillermo Prieto.op. cit. pág. 39

brevemente, todo lo relacionado al funcionamiento y control- de estos puertos, lo que más interesa para este trabajo es- el régimen de incentivos fiscales que se otorgan al amparo - de la ley vigente, cuyo detalle se verá más adelante.

Ahora bien, de acuerdo con lo apuntado, las facilidades que se otorgan en estas zonas francas son muy - - atractivas; sin embargo, el solo hecho de establecerlas no constituye un éxito asegurado, puesto que se requieren una- serie de factores que en forma conjunta coadyuven al desarrollo de dichos puertos, entre otros, podemos citar: las buenas y baratas comunicaciones, instalaciones eficientes que - atraigan la carga a los puertos, facilidades en el manejo de las mercancías, etc. Por consiguiente, los factores más propicios para el establecimiento de estos puertos, deben ser,- entre otros [46]:

a) Un sistema arancelario protector

b) Un puerto emprendedor con facilidades marítimas y de transporte

c) Población densa en el interior cercano, y

d) Países extranjeros adyacentes a los cuales se pueda exportar y transbordar

Antecedentes.- Con base en los principios y objetivos que- rigieron el establecimiento de los puertos libres en el mundo, mediante decreto [47] de 6 de octubre de 1920 se crearon las bases legales para su establecimiento en México. En -- principio se les dió el carácter de libres a los puertos de-

(46) Guillermo Prieto F.- op. cit., pág. 43

(47) Véase Diario Oficial de 11 de octubre de 1920. Decreto expedido en el gobierno del Presidente Adolfo de la - - Huerta.

Salina Cruz y Puerto México, así como también se destinó el ferrocarril nacional de Tehuantepec a su servicio.

La expedición de dicho decreto se inspiró en el deseo de impulsar el desarrollo económico de esas regiones, y consecuentemente lograr un desarrollo económico del país más armónico, situación que hace que "esas zonas en vez de operar como lastre, actúen como factor coadyuvante al desarrollo general" (48).

A raíz de la publicación del decreto mencionado surgieron varias objeciones, de entre las cuales destacala de Francisco Bulnes y que apareció publicada en "El Universal" (49) el 18 de agosto de 1924, "Desgraciadamente para los mexicanos surgió en el gobierno la ilusión de los puertos libres y se encontró el istmo admirablemente estratégico para el caso, lo que no tiene, después de haber perdido su importancia para el tránsito interoceánico, y lo que nunca ha tenido para puerto libre. Un puerto libre debe tener las condiciones comerciales que tuvieron la República de Venecia y Constantinopla: centro de poderosa riqueza de plena libertad comercial; industrial de trabajo; gozando el capital y los trabajadores de todos los derechos que les asignan los economistas. Debe ser un centro favorable al movimiento de una población cosmopolita, aceptada por una población nativa ya civilizada. Sobre todo su posición debe ser especial para poder obrar sobre numerosos centros de riqueza al alcance de su fuerza como motor de prodigiosa acción capitalista". Esto puede dar idea de las críticas que se virtieron en contra del establecimiento de los puertos libres que-

(48) Guillermo Prieto F.- op. cit., pág. 98

(49) Citado por Ulises Irigoyen. "El problema económico de las fronteras mexicanas (3 monografías)", México, 1935, Tomo I, pág. 273

se centraron principalmente al lamentable estado en que se hallaban tanto los puertos terminales como el ferrocarril, y a los trastornos que pudieran causar a los industriales establecidos fuera de su área.

Sobre lo anterior Guillermo Prieto [50] opina "que el istmo de Tehuantepec sí es, potencialmente, una vía de tráfico internacional, puesto que puede permitir el tráfico de un océano a otro" y en cuanto a los trastornos que su establecimiento pueda traer a los industriales del resto del país, dice" ..... que la legislación previó estas situaciones, gravando con los impuestos correspondientes todos los productos que se introdujeran al resto del país".

Con objeto de tener bases para formular la legislación mexicana en esta materia y por virtud de la creación por parte del gobierno en 1922 de la Comisión de Puertos Libres Mexicanos, se enviaron delegaciones a los puertos libres extranjeros, cuya operación había sido un éxito, tales como los de Hamburgo, Bremen, Copenhague, Gotemburgo, Estocolmo, Trieste, Génova, Barcelona y Cádiz, entre otros. En efecto, los estudios realizados por esas delegaciones dieron origen a la primera Ley de Puertos Libres Mexicanos [51], que posteriormente se fué adicionando en diversos aspectos que en principio no se desarrollaron totalmente.

(50) op. cit. págs. 100 y 101

(51) En virtud de la distinción entre puertos fiscales y puertos libres, contenida en la Ley de 24 de septiembre de 1920, se hizo necesario declarar que los puertos fiscales continuarían rigiéndose por las disposiciones locales a que están sujetas las Aduanas Marítimas y que sólo los puertos libres se regirían por las disposiciones del Decreto de 27 de junio de 1923, que adicionó el Capítulo XXIV al tomo Io. de la Ordenanza general de Aduanas para el funcionamiento de los Puertos Libres

A pesar de contar con una legislación más o menos elaborada, un ferrocarril en el istmo concedido por el-gobierno, un puerto libre interior en Matías Romero, Oax. - etc. el entonces Presidente de la República Alvaro Obregón, considerando nula la participación de los puertos libres, - eliminó del Presupuesto de Egresos las partidas correspon - dientes a dichos puertos, provocando consecuentemente un - - gran debilitamiento de los mismos (52).

Esta situación trajo opiniones en pro y en contra, aunque "la verdad es que las zonas constituídas en verdaderos puertos libres, fueron un éxito económico, tal como aparece en las cuentas de su manejo" (53).

No fue sino hasta marzo de 1939 cuando Eduardo Suárez, Ministro de Hacienda en el Gobierno del Presidente - Lázaro Cárdenas, efectuó un viaje por la zona ístmica donde - se percató de la urgente necesidad de atender las obras de-rehabilitación; situación que lo condujo a ordenar la reorganización de la Comisión de Puertos Libres. Con esto se empezó nuevamente a través de subsidios pequeños, la tarea de rehabilitación de algunos puertos que se encontraban total - mente abandonados y destruídos "hasta el año de 1943, se siguió una política indecisa, ya que se emprendieron obras de-rendimiento diferido, esto es, cuyo aprovechamiento integral-sólo se lograría cuando otras de carácter complementario se pusieran en funcionamiento. Se descuidó un tanto, por otra-parte, la administración portuaria, por lo que los resulta - dos de la operación no ofrecieron las seguridades propias de una economía equilibrada y racional" (54).

(52) Provocado por el ya citado deplorable estado de dichos Puertos.

(53) M.C. Rolland.- El Universal, 4 de agosto de 1924

(54) Guillermo Prieto F.- op. cit., pág. 106

Ya para 1946 aparece, derogando la anterior, una nueva Ley de Puertos Libres Mexicanos, (55) cuyo principal contenido se verá someramente en el siguiente apartado.

Ley de Puertos Libres Mexicanos.- En este ordenamiento se establece la existencia de puertos libres en: Puerto México, Ver; Topolombampo, Sin; Salina Cruz y Matías Romero, Oax. Además de los apuntados, se faculta al ejecutivo a crear otros; así como de variar las extensiones y limites de cada zona (56).

Para comprender mejor el contenido de esta ley, dividiré su estudio en 4 grupos: definición, administración, propiedad y régimen fiscal.

1. Definición

Los puertos libres son zonas extra-aduanales, en donde la salida y entrada de toda clase de mercancías, se hará sin que se causen los impuestos de exportación, importación, aforo; y sin que se apliquen las demás disposiciones aduanales, salvo lo que expresamente se determina en la ley y su reglamento.

Lo anterior significa que "..... podrán efectuarse libremente toda clase de operaciones de carga y descarga de productos y mercancías que lleguen o salgan por mar o por tierra, así como su almacenamiento, desempaque, transformación o cualquier tratamiento de purificación, refinación o mezcla, sin intervención aduanal (57).

(55) Diario Oficial de 11 de octubre de 1946, y la Ley de Navegación y comercio Marítimos (arts. 50, 51 y 2o. transitorio)

(56) Ley Artículo 1o.

(57) Ley Artículo 4o.

2. Administración

La Secretaría de Hacienda ha delegado sus facultades de organización, administración, dirección y contratación de obras de los puertos libres, en un Organismo Descentralizado por servicio denominado Junta Directiva de los Puertos Libres, con personalidad jurídica y patrimonio propio, (58) en que el Gerente es el representante ejecutivo de la misma.

En los puertos libres, el Superintendente representa a la Gerencia de la Junta Directiva y es la autoridad suprema, y la única autoridad marítima es el Capitán de Puerto.

3. Propiedad

"Queda expresamente prohibido adquirir en propiedad, dentro de los puertos libres, terrenos u otra clase de bienes inmuebles, los cuales serán en todo tiempo propiedad del gobierno federal" (59).

En cuanto a las obras que realicen los ocupantes de los puertos libres, se harán bajo contrato con la Junta Directiva, quien será la beneficiaria de dichas obras al finalizarse el plazo del contrato. Asimismo, cubrirá el importe de dichas obras a los contratantes en los términos expresados en el Reglamento (60) de la ley o en los contratos.

(58) Patrimonio integrado por aportaciones del gobierno federal y de los estados y municipios en donde están ubicados los puertos libres) y por los ingresos derivados de la explotación de los puertos

(59) Ley Artículo 14

(60) Véase Diario Oficial de 14 de diciembre de 1946 Título V, Capítulo XX

4. Régimen Fiscal

Como ya antes se indicó, al considerarse a los puertos libres como zonas extra-aduanales en donde no se causan más impuestos que los expresamente señalados en la ley y su reglamento, no quiere decir que por este hecho se exime del pago de impuestos a las mercancías destinadas al interior del país; sino más bien, "las mercancías y productos extranjeros que se introduzcan a los puertos libres, sólo podrán salir de ellos con destino a cualquier parte del país, si se cubren los impuestos de importación que se causen" (61). Esta aclaración está hecha con el objeto de precisar, que estas zonas libres gozan de exenciones fiscales dentro del perímetro determinado por el gobierno; pero al tratar de introducir efectos al resto del país habrá que sujetarse al régimen fiscal establecido (62).

La manufactura de productos está permitida dentro de la zona, pudiendo hacerse con materias primas extranjeras introducidas libres de impuestos al puerto libre. Si se pretende internar el producto terminado al interior del país, se pagarán los impuestos de importación sólo de la materia prima extranjera neta empleada en el producto, cuya proporción dentro del producto terminado será determinada por la Dirección de Aduanas y el interesado.

Cuando se trate de productos nacionales o nacionalizados para exportación, y que para tal efecto se introduzcan en los puertos libres, pagarán los impuestos de ex

(61) Ley, Artículo 6o

(62) Solamente se exceptúa del cumplimiento del pago de impuestos dentro del país, a los envíos en tránsito, esto es, cuando se remitan mercancías de un puerto libre a otro, con destino al extranjero, cualquiera que sea la ruta utilizada.

portación correspondientes. Se exceptúa del pago de estos - impuestos, a los productos nacionales o nacionalizados que- se lleven para resguardo y custodia en las bodegas del puerto; pero siempre bajo la vigilancia de la superintendencia- y de las aduanas en cuestión.

Por otra parte, se permite, tanto a la Junta - Directiva de los puertos libres como a los comerciantes e industriales ahí establecidos, la introducción libre de impuestos, de materiales necesarios para construir o conservar los establecimientos que utilicen, maquinaria, herramienta, combustibles, lubricantes, mobiliario, etc., y en general todos los artículos necesarios para su operación.

En lo que se refiere a otros gravámenes; en - el impuesto sobre la renta, el de ingresos mercantiles o impuestos de tipo estatal o municipal, existe exención completa, (63) o lo que es lo mismo, no existe ninguna taxativa - dentro de estos perímetros. Esta situación creo yo debe reconsiderarse sobre todo en cuanto al impuesto sobre la renta se refiere ya que constituye el renglón impositivo más importante dentro de nuestra política tributaria y esta zona - puede contribuir a robustecer la recaudación fiscal en este- concepto.

Panorama General.- Como ya quedó asentado, los puertos li -

(63) Confirmación que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis que causó jurisprudencia con fecha- 16 de Enero de 1959 y que dice "De acuerdo con el - - artículo 5o. de la Ley, los perímetros donde se encuentran establecidos los puertos libres están exentos -- de impuestos que no sean los establecidos en la Ley - y su propio Reglamento, por lo que no estando establecido el impuesto sobre la renta o el de ingresos mercantiles en ninguno de esos ordenamientos es claro que los mismos no se causan"

bres mexicanos fueron establecidos para alentar y facilitar el comercio exterior a través de la eliminación de formalidades y restricciones aduanales; según las palabras de Jacinto B. Treviño, vocal Gerente de Puertos Libres Mexicanos,(64) - el objetivo precitado ha alcanzado los siguientes resultados: "El tonelaje de mercancías en general manejado por nuestros dos puertos libres actualmente en operación que son Puerto - México, Ver., y Salina Cruz, Oax., durante el período de - - 1957 a 1964, tonelaje en función exclusivamente del comercio exterior mexicano, fue de once millones de toneladas aproximadamente, movimiento internacional de mercancías que arrojó un superávit en la balanza comercial de dichos puertos li- - bres, por la cantidad de cuatro mil millones novecientos - diecinueve mil pesos. Este movimiento de comercio exterior generó a su vez inmediatamente una recaudación fiscal de - unos mil doscientos ocho millones de pesos por concepto de - derechos sobre importaciones y exportaciones, recaudación - que fue hecha íntegramente por la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público a través de sus aduanas marítimas adyacentes a los citados puertos libres. Es de hacerse notar que los - valores de estas mercancías se han derramado de hecho en el sur del Estado de Veracruz y en los Estados del Sureste. - Además, se le ha dado salida por nuestros puertos libres hacia los mercados mundiales a productos que antes por falta - de vías de comunicación no se podían exportar, en cambio, - ahora tengo el gusto de informar a ustedes que tenemos ca- - rreteras desde nuestros muelles hasta Villahermosa, Tab., y otros puntos del mismo Estado así como también a los Estados de Campeche y Yucatán con los que también nos comunica el - ferrocarril del Sureste". Asimismo, decía que "El puerto -

(64) Palabras pronunciadas en la mesa redonda celebrada en la CONCAMIN "Los Puertos Libres y la Industrialización de México. Aspectos prácticos". Folleto CONCAMIN. Junio 1965, págs. 3 y 4

libre de Puerto México, Ver., se ha bastado a si mismo económicamente desde hace ya varios años, arrojando inclusive un pequeño superávit que se ha venido aplicando a obras de mantenimiento y de reparación de las instalaciones del propio puerto".

Por otra parte, Eduardo Prieto Vadillo, (65) hace mención a un problema que actualmente ha despertado sumo interés y que enfocado al presente tema, adquiere aún mas importancia. El hecho de que "en nuestro país, la industria tradicionalmente se ha ubicado cerca de los centros consumidores más importantes, principalmente en la zona centro del país, en donde se encuentran asentados los mayores núcleos de población. Esta centralización industrial ha provocado desajustes en el desarrollo económico regional, que son más palpables en las zonas costeras, de tal manera que nuestras costas se encuentran casi en su totalidad enfocadas hacia las actividades primarias, adoleciendo en su estructura económica de las actividades industriales, que pueden y deben desarrollarse en función de los recursos agrícolas, ganaderos, pesqueros y mineros existentes en su zona de influencia".

De lo anterior, se desprende, la necesidad de que se establezcan más empresas en los puertos libres, ya que del resultado de sus operaciones, principalmente las enfocadas a la exportación, se logran, divisas que llevarán a la balanza comercial hacia una situación más favorable. Esto en última instancia suscita un incremento en el ingreso y será factor importante en la formación de capitales. Por consiguiente, podemos decir junto con Jorge Padilla Irigoyen - - -

(65) Ponente en la mesa redonda celebrada en la CONCAMIN.- Tema: Aspecto económico.Loc. cit. pág. 30

(66), que "consideramos un hecho de alcance mundial que la - economía de nuestra época está determinando el agrupamiento- de aquellas naciones con interese comunes, mismas que deben- pugnar por reunir en núcleos industriales zonificados, a sus recursos fabriles nacionales más representativos, ubicándo - los dentro de recintos técnicamente estructurados y bajo el- amparo de una legislación moderna y liberal, que les permi-- ta consolidar sus intereses económicos y sociales".

(66) Ponente en la mesa redonda celebrada en la CONCAMIN. - Tema: Aspecto técnico de los Puertos Libres. Loc.cit.

IV. SUBSIDIOS EN ZONAS FRONTERIZAS Y PERIMETROS LIBRES

A. Programa Nacional Fronterizo

En las regiones fronterizas se dan múltiples problemas, de diversa índole, derivados fundamentalmente de su proximidad a ciudades y centros productores de otros países, y de su relativa lejanía respecto de los actuales centros de población y zonas industriales de México. Por consiguiente, y con el deseo ferviente de atenuar lo más posible dichos problemas, nuestro Gobierno Federal creó en el año de 1961 el Programa Nacional Fronterizo, (1) cuyo propósito fundamental ha sido fomentar económica, cultural y socialmente el desarrollo de las fronteras mexicanas y de ese modo procurar la integración plena de la vida fronteriza en todos sus aspectos, con la vida nacional; además, mostrar al extranjero un México apegado a la realidad y a la excelencia de sus auténticos valores.

A continuación se apuntan las bases y objetivos (2) que se fijó el Programa Nacional Fronterizo en el

(1) Fideicomiso constituído por disposición presidencial en el que Nacional Financiera, S.A., actúa como Institución Fiduciaria, por contrato de 1o. de Enero de 1961

(2) Folleto del Programa Nacional Fronterizo, México, 1961

año de 1961; cuya realización, se analizará detalladamente- más adelante.

1. Bases

a) "La intervención del Programa, en el desarrollo de las actividades económicas de las regiones limítrofes de la República Mexicana tenderá, en todo momento, a la elevación del nivel de bienestar de que disfrutan actualmente sus moradores".

b) "El Programa Nacional Fronterizo estará - atento y tratará de lograr por todos los medios que estén a su alcance, el que los beneficios de la acelerada evolución- de nuestras regiones fronterizas contribuyan en forma cre -- ciente al fortalecimiento y al progreso de la economía general de la nación, intensificando cada vez más los vínculos - físicos, culturales y económicos que deben unir a esas regiones, con el interior del país".

2. Objetivos

a) "Lograr que los productos de la industria- nacional concurran a las zonas fronterizas en condiciones - adecuadas de oportunidad, precio y calidad".

b) "Asegurar que la evolución del importante- mercado que representa la zona fronteriza, se refleje en un incremento de la producción nacional y en el establecimiento de nuevas empresas industriales".

c) "Promover en lo posible, la creación de - nuevas fuentes de ocupación en las regiones fronterizas que, con base en las ventajas que la competencia proporciona, - - puedan satisfacer algunas necesidades tanto del público con-

sumidor como de las propias actividades productoras, no sólo de esas zonas, sino de otras regiones del país. No se perderán de vista las posibilidades de exportación".

d) "Estimular al máximo las corrientes turísticas del exterior hacia nuestras ciudades fronterizas, - - creando las condiciones necesarias .....", como por ejemplo: Robustecer la oferta de la producción artesanal y darla a conocer; mejorar las funciones urbanas y ambientales; superar el nivel cultural, exaltar los valores de nuestra historia, idioma, cultura, artes y folklore".

e) "Elevar sustancialmente el nivel de vida - de sus habitantes procurando que sus fuentes de ingreso tengan la mayor estabilidad posible".

Es bien sabido que, sobre todo en nuestra frontera norte, sus habitantes disfrutan del ingreso por cápita más alto de toda la República; que su potencial de compra - es tan elevado que solamente nueve de sus más importantes municipios hacen compras anuales al extranjero por 4,000 millones de pesos y que cuenta además, como vecino, al país más - rico del planeta, con grandes corrientes turísticas y con millones de potenciales compradores de artesanías y productos industriales mexicanos.

Frente a esta halagadora realidad que desafortunadamente no hemos sabido aprovechar intensiva y debida -- mente, tanto el Gobierno Federal como las autoridades estatales y municipales de la región, han hecho fuertes inversiones y han dictado una serie de medidas y estímulos considerables y atractivos. La existencia misma del Programa Nacional Fronterizo, con objetivos concretos y con una específica función en lo que atañe a tan noble propósito, es la demostración mas evidente del interes del Gobierno Federal por -

facilitar el alcance de metas tan provechosas para México.

Y en efecto, en cumplimiento de algunos de los objetivos que en 1961 se trazó el Programa Nacional Fronterizo, se han construído las llamadas "Puertas de México"; museos; centros de artesanías; hoteles y edificios para convenciones y exposiciones, modernos y funcionales; centros comerciales y supermercados espaciosos y atractivos. Además, las obras de urbanización, drenaje, alumbrado, construcción de calles y avenidas.

Todo lo anterior ha traido como consecuencia:

En primer lugar, dignificar las entradas de México, haciendo de ellas una expresión arquitectónica y funcional acorde con la grandeza que nuestro país está alcanzando, y dar mayores facilidades y mejor trato a las corrientes de visitantes extranjeros.

Después, fortalecer en los residentes mexicanos fronterizos, su concepto de nacionalidad; darles a conocer y hacerlos apreciar lo que es el México contemporáneo y cuanto produce, y estimular en ellos la confianza de sus propias capacidades y en su rico potencial de creación y de trabajo.

Finalmente, atraer capitales nacionales para construir en nuestras zonas divisorias, plantas industriales y otras importantes fuentes de trabajo.

Por lo que se refiere a las fronteras del sur del país, el PRONAF en el año de 1966, dentro del marco de sus funciones y posibilidades, empezó a otorgarles la atención que se merecen con el objeto cardinal de continuar elevando los niveles de vida de sus pobladores, dar mayor impul

so a la incorporación de esas lejanas y ricas zonas a la -- economía del país y facilitar que, como puertas de México al exterior, puedan cumplir eficientemente con sus funciones de enlace y acercamiento con la América Central y otros países.

Las poblaciones sureñas fronterizas que habrán de resultar especialmente beneficiadas con esta importante - determinación, son: Tapachula preferentemente, Ciudad Hidalgo y Talismán en el Estado de Chiapas, y Chetumal en el Territorio de Quitana Roo.

Empezados ya los trabajos de desarrollo y evolución de nuestras principales plazas fronterizas en el norte del país y puestas en marcha en forma cada vez más efi -- ciente y fructífera, se ha enfocado ahora la atención a las poblaciones del sureste de México que cuentan con todos los elementos humanos y físicos para acelerar su progreso e in - tegración al resto del país.

Subsidios en apoyo al programa.- Ahora, encauzándonos directamente a las actividades económicas en las fronteras, se -- encontró que, por el hecho de que nuestra industria está altamente concentrada en determinadas regiones del país, su posición en la mayoría de los mercados de las ciudades fronterizas es desventajosa respecto de productos procedentes de - industrias extranjeras, lo que constituye sin lugar a dudas, una seria limitación al crecimiento industrial mexicano.

Por lo anterior y con el propósito de cumplir, sino con todos, sí con algunos de los objetivos fijados, el Programa Nacional Fronterizo promovió y obtuvo de la Secre - taría de Hacienda y Crédito Público, dos subsidios para lo - grar que los productos "Hechos en México" concurran a los - mercados fronterizos en las mejores condiciones de precio.

1. Impuesto sobre Ingresos Mercantiles

Por órdenes presidenciales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó por conducto de la Dirección de Estudios Hacendarios, la aplicación del subsidio general No. 63, contenido en el oficio No. 309-V-D-8217 de 26 de mayo de 1961, por el equivalente al total de la participación neta federal en el impuesto sobre ingresos mercantiles, en favor de los industriales nacionales, sobre las ventas de primera mano de las mercancías elaboradas por ellos mismos, que hagan a los residentes de las zonas fronterizas.

Este subsidio se aplica por las oficinas recaudadoras del impuesto sobre ingresos mercantiles, a las empresas industriales que estén registradas en el Programa Nacional Fronterizo, las cuales expiden recibo por el importe de dicha participación federal y pagan en efectivo la cuota adicional local.

La vigencia de este subsidio es por un año y se prorroga previa revalidación del gobierno federal, en oficios que expide cada año por conducto de la Secretaría de Hacienda (3).

2. Fletes ferrocarrileros

Como complemento de las medidas tomadas por el Gobierno Federal para la incorporación de las zonas fronterizas al resto del país, la Secretaría de Hacienda a través de su Dirección de Estudios Hacendarios concede un subsidio de-

(3) Con base en la Ley de Ingresos de la Federación hasta 1966, ya para 1967 el rubro de subsidios aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación

25% de los fletes ferrocarrileros [4] que causen los productos nacionales industrializados que se remitan a las zonas fronterizas. Posteriormente y de conformidad con el subsidio general número 29-62, adicionado con oficio 309-V-D-112-18 de 20 de agosto de 1964, el Gobierno Federal aprobó la aplicación del subsidio equivalente al 50% de los fletes ferrocarrileros que cause el traslado de los productos manufacturados de consumo final a las citadas zonas fronterizas y perímetros libres del país.

También se aplica el subsidio por el 25% de los fletes aéreos y marítimos, pero sólo cuando se ocupen los servicios de empresas nacionales cuyo transporte sea regular, con autorización federal y que tengan intinerarios fijos.

El monto del subsidio aplicado en fletes ferrocarrileros, es reintegrado por el gobierno federal a las empresas ferroviarias al ajustarles los resultados anuales de su operación; [5] y cuando se trate de empresas de aviación y marítimas les reintegrará sólo la parte que estime conveniente después de revisarles igualmente sus resultados de operación anual [6].

En relación a los dos subsidios que se otorgan

(4) Según información oral obtenida en el Departamento de Subsidios y Exenciones de la Dirección de Estudios Hacendarios, este subsidio se empezó a aplicar en 1963

(5) Por lo regular el Gobierno Federal ha venido cubriendo a las empresas ferroviarias los déficits que aparecen en sus resultados anuales.

(6) No se les reintegra el total del subsidio otorgado debido a que dichas empresas no aumentarán en forma sensible sus costos de operación, puesto que seguirán destinando a esos servicios los mismos aviones y buques que han utilizado normalmente a menos de su capacidad

por conducto del Programa Nacional Fronterizo, los productores deben tomar en cuenta los siguientes factores que a discreción de la Secretaría de Hacienda, pueden influír para negarlos (7) :

a) Cuando se trate de mercancía que con dichos beneficios, pueda establecer competencia ruinosa con los productos que se fabriquen en las multicidas zonas fronterizas;

b) Cuando la demanda esté suficientemente abastecida con artículos nacionales;

c) Cuando los productos subsidiados no sustituyan importaciones;

d) En los casos en que no haya reducción de precios a consecuencia de los subsidios, o cuando sin ellos los precios domésticos sean inferiores a los de artículos extranjeros;

e) Cuando los precios de mayoreo que los productores fijen al comercio establecido en las fronteras nacionales, sean superiores a los precios que determinen para los mayoristas extranjeros; y

f) Cuando los productores beneficiados con la franquicia, no proporcionen oportunamente la información relativa que les sea requerida por el Programa Nacional Fron

(7) Oficios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Estudios Hacendarios, Departamento de Subsidios y Exenciones 309-V-D-25879 (subsidio No. 47) y 309-V-D-25880 (subsidio No. 48) de 27 de diciembre de 1965

terizo o por la misma Secretaría de Hacienda.

Como oportunamente se apuntó, uno de los principales objetivos del Programe Nacional Fronterizo, ha sido, rescatar los mercados de nuestras fronteras para la producción nacional a fin de evitar la tremenda fuga de divisas por la compra de artículos de importación, que realizan miles y miles de mexicanos; de fortalecer el mercado interno para consolidar nuestro desarrollo y expansión industrial y de elevar los niveles de vida de la población fronteriza. Respondiendo a estos propósitos, el PRONAF ha construído modernos supermercados y centros comerciales en nuestros principales puertos fronterizos con el objeto de facilitar a los productores del país que puedan ofrecer en ellos tanto a los consumidores nacionales como a los extranjeros, el mayor número de artículos mexicanos de la mejor calidad y a buen precio.

Además como estímulo y aliento para nuestros industriales, el Gobierno Federal en sus empeños de progreso e integración de las zonas limítrofes del país, ha venido otorgando facilidades fiscales que constituyen un poderoso aliciente para que abastezcan oportunamente y en cantidad suficiente los mercados referidos.

Sin embargo, se piensa que las manufacturas mexicanas difícilmente pueden competir con las de importación en nuestras zonas limítrofes. Pero esta apreciación no es justa ni correcta; existen ya en México numerosos artículos y satisfactores de fabricación nacional de buena calidad y a precios iguales o más bajos que los importados; precisamente a esto se debe que año con año se ganen nuevos mercados y aumenten las exportaciones de productos elaborados en el país.

Gracias también a esa buena calidad y justo precio, la concurrencia de artículos "Hechos en México", estimulada por el PRONAF, ha constituído un éxito franco y alentador como lo demuestra el hecho de que las ventas de artículos nacionales en las fronteras pasaron de 434 millones de pesos en el año de 1960, a 1,595 millones en 1965.

Otro dato que confirma el éxito de esta promoción de ventas, es el que se relaciona con los subsidios otorgados, pues mientras que en 1961 (año en que por primera vez se concedieron) fueron por un total de 4.2 millones de pesos; 2.3 por ingresos mercantiles y 1.9 por concepto de fletes; en 1965 (último año computado) estos subsidios se elevaron a la cantidad de 34.18 millones de pesos: 13.86 por ingresos mercantiles y 20.33 por fletes (8).

Finalmente, se pueden agregar las importantes declaraciones que hizo la Asociación Nacional de la Industria Química, que vienen a corroborar lo antes apuntado: " ..... han aumentado las compras de productos mexicanos en las zonas fronterizas en más de mil millones de pesos, como resultado de la política de incentivos fiscales establecida por el Gobierno" (9).

Las anteriores expresiones vienen a confirmar plenamente las grandes oportunidades de ventas que nuestras fronteras ofrecen a los productores del país y la viabilidad con que pueden rescatar sus ricos y cada vez más amplios mercados, surtiéndolos debidamente con productos nacionales y creando en ellos un comercio funcional y agresivo.

(8) Boletín del Programa Nacional Fronterizo.- Vol. 6 Núm. 59, 1966

(9) Boletín del Programa Nacional Fronterizo.- Vol. 6 Núm. 62, 1966

B. Zonas y Perímetros Libres

En virtud de los múltiples problemas de carácter económico y demográfico que se presentan en las fronteras más alejadas - del país, derivados de su cercanía geográfica con los Esta - dos Unidos y Guatemala, y con el primero, por su grado de -- desarrollo tan distinto; se han ideado, propuesto y dictado para el caso, en distintas fechas, medidas arancelarias y de otra índole; tendientes, sino a resolverlos totalmente, por- lo menos a atenuarlos lo más posible.

El deseo antes manifestado tanto del gobierno, como de algunos grupos de la población, condujo a la crea -- ción de las zonas y perímetros libres, régimen aduanal espe- cial y exclusivo para México, ya que no se encuentran antece dentes de su existencia en otros países.

Con el objeto de comprender el alcance y signi ficado de las zonas y perímetros libres, a continuación se - propone la siguiente definición:

Las zonas y perímetros libres son aquellos lu- gares donde ha sido establecido e impera un régimen fiscal - especial que consiste en la exención de impuestos de exporta ción para las mercancías que se produzcan, elaboren o trans- formen dentro de ellos, así como la exención de impuestos de importación para la maquinaria, equipo, materias primas y - partes indispensables en su manufactura; asimismo, se libera de gravámenes a la importación de mercancías extranjeras, - siempre y cuando no sean similares a las que se producen en dichas zonas preferenciales, o que por convenir así a los in tereses económicos del país sea conveniente gravar.

La diferencia, entre zona y perímetro libre, - se establece únicamente en la extensión territorial compren-

dida, ya que en ambas imperan las mismas condiciones y ventajas fiscales otorgadas. Esto es, que las zonas libres se han considerado como aquellas regiones de extensión más o menos amplias que cuenten con elementos propios (población residente, recursos agrícolas y ganaderos, industrias, comercio etc.) y los perímetros libres como las áreas urbanas legalmente limitadas.

Ya quedó explicado que las zonas y perímetros libres son una institución sui-géneris de México; se apuntó su significado y diferencias, pero ¿cuáles fueron las causas que determinaron su creación?, y ¿cuáles son los objetivos que se pretenden lograr con su establecimiento?, sobre estos interrogantes diremos junto con J. Rosales Cano que las principales causas y objetivos son (10):

Causas

a) Bajo coeficiente demográfico

b) Falta de vías de comunicación

c) Existencia de recursos naturales

d) Vecindad con mercados exteriores y centros productores de artículos de consumo necesario y equipos industriales.

Objetivos

a) Elevar el coeficiente demográfico

b) Promover la industrialización, mediante el aprovechamiento de los recursos naturales existentes

(10) Artículo de J. Rosales Cano.- "Trascendencia económica de las zonas y perímetros libres".- Revista de Economía, Vol. XVII, Núm. 3, 1954, pág. 71

c) Incrementar la actividad comercial con las poblaciones fronterizas.

d) Desarrollar el movimiento de comercio exterior con las manufacturas regionales.

e) Elevar el nivel de vida de esas poblaciones

Como se puede notar, las zonas y perímetros libres no significan otra cosa, que la existencia de un régimen fiscal especial, cuyo principal objetivo es desarrollar las regiones fronterizas más fuertemente afectadas por las actividades y desarrollo de sus vecinos extranjeros; sin embargo, es erróneo pensar que "El desarrollo que han experimentado en algunos lugares, es efecto producido sólamente por la franquicia inherente al régimen zona o perímetro libre, sin tomar en cuenta la influencia de otros factores que han tenido quizás mayor o igual importancia en dicho desarrollo" (11) factores como los recursos naturales, dotación de tierras, ayuda económica de la Federación, etc.

Antecedentes Históricos.- El régimen aduanal de zonas y perímetros libres aparece en nuestro país por primera vez en 1858, mediante decreto de 17 de marzo, expedido por el entonces gobernador del Estado de Tamaulipas, Ramón Guerra; basándose en la situación desigual que imperaba en la zona fronteriza de su Estado, frente al poderoso vecino mercantil cuyo comercio libre inducía constantemente a la población nacional a emigrar. Este decreto fué aprobado posteriormente por el que fuera Secretario de Hacienda, señor Matías Romero.

(11) José Velázquez Equihua.- "Zonas y Perímetros Libres",- Tésis UNAM., México, 1955 pág. 10

Para los años de 1830 y 1884, las Ordenanzas de Aduanas respectivas, modificaron el funcionamiento y extensión de las zonas libres: se crearon derechos de importación a las mercancías extranjeras y se amplió la zona a lo largo de toda la frontera, desde Matamoros hasta Tijuana.

La raquítica protección otorgada a los pueblos fronterizos, según Luis G. Labastida, sólamente los convirtió en "Tributarios de la industria americana, cuyos productos están obligados a consumir. La industria nacional carece de toda protección eficaz, porque la gravan los gobiernos locales y no pueden desarrollarse y competir con la americana que entra ahí libre de toda gavela" (12). Estas y muchas razones más hicieron que por fin, en 1905, el entonces Secretario de Hacienda Ives Limantour, aboliera la Zona Libre.

Con el período revolucionario iniciado en 1910, cuyas consecuencias fueron resentidas en mayor grado por las poblaciones norteñas, se obligó a las autoridades fiscales a tolerar el paso de artículos extranjeros sin pago de derechos, ya que la escacéz de éstos y, la falta de comunicaciones con el resto del país, hacían imposible su envío.

Asimismo, los efectos de la Primera Guerra Mundial, y la prohibición de vender licores en los Estados Unidos, crearon una situación muy especial para la frontera mexicana; la gente prefería cruzar y comprar del otro lado todo lo que era más barato que en México; en tanto que en las noches, la actividad se desplazaba hacia nuestras poblaciones limítrofes, en donde los centros de diversión, principalmente de cantinas, cabarets, servicios de hotel y res -

(12) Citado por Lucía Ricalde Velazco.- "El Régimen Aduanal de Zonas y Perímetros Libres como promotores de desarrollo", Tesis UNAM., México, 1964, págs. 16 y 17

taurant, "satisfacían la demanda de un turismo que cruzaba - la frontera sobre todo los fines de semana, con fines de -- disipación" (13). Sin embargo, la terminación de dicha guerra y la derogación en diciembre de 1933 de la ley seca en- los Estados Unidos, vinieron a derrumbar la economía de di - chas poblaciones, creada por circunstancias fortuitas.

Por lo anterior, se inicia una corriente de - opinión que pedía la existencia de franquicias aduanales en la frontera mexicana, como factor de progreso económico. - Así, en 1932 el abogado consultor de la Dirección General de Aduanas, Arturo Beteta, en un estudio que presentó a su de - pendencia y en el cual concentra el pensamiento de dicha corriente, decía en algunos párrafos (14):

"La razón preponderante que se ha invocado para defender la creación de los 'Perímetros Libres' - consiste en el notorio estado de inferioridad, económica y moral, que presentan las poblaciones fronterizas mexicanas en relación a las prósperas ciudades - norteamericanas con las cuales colindan allende la línea internacional; como consecuencia forzosa de este argumento capital, se han esgrimido otros de índole - corroboratoria".

"El hecho que sirve de base para la defensa de los 'Perímetros Libres', es incuestionable: - - las poblaciones nacionales colindantes a la línea divisoria del norte, se encuentran no sólo en situación de patente inferioridad con las ciudades fronterizas-

(13) José Velázquez Equihua.- op. cit., pág. 20

(14) Citado por José Velázquez Equihua.- op. cit., págs. - 21 y 22

norteamericanas, sino que retratan condiciones depresivas en lo material y bochornosas en lo moral, para los mexicanos. Este último aspecto ha motivado que un periódico de San Antonio Texas, las apostrofe designándolas: 'casas donde apagan su sed los viciosos de los Estados Unidos; grandes centros de lenocinio que durante la nocha arden con las llamas de la lujuria; lugares de abandono, agotados por la crúpula, donde vive misérrimamente un comercio escuálido, destinado a proveer a las perentorias necesidades de los viciosos, quienes por otra parte, no son más que contrabandistas, que aún el paño verde de sus mesas de juego lo compran al otro lado y lo pasan sin pagar derechos".

"Dentro del orden económico, en éste como en todos los pueblos mexicanos de la frontera, los habitantes son, de una manera absoluta, tributarios del comercio y de la industria norteamericana; cuanto consumen nuestros ciudadanos es comprado en las poblaciones limítrofes del país vecino, e invariablemente es pasado acá sin el pago de los derechos de importación respectivos. Los habitantes de las poblaciones mexicanas carecerían de todo sino ocurrieran a diario, como aquí se hace a los mercados públicos, a los centros comerciales de las ciudades co-- lindantes, para proveerse de los artículos de indispensable consumo".

"El aprovisionamiento de esas lejanas ciudades mexicanas no puede ser obtenido del interior del país por obvias razones de carácter geográfico y por otras, más determinantes todavía, de orígen económico. En efecto, los verdaderos centros de producción nacional, que se encuentran en la mesa central-

de la república, están situados a muy larga distancia de la frontera, y el costo de traslación de las mercancías elimina toda posibilidad de que ellas pudieran ofrecerse a precios más bajos que sus congéneres producidas en la vecina república del norte".

"El único medio, por lo tanto, de que convalezcan en nuestras ciudades ribereñas del bravo las legítimas actividades industriales y mercantiles, consiste en que se establezcan los perímetros libres, y ellos abracen las citadas poblaciones. Sólo así podrá renacer el comercio nacional de esos lugares, y la competencia ruinosa que hoy los mantiene en condiciones de enervante raquitismo, tomará en lo futuro un aspecto contrario, beneficiando a nuestros comerciantes e industriales hasta a expensas de los establecidos en los centros fronterizos norteamericanos".

Como se aprecia, los problemas en nuestra frontera, brillantemente expuestos por Arturo Beteta, aunados a la agudización de las condiciones económicas consecuencia de la crisis económica mundial y la abolición de la "Ley seca" en los Estados Unidos, crearon en el norte un panorama, verdaderamente catastrófico, cuya resolución se antojaba urgente; por consiguiente, esta coyontura la aprovecharon los simpatizadores de los perímetros libres, para solicitar del gobierno su inmediato restablecimiento, que con la cooperación de los señores funcionarios de la Secretaría de Hacienda Marte R. Gómez y Ulises Irigoyen, los más destacados devotos de la tésis "perímetros libres", se promulgó el Decreto que estableció los dos primeros perímetros libres en las poblaciones de Tijuana y Ensenada, Baja Calif., el 30 de agosto de 1933. Para abril de 1934, se crearon otros en Payo Obispo y Cozumel de los estados de Campeche y Yucatán, respectivamente.

Posteriormente y por virtud de la intensa campaña en pro de nuevos perímetros libres, "El gobierno se vió seguramente muy comprometido a dar resoluciones favorables a tanta petición", (15) quedando en calidad de zonas y perímetros libres, las siguientes ciudades y territorios:

Perímetros Libres

Tijuana y Ensenada, B. C.

Chetumal y Cozumel, B. C.

Xcalac e Isla Mujeres, Q. R.

Agua Prieta, Son.

Nogales, Son.

Zonas Libres

Territorio Norte y Sur de la Baja California

Una fracción del Estado de Sonora.

Estas instituciones funcionaron de acuerdo con las prevenciones contenidas en el título XVI de la Ley Aduanal de 19 de agosto de 1935, artículos 418 al 427 y título XVI de su Reglamento de 13 de diciembre del mismo año, artículos 568 al 589; en vigor hasta el 31 de marzo de 1952.- Esta Ley fué abrogada por el Código Aduanero de 30 de diciembre de 1951, en vigor desde el 1o. de abril de 1952 y cuyo título XV, artículos 645 al 674, sustituyeron a lo anterior.

Régimen actual.- El régimen aduanal especial de zonas y perímetros libres está reglamentado por el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, en su título XV, de la si - --

(15) José Velázquez Equihua.- op. cit., pág. 28

guiente menera:

Capítulo I	Generalidades
Capítulo II	Requisitos para la importación
Capítulo III	Requisitos para la exportación
Capítulo IV	Expedición de mercancías al interior de la República.
Capítulo V	Traslación entre dos perímetros libres o dos puntos comprendidos en las zonas libres

En lo que se refiere al capítulo I, ya quedó someramente explicado en páginas anteriores; por consiguiente, se analizarán los capítulos faltantes, desde el punto de vista fiscal, que constituye la base de este trabajo:

Requisitos para la importación

Como antes quedó apuntado, "quedan exceptuadas del pago de impuestos de importación las mercancías extranjeras que se introduzcan a los perímetros o zonas libres, siempre que no sean similares a las que se produzcan dentro de las zonas de referencia" (16).

"La Secretaría de Hacienda queda facultada para determinar, por medio de disposiciones de carácter general y previa opinión de la Secretaría de Industria y Comercio, cuales son las mercancías que deben quedar gravadas así como para aumentar o disminuir el número de ellas".

Lo anterior sólamente demuestra el deseo del gobierno, a través de la Secretaría de Hacienda, de proteger la manufactura realizada en las zonas y perímetros li --

(16) Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 654

bres, ya que las empresas ahí establecidas a pesar de contar con el régimen fiscal de libre importación para toda clase de maquinaria, equipo y de materias primas complementarias; de no contar con dicha protección, no podrían sostenerse. Asimismo, algunas empresas establecidas en el resto del país, ubicadas cerca de las zonas o perímetros libres han solicitado también protección para sus artículos, vía gravación de los similares importados, pues argumentan que dichas zonas y perímetros libres, forman parte de su mercado.

Requisitos para la exportación

En el artículo 660 del Código se indica que las mercancías que se hayan producido, elaborado o transformado mediante procedimientos de carácter industrial, dentro de los perímetros o zonas libres, pueden exportarse sin pagar los derechos correspondientes, a excepción de aquellas mercancías que por conveniencia para la economía del país, se considere necesario gravar. La Secretaría de Hacienda es la facultada para determinar cuáles son las mercancías que deben estar gravadas. Esto es que, el deseo de atraer el establecimiento de empresas industriales con vistas a la exportación, que pueden generar mayor ocupación, y por ende, mayor ingreso a las zonas de referencia; ha inducido al gobierno a ofrecerles como atractivo dentro del régimen aduanal de zonas y perímetros libres, exención en los impuestos de exportación que puede causar su envío al exterior.

Expedición de mercancías al interior de la República

Artículo 666. (17) "Causarán los impuestos de importación que les correspondan, las mercancías extranjeras que de un

(17) Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. pág. 224

perímetro o zona libre se reexpidan al interior del país, - para consumo o uso, bien sea que las mercancías aludidas se- conserven en el mismo estado en que fueron introducidas al - perímetro o zona, o como parte integrante de un producto - - transformado o elaborado, por medio de procedimientos de ca- rácter industrial, en alguno de los referidos lugares. En - este último caso, el cobro de los impuestos se hará sobre la proporción de materia prima empleada y conforme a la clasi - ficación arancelaria que la misma haya tenido al ser introdu cida al perímetro o zona". Solamente se exceptuará del pa - go de impuestos de importación en los siguientes casos (18):

1. Cuando en la introducción de alguna mer - cancía al perímetro o zona libre, se hayan pagado sus impues tos,

2. Cuando en envases extranjeros, se conten - gan productos elaborados en las zonas en cuestión, con mate- rias primas también ahí producidas,

3. Cuando los productos transformados o elabo rados dentro de un perímetro o zona libre, conteniendo parte de materias primas extranjeras, cumplan con los siguientes - requisitos:

a). Que el artículo transformado o elaborado no sea producido por industrias nacionales del resto del - país, o

b). Que la industria nacional del resto del - país no lo produzca en cantidad suficiente para satisfacer - la demanda en la república.

(18) Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. págs. 224

Los interesados podrán gozar de este último - beneficio, previa autorización de la Secretaría de Industria y Comercio, quien fijará el límite de tiempo para cada caso- así como el volumen de materia prima extranjera que gozará - de franquicia (si hay producción nacional insuficiente). Estas autorizaciones se ratificarán por la Secretaría de Ha - cienda y Crédito Público, a través del Diario Oficial de la Federación y será cuando empiecen a surtir efectos. En el- caso en que dichas autorizaciones afecten a ciertas negocia- ciones, éstas podrán inconformarse en un plazo de dos meses- a partir de la fecha de su publicación, ante las Secretarías citadas.

Traslación entre dos perímetros libres o dos puntos comprendidos en las zonas libres.- Artículo 672. (19) "Las mercancías que se introduzcan a un perímetro o zona libre podrán - trasladarse a otro similar, sin pago alguno de impuestos - - aduaneros, siempre que los interesados se sujeten a los re - quisitos que señala el Código".

Por último, diremos conjuntamente con José Velázquez Equihua (20) que "tal parece que los alcances y el - funcionamiento de los perímetros libres, han sido exagera -- dos o confundidos desde antes de su establecimiento, pues - con una medida de carácter netamente fiscal, se ha pretendido solucionar problemas de diversos tipos y magnitudes, en- varias regiones del país, para después considerar que el -- gran desarrollo económico alcanzado en la parte norte de la- zona libre, se debe principalmente, al régimen aduanal especial de que disfrutan, lo que es hasta cierto punto falso, - ya que en ello han tenido quizás mayor influencia otros fac-

(19) Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.- pág. 227

(20) Op. cit. pág. 97

tores, como los recursos naturales, la dotación de tierras , la ayuda económica de la Federación, el tesón de sus moradores, etc."

Es pues necesario medir los alcances de los perímetros y zonas libres, es decir, la capacidad para lograr los objetivos pretendidos; señalar los efectos que provocan en cada una de las actividades económicas, para determinar sus resultados, y concluír si es o no conveniente establecerlos en otras partes del país y hasta cuando debe prolongarse la existencia de los ya establecidos.

Así pues, está demostrado que si no se cuenta de antemano con recursos suficientes y un mercado amplio y seguro, no bastará el atractivo de la libre importación y exportación, para estimular el establecimiento de industrias en las ya multicitadas zonas y perímetros libres.

Por lo anterior, yo creo que sería conveniente:

1. Uniformar la política encaminada al desarrollo de las zonas limítrofes de nuestro país y dentro delas cuales se encuentran las zonas y perímetros libres.

2. Dejar en manos de un solo organismo la aplicación de dicha política, que en este caso bien podría ser el Programa Nacional Fronterizo, asesorado, según el caso, por la Secretaría de Estado afectada.

3. Encuadrar el régimen aduanal de zonas y perímetros libres, dentro del marco de una política de incentivos fiscales, que racional y equilibradamente aplicada pueda llevar a nuestra industria a un estadio superior que responda a las exigencias de un mercado cuya esfera, está rebasan-

do los limites nacionales llegando consecuentemente, al gran mercado donde posiblemente convergerán la mayor parte de los países de latinoamérica, y que constituye actualmente el - - desiderata de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; La creación del Mercado Común Latinoamericano.

V. CONCESIONES FISCALES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

La preocupación constante de los gobiernos para acelerar el progreso económico y social de sus pueblos, los ha llevado a analizar cuidadosamente los diferentes instrumentos con que-cuentan para apoyar adecuadamente los factores y los impul-sos del progreso. El sistema tributario entre otros, ha evolucionado, desde que su acción se concebía exclusivamente en su función recaudadora de impuestos sin tener en cuenta sus-repercusiones económicas ni las formas de emplearlo en el - sentido positivo, hasta reconocer "que lo significativo no - es la tributación en sí, sino la forma en que ésta afecte - al conjunto de las actividades económicas y sirva para lle-var a las naciones a una mayor integración social y políti-ca"(1). Como un ejemplo podemos apuntar que, dentro del sistema tributario, específicamente en el Impuesto sobre la Renta —que constituye sin lugar a dudas el principal impuesto-directo de la imposición moderna— se han incorporado dos - instrumentos de fomento: la depreciación acelerada y la reinversión de utilidades; con lo cual se aprecia el grado de - evolución que se ha alcanzado en la tributación, que ya no - sólo cubre, como se dijo, el aspecto recaudador de impuestos,

(1) Víctor L. Urquidi.- "La depreciación acelerada: Un aspecto económico del sistema tributario", Cuaderno de - Finanzas Públicas, OEA, México, pág. 2

sino que ahora abarca dentro de su régimen, entre otros, un renglón de suma importancia para las economías en desarrollo: el de fomento a la inversión privada.

En la actualidad, el sistema tributario de la mayoría de los países en proceso de desarrollo reclama su reforma inmediata. "Las estructuras tributarias anticuadas - que en buena medida los caracterizan no funcionan ni como - instrumentos propulsores del desarrollo a través de la inversión privada, ni como medios efectivos de proporcionar al gobierno ingresos suficientes para convertirse en un factor dinámico del crecimiento, por medio de la inversión pública. - Lo primero debido a que, sin afectar el grado de concentra- - ción del ingreso (e incluso acentuándolo), no aseguran la canalización productiva de los ingresos excedentes —muy cuantiosos— de los sectores más favorecidos; y lo segundo en - atención a que proporcionan al gobierno una parte exigua de la riqueza del país"(2). "En los países en desarrollo, de - acuerdo con Kaldor, el ingreso fiscal se sitúa entre 8 y 15 por ciento del Producto Nacional Bruto, en tanto que en los industriales tal proporción alcanza al 25 o aún al 30 por - ciento"(3).

El atraso o inefectividad del sistema tributario de los países en desarrollo se debe, principalmente al- exceso de impuestos indirectos, y consecuentemente, a la falta de procedimientos directos de imposición más avanzados.

Por lo anterior, se considera que los objetivos básicos que debe perseguir una reforma del sistema impo-

(2) Nicholas Kaldor, "Ensayos sobre desarrollo económico".- CEMLA, 1933, pág. 156

(3) Eduardo Navarrete L.- "Algunas consideraciones sobre - la nueva ley del Impuesto Sobre la Renta", Revista de - Comercio Exterior, febrero, 1965, pág. 107

sitivo de los países en desarrollo, y que se pueden hacer extensivos a México, son los siguientes:

a). Aumentar la recaudación fiscal, con el objeto de permitirle al Gobierno no sólo allanar sus gastos normales, sino participar en mayor medida, en aquéllas inversiones fundamentales para la economía;

b). Establecer métodos que eviten la concentración excesiva del ingreso, sancionar el uso dispendioso de los ingresos excedentes y canalizarlos hacia fines productivos;

c). Propiciar la redistribución del ingreso para fortalecimiento del mercado interno;

d). Estimular convenientemente la inversión privada; y

e). Aplicar, mediante criterios de equidad y racionalización, la imposición en los diferentes sectores de la economía.

En especial, en nuestro país, la preocupación constante por avanzar en los procedimientos dentro de la imposición directa, a través del instrumento fiscal que constituye la columna vertebral del sistema impositivo: el impuesto sobre la renta, ha inducido a los fiscalistas a realizar paulatinamente reformas tendientes a corregir algunos de los defectos de la tributación, como es el caso de las reformas de 1961 y la de 1964.

En virtud de ser la reforma fiscal de 1964 la más reciente, se antoja preguntar ¿Qué repercusiones ha tenido el nuevo impuesto sobre la renta sobre: la distribución del ingreso, el nivel de gasto público, la formación de capital y el consumo?, ¿Realmente ha sido efectiva la reforma?.

Sobre esto, podemos apuntar lo siguiente.

Con la reforma no se ha logrado una mejor distribución del ingreso, ya que la falta de progresividad en las tarifas y la falta de equidad en el otorgamiento de exenciones y deducciones para ciertos niveles de ingresos, vuelven ineficaz a la nueva ley como elemento redistribuidor del ingreso.

Por lo que respecta al aumento de la recaudación para fortalecer el gasto público, el nuevo impuesto sobre la renta, no logra su cometido, puesto que nuevamente, la falta de progresividad en sus tarifas no permite dicho aumento; por consiguiente, la recaudación estará aumentando, gracias a mejoras en el aparato administrativo de la ley, pero nunca por innovaciones en el sistema impositivo. Sin duda, "con un sistema impositivo más dinámico, esto es, más progresivo, acompañado de modificaciones de tipo administrativo, podría aumentarse substancialmente el nivel de gasto público y financiar plenamente las necesidades crecientes del país"(4).

En cuanto a la formación de capital, no se puede negar que con las medidas de estímulo de la nueva ley —libre reinversión de utilidades y otras para fortalecer el mercado de valores— la tasa de inversión privada ha aumentado, pero habría que contestar a este interrogante ¿esas inversiones se canalizan realmente a fines productivos?. Sobre este particular, realmente debe medirse la efectividad de dichas medidas, puesto que su aplicación, significa sacrificio de ingresos fiscales que el estado podría utilizar convenientemente en sectores productivos que permitan al país

(4) Arturo Cárdenas.- "El Impuesto sobre la Renta en México y la Reforma de 1965".- Tesis UNAM, México, 1966, pág. 96

acelerar su desarrollo.

Por el lado del consumo, cabe destacar que la nueva ley, no aplica con equidad las exenciones y deducciones de las cuales gozan las personas de altos ingresos, lo cual crea desventaja sobre las personas de reducidos ingresos, cuyo consumo lógicamente no aumenta y por ende no se fortifica el mercado interno que en su mayoría está formado por estas últimas.

Por todo lo expuesto, se puede afirmar que, aún queda mucho por hacer dentro de la imposición mexicana, "no cabe predecir el momento y las condiciones en que podrá continuarse este largo proceso de ajuste de los instrumentos gubernamentales a las necesidades del desarrollo"(5); sin embargo, el momento histórico que vivimos reclama su estudio inmediato.

Una vez hechas algunas consideraciones sobre la reforma fiscal de 1964, centraremos nuestra atención al análisis de los dos instrumentos de fomento industrial que las autoridades hacendarias han incorporado dentro de la ley del impuesto sobre la renta: la depreciación acelerada y la reinversión de utilidades. Estos dos instrumentos de fomento han sido orientados a favorecer la inversión privada, ya que en ella se finca, en gran parte; el desarrollo de países con estructura como la nuestra.

A. Depreciación acelerada

Con el objeto de tener una idea más clara en cuanto al alcan

(5) Revista de Comercio exterior.- "El sentido de la nueva reforma impositiva", diciembre de 1964, pág. 834

ce y significado que las autoridades hacendarias han impuesto a la depreciación acelerada, se pondrán a consideración - algunas de sus definiciones e interpretaciones:

"Es una concesión fiscal que, en la práctica, permite a las empresas transferir para posteriores años fiscales, una parte del impuesto al ingreso global de las empresas correspondiente a los primeros años de la nueva inversión en maquinaria y equipo"(6).

"Es, de hecho, la aceptación como método optativo de considerar como costo la amortización de la inversión en activos fijos, en un período más corto o con intensidad inicial mucho mayor, no importa cuáles sean la duración real del activo o la manera que la empresa emplee para contabilizar su depreciación"(7).

"Para el gobierno, representa en principio - un sacrificio de recaudaciones — es de hecho un préstamo - sin interés— pero a la larga debe redundar en mayores ingresos fiscales"(8).

Con base en lo anterior, se propone la siguiente definición:

(6) Artículo de Héctor Vázquez T.- "Incentivos fiscales vigentes para el fomento industrial". Loc.cit. pág. 15

(7) Víctor L. Urquidi.-op.cit., págs. 3 y 4

(8) Víctor L. Urquidi.-op.cit. págs. 6 y 7

Es un crédito que otorga el fisco a las empresas, a través de la transferencia para posteriores años fiscales, de una parte de su impuesto al ingreso global, correspondiente a los primeros años de su programa de iniciación - o expansión, mediante la inversión en capital fijo.

En México, desde la promulgación de la Ley - del Impuesto sobre la Renta y su Reglamento en 1925; aparecieron, aunque muy limitadamente, algunas disposiciones relativas a deducciones por depreciación, y no es sino hasta la- reforma de 1961 cuando se adopta de manera explícita el procedimiento que ahora conocemos como: depreciación fiscal - acelerada

Régimen actual. En la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta (9) de 1964, en su artículo 21, se refiere a la depreciación de los activos fijos tangibles y la amortización de los in-- tangibles y de los cargos diferidos, sujetándose a las si- - guientes reglas:

I. No excederán de los siguientes porcientos anuales, sobre el monto original de la inversión respectiva:

a). 5% para amortización de activos fijos in

(9) Diario Oficial de 31 de diciembre de 1964. Con el objeto de conocer plenamente las disposiciones en torno a este instrumento fiscal, se copió íntegramente el contenido del artículo 21 citado

tangibles y cargos diferidos.

b). 5% para depreciación de edificios y construcciones.

c). 10% para depreciación de maquinaria, equipo y bienes muebles no comprendidos en el inciso siguiente.

d). 20% para depreciación de equipo de transporte, material rodante, embarcaciones y aeronaves, maquinaria para la industria de la construcción y barricas empleadas para las industrias vinícolas o destiladoras.

II. Los porcientos elegidos por el causante serán fijos, constantes y obligatorios, pero podrán modificarse previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las deducciones respectivas podrán hacerse sólo para fines fiscales aun cuando no se efectúen contablemente. También podrán ser diferentes los porcientos utilizados para uno y otro fin, salvo lo indicado en la fracción siguiente.

III. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la aplicación de porcientos mayores que los señalados en este artículo, caso en el que la depreciación o amortización, para efectos contables, no será menor que la que se utilice para fines fiscales.

IV. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fines de fomento económico, podrá autorizar a las empresas industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca, para que efectúen depreciación acelerada de las inversiones en maquinaria y equipo, con arreglo a las siguientes bases:

a). La autorización se hará mediante acuerdos de carácter general, que señalen las ramas de la produc-

ción que podrán gozar del beneficio, los métodos aplicables, el plazo de su vigencia y los requisitos que deban cumplir - los interesados.

b). La autorización señalará el porciento máximo del valor del activo que podrá depreciarse en forma acelerada y el período durante el cual debe efectuarse dicha depreciación.

c). La depreciación acelerada sólo se referirá a inversiones que se efectúen con posterioridad a las resoluciones que las autoridades fiscales deberán emitir en cada caso.

d). Las empresas interesadas deberán obtener el acuerdo concreto de las autoridades fiscales, para aplicar el método de depreciación acelerada.

Por último en la fracción VIII se dice: La - depreciación y amortización empezarán a deducirse, a elección del causante, a partir del ejercicio en que se inicie - la utilización de los bienes o desde el ejercicio siguiente. El causante podrá no iniciar la depreciación o la amortización para efectos fiscales. En este caso podrá hacerlo con posterioridad; pero perderán el derecho a deducir las cantidades correspondientes a los ejercicios transcurridos, calculados, aplicando los porcientos indicados en la fracción I.

Ahora bien, ¿qué significado tiene la depreciación acelerada para la empresa y cuál para el fisco?. En seguida, se intentan resolver dichos interrogantes y además se hacen algunas recomendaciones de carácter general.

Para la empresa

Como antes quedó apuntado, la depreciación - acelerada no es sino un crédito que el fisco otorga a la em-

presa; esto es, que para ésta significa que el gobierno pone en sus manos recursos que puede utilizar en otro aspecto del negocio. Asimismo, constituye un alivio en los compromisos financieros de las etapas de expansión o modernización y más aún en las etapas de iniciación de nuevas empresas.

Para el fisco

Como cualquier instrumento de fomento, constituye un sacrificio fiscal; sin embargo, el gobierno considera que es justificado desde el momento en que proporciona aliciente a la inversión industrial, que lógicamente incrementa la actividad económica, se eleva la eficiencia industrial y se ensancha la base industrial del país; dando origen a nuevos y mayores ingresos fiscales. Por otro lado, con este instrumento no se libera definitivamente el pago de impuesto, ya que en posteriores años fiscales tiene que cubrirse necesariamente.

Con base en las consideraciones anteriores y en el artículo 21 de la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta de 1964, se recomienda lo siguiente:

a). La depreciación acelerada debe permitirse sobre bases generales amplias, y su impacto inicial debeser lo bastante fuerte como para que tenga mercado significado financiero para el inversionista o para la empresa.

b). Sería conveniente que el fisco permitiera a cualquier empresa industrial, en cualquier rama de la industria, optar por la depreciación acelerada; exceptuando solamente a aquellas donde la capacidad productiva es excesiva.

c). Para determinadas actividades industriales, básicas para el desarrollo económico; podrían fijarse-

tasas de depreciación acelerada mayores.

d). Sería conveniente hacer más atractiva esta medida. A este respecto algunos autores sugieren que el esquema de depreciación acelerada opere como una exención definitiva en el año en que se realiza la inversión, es decir, que no se trate de recuperar más adelante el impuesto dejado de percibir.

En la práctica este esquema ha tenido muy poco éxito, pues ni los causantes ni el gobierno han ejercido presión para que el sistema se desarrolle de acuerdo con sus fines establecidos.

Se considera que en parte la falta de interés en el sistema de depreciación acelerada puede deberse al temor de las empresas de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público controle su política de inversiones, ya que ésta, tendrá conocimiento de sus operaciones; por consiguiente, aquellas piensan que si es así, no vale la pena. Las empresas pequeñas y medianas preferirán seguir operando lejos del control fiscal en lugar se someterse a un esquema, que a la larga, puede dar por resultado una mayor carga tributaria, debido, como ya se dijo, al mejor conocimiento de sus operaciones por parte de las autoridades fiscales.

Por último, y en virtud de que el sistema de depreciación acelerada no ha encontrado aceptación en el sector privado como instrumento de estímulo, es necesario que si se llega a uniformar una política de incentivos fiscales para México, se reconsidere el análisis de este instrumento fiscal, cuyo papel hasta ahora ha sido realmente nulo.

B. Reinversión de utilidades

La reinversión de utilidades o las asignaciones para reinversión, como se conoce en muchos países, puede adoptar varias formas. Por lo general, estas asignaciones se vinculan a la adquisición de ciertos activos y se otorgan sólo en el año de adquisición. Una característica extremadamente importante es la forma en que se limita. En algunos países, la máxima asignación en cualquier año es un porcentaje especificado del ingreso; por ejemplo, en la República de China las asignaciones para reinversión se limitan al 25% del ingreso total del contribuyente en el año fiscal en que adquiere los activos aceptables para fines de la asignación. En otros países, como Argentina, el monto de la asignación se limita a un porcentaje especificado del costo de cada activo en el año de su adquisición. Sin embargo, cualquiera de los métodos utilizados sólo tienen valor para los contribuyentes que cuentan con un ingreso gravable suficiente para hacer la deducción permitida; por lo tanto, el uso de estas asignaciones puede ocasionar una distorsión indeseable de los patrones normales de adquisición de activos, fomentando el retardo de esta adquisición hasta que el ingreso sea suficiente para permitir beneficios impositivos máximos.

Por lo que respecta a nuestro país, no necesariamente se tiene que vincular la reinversión de utilidades con la adquisición de activos, puesto que puede destinarse también a financiar otros aspectos del negocio. Por consiguiente, el motivo básico que ha inspirado al legislador mexicano es propiciar la formación interna de capital para otros aspectos y el fomento a la inversión.

Por lo anterior, a continuación se propone una definición de reinversión de utilidades, apegada totalmente al caso de México: "Es un instrumento fiscal aplicado a las empresas, por medio del cual el fisco les permite rein

vertir sus utilidades con fines de fomento a la inversión y a la formación interna de capital para financiar otros aspectos de la empresa. El impuesto sólo se causará cuando realmente se distribuyan dividendos a los accionistas".

Régimen actual. Con objeto de analizar las modificaciones incorporadas al artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, resultantes de la reforma fiscal de 1964, conviene señalar el tratamiento fiscal a que han estado sujetas las utilidades de las empresas, susceptibles de ser distribuídas.

La cédula VII de la antigua ley, gravaba las utilidades distribuibles, aún cuando se destinaran a incrementar el capital de su generadora y no fueran efectivamente pagadas. En la práctica, el sistema de autorizaciones para reinvertir utilidades, daba por resultado que sólo se gravaran las ganancias efectivamente distribuídas.

La nueva ley, vigente a partir de 1965, hace desaparecer el impuesto sobre ganancias distribuibles que, según el fisco, entorpecía la libre reinversión de las utilidades en las actividades productivas, para ser sustituído por el impuesto sobre dividendos pagados, que sólo se causa cuando las empresas realmente distribuyen dividendos a sus accionistas, subrayándose así que este gravamen es una carga para el accionista y no para la empresa. Las mismas autoridades hacendarias señalaron que la reinversión de utilidades puede así funcionar automáticamente, pues no es necesaria autorización administrativa alguna para dejar de pagar impuesto sobre dividendos, bastando que el empresario decida conservar sus utilidades en la empresa, con fines de desarrollo de la misma, para que se libere de dicho impuesto.

Se puede agregar que además de que en la ley-

vigente se gravan sólo las utilidades efectivamente distribuídas; se permite diferir el pago del impuesto sobre las que se destinarán a incrementar el capital. El Impuesto diferido es exigido hasta el momento en que las utilidades se reembolsan mediante su pago, se reduce el capital o se liquida la sociedad. Es propósito de esta medida proporcionar un incentivo fiscal a la formación de capital y al desarrollo financiero de las empresas.

Con este último criterio, se establece un incentivo mayor a la reinversión de utilidades. En efecto, se suprime el cobro de impuestos cuando las utilidades se invierten en la suscripción y pago de aumentos de capital de la misma sociedad que las cubre, en los términos de la reforma fiscal de diciembre de 1964, dentro de los treinta días siguientes a su recepción.

Si bien la medida contenida en el artículo 74, complementa los propósitos originalmente sostenidos y representa, en ese sentido, un avance teóricamente incuestionable, su validez en el caso de México, no está absolutamente comprobada. Se piensa que en los países en vías de desarrollo, los incentivos fiscales sobre impuestos directos no constituyen, de suyo, un factor determinante de aliento para el inversionista que busca, más bien, una situación económica estable, garantizada por obras de infraestructura propiciatorias o coadyuvantes al desarrollo o ventajas fiscales más tangibles, como los tratamientos preferenciales en materia de importación de equipos y materias primas industriales.

Sin embargo, es innegable que el impuesto a la renta juega un papel preponderante en el sistema tributario y que los incentivos incorporados a su régimen, representan un factor digno de ser tomado en cuenta.

Por lo expuesto, es necesario preguntarse si, dada la estructura social del país y el grado de desarrollo económico que se ha alcanzado, resulta conveniente olvidar los problemas de la concentración del ingreso, como factor limitante del desarrollo, a fin de alentar la formación de capital. Es preciso tener presente qué sectores industriales amplios operan a una proporción baja de su capacidad instalada, y qué industrias requieren mayor estímulo. Por ello, no se puede dejar de inquirir si la nueva ley del Impuesto sobre la Renta se inclina excesivamente a favor de quienes controlan el capital y los valores cuya formación se fomenta, frente a la mayoría de los causantes que podrían tener interés en que las cargas fiscales se establecieran ante todo como un elemento esencial de una política de redistribución del ingreso.

Por último, se puede agregar que, la debida orientación de las reinversiones mediante acuerdos de carácter general, exige contar de antemano con planes muy definidos de industrialización, establecidos conforme al criterio de estructuración y complementariedad de las industrias, disponibilidad de divisas para casos determinados, y demás factores que condicionen la naturaleza de la política industrial.

VI. CONCLUSIONES

Considerando a nuestro país dentro de la categoría de los países subdesarrollados, es la industrialización un requisito sine qua non de su crecimiento; por tanto, requiere del uso de diversos incentivos fiscales para fomentar la inversión industrial, la sustitución de importaciones, la exportación de manufacturas y en general el aumento de su producción en el campo de la industria.

Ahora bien, los incentivos fiscales que actualmente aplica el gobierno federal mexicano, operan en forma independiente y con bases legales distintas situación que, junto con la falta de coordinación entre las dependencias gubernamentales que los aplican, han provocado una serie de problemas, que en última instancia repercuten en los interedados, distorsionando así la noble intención de sus objetivos; por consiguiente, uniformar nuestra política de incentivos fiscales constituye una necesidad cada vez más urgente de llenar.

A. Recomendaciones particulares

Como se ha visto, al no existir unidad de criterio, el estudio de los principales incentivos fiscales ha tenido que rea

lizarse también por separado; consecuentemente, en este - apartado se concluirá por cada instrumento escogido, y posteriormente se harán algunas recomendaciones de carácter general en torno a la coordinación de nuestra política de incentivos fiscales.

Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias

1. La ley vigente, no considera algunos objetivos de capital importancia para el desarrollo nacional e - industrial, o bien no les concede la importancia debida.

2. Como casi la totalidad de instrumentos de fomento industrial, la ley opera en forma aislada, además de que no está enmarcada dentro de los objetivos nacionales de desarrollo.

3. Su falta de claridad, flexibilidad, precisión y extensión; junto con la deficiencia del aparato administrativo para juzgar la procedencia, concesión y vigilancia de las exenciones, se traduce en trámites sumamente largos y engorrosos, lo cual anula su intención promotora y la convierte en ganancia inesperada.

4. Todas las imperfecciones, limitaciones, - escasa significación promotora, el sacrificio fiscal del gobierno, y algunos otros factores negativos de la ley vigente; llevaron a un grupo de economistas mexicanos a proponer una nueva Ley de Fomento Industrial, cuyos rasgos fundamentales se señalaron en este trabajo, pudiendo apreciar que se - eliminan gran parte de dichos factores negativos; por tanto, se hace necesaria una reunión entre los autores de esta nueva ley, con las autoridades administrativas de la ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias vigente; con el ob-

jeto de estructurar, con base en los ordenamientos de cada - una, la nueva ley en materia de exenciones de impuestos, que coadyuve a la creación y ampliación de empresas industriales, que lleven al país a un estadio de industrialización superior, factor sino el más importante, básico para lograr más rápida mente nuestro desarrollo económico.

Subsidios derivados de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias

Dentro de los instrumentos fiscales de fomento industrial en México, la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, sin duda alguna, es el más importante. Para gozar de los beneficios que a su amparo se otorgan, es necesario cumplir con una serie de requisitos en ella previstos; sin embargo, existen algunas empresas o ramas que aunque sean consideradas de importancia fundamental para nuestra economía, no pueden aspirar a obtener dichas franquicias fiscales, ya que no cumplen con el total de requerimientos - que la ley impone. Por lo tanto, el gobierno las estimula - otorgándoles subsidios equivalentes a los beneficios de la - ley de fomento.

Lo anterior no es más que el reflejo fiel de un clima en donde no existe un ordenamiento fiscal de fomento industrial, que abarque a todas las empresas y a todas - las ramas industriales aún con características distintas, en donde los beneficios se otorguen en función del cumplimiento de los requisitos en él previstos; ya que en la actualidad es suficiente que no se llene el total de requerimientos impuestos en alguno de los incentivos fiscales vigentes; para crear otro nuevo con bases legales distintas y cuya operación es también independiente.

Exportación de Manufacturas

El gobierno mexicano y la iniciativa privada- han considerado que el único camino para obtener divisas y adquirir los bienes de capital, que se requieren para acelerar el desarrollo económico, es a través del aumento de las- exportaciones, principalmente de productos manufacturados. - Esta situación llevó a nuestro gobierno a crear diversos - estímulos fiscales que han hecho más atractiva la exportación de dichos productos elaborados. En torno a la exportación - de productos manufacturados, se pueden hacer las siguientes- recomendaciones:

1). En las tareas de la promoción de las exportaciones, tanto las entidades públicas como las privadas, han de intervenir estrechamente. La acción unilateral no - es suficientemente efectiva, de modo que para evitar ese peligro, hemos de sumar voluntades y coordinar esfuerzos. Dentro del marco institucional y operativo proporcionado por - las entidades públicas, ha de multiplicarse la acción privada para conseguir un objetivo difícil y, por tanto, digno de luchar por él: la presencia sostenida de los productos industriales mexicanos en los mercados internacionales.

2. Modificar el régimen de subsidios, concretamente:

a). Aumentar el subsidio en el Impuesto sobre la Renta, aplicándose una reducción general de 50% en las - utilidades derivadas de las exportaciones totales del ejercicio de que se trate y no como se viene haciendo; sobre las- utilidades del incremento de las exportaciones de un ejercicio a otro, sin exceder del 50% de los impuestos que corresponderían a las utilidades de las exportaciones totales del-

ejercicio. Con esta modalidad podría, inclusive, facilitarse el cálculo y aplicación del subsidio.

b). Modificar el criterio en cuanto al mínimo de 80% exigido a los productos exportables, para tener derecho a los subsidios, reduciéndolo al 60% que prevee la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, ya que en la mayor de las veces los productos altamente integrados son incompetitivos en los mercados exteriores; por consiguiente, se está en desventaja con aquellos productos que provienen de países cuya industrialización es más avanzada.

En nuestro país la programación industrial en materia de exportaciones se ha proyectado con criterio de integración industrial interna y no con el de participación en el mercado internacional.

3. Modificar el criterio actual de que solamente los artículos de consumo final gozarán de los subsidios para su exportación. Hay artículos intermedios con técnica industrial avanzada, que pueden requerir algunos mercados del exterior para terminar sus productos. Por lo anterior, se debe tener en cuenta que el mercado internacional compra lo que necesita, y no lo que el exportador quiere venderle.

4. Debe agilizarse en mayor medida el trámite burocrático para otorgar las autorizaciones de subsidios y simplicar los procedimientos para su aplicación.

5. Por último, deberá ubicarse el régimen fiscal de subsidios a la exportación de manufacturas, dentro de un programa racional de exportaciones que sin dejar a un lado la integración industrial interna, permita sostener la presencia de productos mexicanos en los mercados internacio-

nales.

Operaciones Temporales de Importación y Exportación

Por otra parte, existe la posibilidad de importar en forma temporal materias primas y partes destinadas a la producción de manufacturas de exportación; y más aún - recientemente se están aplicando las normas referentes al - programa de promoción industrial, que con objeto de aprovechar la mano de obra sobrante en la frontera norte del país, está auspiciando el gobierno federal; donde al amparo de - los ordenamientos que rigen las operaciones temporales, se - permite a las empresas que se instalen en cualquiera de las ciudades fronterizas para producir manufacturas de exportación, la importación temporal de materias primas, partes, así como la maquinaria y equipo para procesarlas.

En torno a dichas operaciones temporales sepuede afirmar lo siguiente:

a). Los estudios que realiza la Secretaría - de Hacienda, a través de su Dirección de Estudios Hacendarios no son realizados con la profundidad necesaria, pues al no - contar con información más amplia de la industria nacional, - las autorizaciones que concede, pueden afectar alguna rama - de la producción, en donde podría, estimularse o substituírse algún efecto de origen extranjero. Esta falta de información, igualmente acarrea que dichos estudios en general, - sean tardados, restándole consecuentemente atractivo a las - operaciones temporales.

b). Como antes se dijo, el programa de aprovechamiento de la mano de obra restante en las fronteras, está funcionando con base en lo previsto en las operaciones -

temporales permitiendo a casas filiales extranjeras acogerse a su régimen, transformando los efectos importados en el país donde los sueldos, salarios e intereses, entre otros, representan un costo mucho menor que en los países de donde provienen dichos efectos. Esta facilidad que se está otorgando a empresas extranjeras, tiene que planearse cuidadosamente, permitiendo el establecimiento de aquellas cuya inversión permita aumentar la productividad de la mano de obra, que contribuya a solucionar el problema del bajo nivel de vida en las fronteras y promueva fuerte demanda de empleo para la mano de obra desocupada. Asimismo, las inversiones deberán canalizarse hacia proyectos autofinanciales, que en un futuro puedan soportar la competencia del mercado nacional e internacional. Esto esto sin olvidar las oportunidades que brinda cada zona.

c). Por último, es pertinente señalar la necesidad de que las dependencias oficiales encargadas de la tramitación, estudio y resolución de las solicitudes de operación temporal, guarden una estrecha coordinación y no den lugar a las ya conocidas discrepancias, que repercuten lógicamente, en las empresas interesadas y distorsionan el objetivo del instrumento fiscal en cuestión.

Regla 14 de la Tarifa del Impuesto General de Importación

El gobierno mexicano, con objeto de fomentar la inversión industrial del país, ha establecido un subsidio especial del 75%, aplicado sobre los impuestos de importación de maquinaria y equipo para nuevas instalaciones, ampliaciones y modernización de plantas fabriles. Este instrumento debe perseguir entre otros los siguientes objetivos:

a). Promover el desarrollo industrial, proporcionándole a este incentivo elasticidad suficiente para que influya tanto en los campos de la inversión como en una promoción de inversiones en maquinaria en forma cuantitativa y cualitativa, tomando como base que a través de esta regla, se canalizan la mayor parte de importaciones de maquinaria.

b). Canalizar la inversión industrial hacia los campos más convenientes de la economía.

c). Esta medida mejoraría en efectividad si se ajustara y reglamentara conforme a un programa integral, dinámico, de desarrollo industrial (hecho que se estima se irá logrando a corto plazo) que le permitiera una coordinación mejor con otros instrumentos de promoción industrial.

d). Por último, sería conveniente que se hicieran nuevas modificaciones en su administración para agilizar en mayor medida su tramitación.

Puertos Libres

Los puertos libres constituyen zonas preferenciales, en donde todas las maniobras de carga y descarga de mercancías extranjeras pueden realizarse sin intervención fiscal. Las facilidades que se otorgan en estas zonas son muy atractivas; sin embargo, el solo hecho de establecerlas no constituye un éxito asegurado, puesto que requieren de una serie de factores que en forma conjunta coadyuvan al desarrollo de dichos puertos. Estos factores deben ser, entre otros:

a). Un sistema arancelario protector,

b). Un puerto emprendedor con facilidades marítimas y de transporte,

c). Población densa en el interior cercano, y

d). Países extranjeros adyacentes a los cuales se pueda exportar y transbordar.

La concurrencia de estos factores puede hacer posible la realización de los objetivos que se persiguen con el establecimiento de dichos puertos: facilitar el movimiento comercial internacional y procurar el establecimiento de industrias dentro de su perímetro.

El hecho de que en nuestro país, la industria tradicionalmente se ha ubicado cerca de los centros consumidores más importantes, principalmente en la zona centro del país, en donde se encuentran asentados los mayores núcleos de población, ha provocado desajustes en el desarrollo económico regional, que son más palpables en las zonas costeras; de tal manera que nuestras costas se encuentran casi en su totalidad enfocadas hacia las actividades primarias, adoleciendo en su estructura económica de las actividades industriales, que pueden y deben desarrollarse en función de los recursos agrícolas, ganaderos, pesqueros y mineros existentes en su zona de influencia. Por lo tanto, es necesario seguir alentando al industrial a establecerse en estas zonas, ya que del resultado de sus operaciones, principalmente las enfocadas a la exportación, se logran divisas que llevarán a la balanza comercial a una situación más favorable, que en última instancia suscita un incremento en el ingreso y será factor importante en la formación de capitales. Con esto se logrará también incorporar a estas zonas dentro de la actividad económica total de México.

La cercanía de nuestras fronteras —principalmente la frontera norte— con países cuyo grado de desarrollo es distinto, ha traído sin lugar a dudas problemas múltiples de orden variable. Esta situación condujo a nuestro gobierno a crear:

1. El Programa Nacional Fronterizo, que sistematiza la incorporación económica, política, social y cultural de la población residente en nuestras fronteras, con el resto del país.

En cualquier situación, los avances lugrados son la mejor respuesta de la efectividad de una medida; en el caso del Programa; la construcción de las "Puertas de México"; museos; avenidas; alumbrados; restaurantes; hoteles; jardines; supermercados; escuelas; promoción de los mercados; la aplicación de los subsidios que ha permitido llevar cada vez, mayor número de artículos del interior; etc. dan idea de la labor y alcance del Programa en su corta vida.

2. Las Zonas y Perímetros Libres, situados en las regiones fronterizas de nuestro país más fuertemente afectadas por las actividades y desarrollo de sus vecinos extranjeros, y en donde impera un régimen fiscal especial en los impuestos de importación y exportación.

Tal parece que los alcances y funcionamientos de estas zonas, han sido exagerados o confundidos desde su establecimiento, pues con una medida de carácter netamente fiscal se ha pretendido solucionar problemas de diversos tipos y magnitudes, para después considerar que el gran desarrollo de algunas regiones del país, se debe principalmente, al régimen aduanal especial de que disfrutan, lo que es hasta cierto punto falso, ya que en ello han tenido quizás mayor -

influencia otros factores, como los recursos naturales, la - dotación de tierras, la ayuda económica de la Federación, el tesón de sus moradores, etc.

Es necesario pues medir los alcances de las - zonas y perímetros libres, es decir, la capacidad para lo- - grar los objetivos pretendidos; señalar los efectos que provocan en cada una de las actividades económicas, para determinar sus resultados, y concluír si es o no conveniente establecerlos en otras partes del país y hasta cuando debe prolongarse la existencia de los ya establecidos.

Por lo expuesto, y en virtud de que tanto el Programa Nacional Fronterizo como las Zonas y Perímetros Libres, llevan como objetivo que nuestras fronteras alcancen - un progreso en todos los órdenes, sería conveniente:

a). Uniformar la política encaminada al desarrollo de las multicitadas zonas limítrofes de nuestro país, dentro de la cual se encuentran el Programa Nacional Fronterizo y las Zonas y Perímetros Libres.

b). Dejar en manos de un solo organismo la - aplicación de dicha política, que en este caso bien podría - ser el Programa Nacional Fronterizo, contando con la asesoría de las Secretarías de Estado afectadas.

c). Encuadrar el régimen fiscal preferencial de nuestras fronteras, dentro del marco de una política de - incentivos fiscales, que racional y equilibradamente aplicada lleve a la industria ahí establecida a un estadio superior que responda a las exigencias del mercado local rebasando su esfera, para llegar al gran mercado donde posiblemente convergerán la mayor parte de los países de Latinoamérica y que

constituye actualmente el desiderata de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: El mercado Común Latinoamericano.

Depreciación Acelerada y Reinversión de Utilidades

Estos dos instrumentos de fomento derivados de la Ley del Impuesto sobre la Renta, han sido orientados a favorecer la inversión privada, ya que en ella se finca, en gran parte, el desarrollo de países con estructura como la nuestra. Sin embargo los fiscalistas opinan que, esto no quiere decir, que se favorezca irrestrictamente la concentración del ingreso, sino que, por una parte se establecen incentivos a la canalización productiva adecuada de los ingresos excedentes sancionando su uso dispendioso y, por otra, se deben proveer medios efectivos de redistribución del ingreso que aseguren la existencia de una demanda efectiva interna dinámica.

Por lo que respecta a la Depreciación acelerada:

a). Se piensa, que las empresas temen que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público controle su política de inversiones y que si así es, no vale la pena. Las empresas pequeñas y medianas preferirán seguir operando lejos del control fiscal en lugar se someterse a un esquema, que a la larga, puede dar por resultado una mayor carga tributaria, debido al mejor conocimiento de sus operaciones por parte de las autoridades fiscales.

b). Debido al poco éxito que ha tenido esta medida, sería conveniente estudiar la manera de hacerla más atractiva. A este respecto algunos autores sugieren que la

depreciación acelerada opere como una exención definitiva en el año en que se realiza la inversión, es decir, que no se trate de recuperar más adelante el impuesto dejado de percibir.

c). Al no encontrar aceptación en el sector privado como instrumento de estímulo, es necesario que si llega a uniformar la política de incentivos en nuestro país, se reconsidere el análisis de este instrumento fiscal, cuyo papel hasta ahora ha sido realmente nulo.

Por lo que toca a la Reinversión de Utilidades:

a). Aunque representa un avance teóricamente incuestionable, su validez en el caso de México no está absolutamente comprobada. Se piensa que en los países en vías de desarrollo, los incentivos fiscales sobre impuestos directos no constituyen, de suyo, un factor determinante de aliento para el inversionista que busca, más bien, una situación económica estable, garantizada por obras de infraestructura propiciatorias o coadyuvantes al desarrollo o ventajas fiscales más tangibles, como los tratamientos preferenciales en materia de importación de equipos y materias primas industriales.

b). Por otra parte, resulta necesario preguntarse si dada la estructura social del país y el grado de desarrollo económico que se ha alcanzado, resulta conveniente olvidar los problemas de la concentración del ingreso, como factor limitante del desarrollo, a fin de alentar la formación de capital. Es preciso tener en cuenta qué sectores industriales amplios operan a una proporción baja de su capacidad instalada, y qué industrias requieren mayor estímulo. Consecuentemente, vale la pena detenerse a pensar si la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta se inclina excesivamente a favor de quienes controlan el capital, frente a la mayoría

de los causantes que podrían tener interés en que las cargas fiscales se establecieran, ante todo, como un elemento esencial de una política de redistribución del ingreso.

c). Por último se puede agregar que, la debida orientación de las reinversiones mediante acuerdos de carácter general, exige contar de antemano con planes muy definidos de industrialización, establecidos conforme al criterio de estructuración y complementariedad de las industrias, disponibilidad de divisas para casos determinados, y demás factores que condicionan la naturaleza de la política industrial.

B. Recomendaciones generales

Todo lo anteriormente apuntado no significa otra coas que corroborar lo que con insistencia se ha indicado en el desarrollo de este trabajo: que los incentivos fiscales vigentes que utiliza nuestro gobierno federal para estimular la industria, operan con bases legales distintas y en forma independiente. Por otra parte, resalta el hecho de que en México no se ha querido reunir y pensar en los detalles básicos que componen los cimientos de cualquier plan que valga la pena y atarse a él durante mucho tiempo una vez que se ha formulado; además, nunca ha habido una maquinaria central adecuada. Numerosas oficinas en diversas secretarías y organizaciones gubernamentales, como el Banco de México, Nacional Financiera y las Secretarías de Hacienda, Industria y Comercio, Patrimonio Nacional, Comunicaciones y Recursos Hidráulicos, han recibido diversos grados de autoridad e influencia sobre el sector industrial de la economía, pero ha faltado la integración y la dirección central. La falta de planeación ha sido costosa.

Con base en estas consideraciones, enseguida- se anotan algunas recomendaciones:

a). Se considera que ha llegado el momento - de que un enfoque amplio reemplace el manejo, proyecto a proyecto, del desarrollo económico de México.

b). Es necesario que exista una firma voluntad de afirmar y corregir sistemas y procedimientos, una actitud alerta y comprensiva de los funcionarios encargados de la administración, un avance sistemático hacia la objetivización en la aplicación de las disposiciones legales y una comunicación expedita entre los administradores públicos, los- industriales y los consumidores.

c). Siendo la industrialización el verdadero meollo del desenvolvimiento económico —sin la cual el nivel de vida no puede elevarse— debe estimularse a través de distintas medidas, entre las que destaca particularmente, el - uso de incentivos fiscales.

d). Es conveniente y cada vez más urgente, - uniformar la política de incentivos fiscales enfocada a fo-- mentar la industrialización nacional.

e). Es indispensable también, crear un organismo central que se encargue de controlar y aplicar los - instrumentos fiscales de estímulo. Este organismo inevitablemente requiere que su personal administrativo posea una - alta capacidad e integridad que normalmente es necesaria para la administración tributaria. Además es necesario que se cuente con personal especializado; Ingenieros, Economistas, Abogados, Contadores, etc., ya que solo ellos podrán resolver aquellos problemas que invariablemente requieren de un -

especialista.

f). La celeridad en los trámites para obtener las autorizaciones de franquicias, así como una actitud comprensiva de los funcionarios públicos hacia los interesados, se hace cada vez más urgente de solucionar; debido a que casi siempre es necesario que la empresa interesada hostigue continuamente a la administración para lograr su acción o al menos para que se considere su caso. La mayoría de las empresas atribuyen la onerosa actitud administrativa a una sensación general de que el gobierno considera que les está haciendo un favor al otorgarles algún beneficio fiscal. Podría decirse que la administración es indiferente y a veces hasta hostil, a los propósitos de la legislación de fomento y a la situación del inversionista.

g). Se considera que las ventajas sociales y económicas producidas por la aplicación de una política coordinada de incentivos, son mayores que las desventajas. Los incentivos provocarán un aumento sustancial en el nivel de la inversión y de la actividad económica en general que tendrá mayor importancia para el desarrollo que cualesquiera de las complicaciones administrativas o costos de recaudación y de equidad resultante de su adopción.

h). Por otra parte, se debe tomar en cuenta, que si los incentivos fiscales dan lugar a inversiones que de otro modo no se habrían realizado, no habrá pérdida en la recaudación, ya que por lo general los incentivos fiscales caducan después de un período determinado, y por lo tanto, pueden producir un aumento neto, en la base impositiva nacional y en la recaudación total.

i). Asimismo, los incentivos, mejoran el am-

biente para la inversión, tanto para el inversionista nacional como para el extranjero, al poner de manifiesto la actitud favorable del gobierno hacia la inversión privada; y - también puesto que está compitiendo por capital escaso, el - no ofrecer las mismas ventajas que otorgan otras naciones al inversionista, pudiera hacer que el capital se desviara ha-- cia ellas provocando una situación desfavorable para aquél- - llas.

j). Es innegable que los incentivos fiscales han estado sujetos a innumerables críticas, unas justificadas y otras no; sin embargo, la gran mayoría de empresarios y estudiosos de la materia no han negado su utilidad y consideran en general a los incentivos, sino como factor decisivo - que coadyuva al desarrollo, sí como partícipe de dicho objetivo.

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

Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial.- J. Keller y K. M. Kauffman

Tax Incentive for Industry in Mexico.- Ross y Christensen

Encyclopedia of The Social Sciences

Diccionario Económico de Nuestro Tiempo

Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.- - Ernesto Flores Zavala

Las Técnicas Administrativas de Fomento y - Apoyo al Precio Político.- José Luis Villar F.

Subsidios Reales en México.- Antonio Alonso V.

Subsidios en México.- Carmen Galán B.

Los Subsidios Federales en México.- Rubén - Contreras C.

La Ley de Fomento de Industrias de Transformación.- Alfonso García Carabeo

Fomento Industrial en México.- Héctor Váz-- quez T.

Promoción de las Exportaciones Mexicanas.- - Roberto Martínez G.

Vademecum del Exportador

Algunas consideraciones sobre la Operación - Temporal en el Comercio Exterior de México - como factor de Fomento Industrial.- Alicia- Zardoni

La Política Fiscal como factor en el Desar-- rrollo de la Industria. El caso de la Regla 14 de la Tarifa del Impuesto General de Im-- portación.- Alfonso Reyes M.

Subsidios Fiscales a la Importación de Maquinaria a través de la Regla 14.

Los Puertos Libres.- Guillermo Prieto F.

El Problema Económico de las Fronteras Mexicanas (3 monografías).- Ulises Irigoyen

El régimen aduanal de Zonas y Perímetros Libres como promotores de Desarrollo.- Lucía-Ricalde Velazco

Zonas y Perímetros Libres.- José Velázquez-E.

Cuadernos de Finanzas Públicas. Programa Conjunto de Tributación.- Victor L. Urquidi

El Impuesto Sobre la Renta en México y la Reforma de 1965.- Arturo Cárdenas

Tarifa del Impuesto General de Importación

Código Aduanero

Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias y su Reglamento

Ley de Puertos Libres y su Reglamento

Diario Oficial de la Federación (varios)

Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Revista Mercado de Valores (varios números)

Revista Comercio Exterior (varios números)

Folletos Programa Nacional Fronterizo

A R T I C U L O S

Estímulos a la Industrialización.- Octaviano Campos Salas

Mercado de Valores No. 46/1965

Promoción del Desarrollo Industrial.- Víctor L. Urquidi

Mercado de Valores No. 16/1959

Incentivos Fiscales Vigentes para el Fomento Industrial.- Héctor Vázquez T.

Informe Económico. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C.

Problemática y futuro de la Industria Automotriz en México.- Germán Mort F.

Informe Económico. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C.

Los Puertos Libres y la Industrialización de México. Aspectos prácticos. Mesa redonda.- CONCAMIN. Varios ponentes.

Trascendencia económica de las Zonas y Perímetros Libres.- J. Rosales Cano. Revista - Economía, Vol. XVII, No. 3

La naturaleza de la Reforma Fiscal.- Ifigenia M. de Navarrete. Conferencia E.N.E.