

116.
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ARAGON"

FACULTAD DE DERECHO

EL REGIMEN JURIDICO DE LOS
ESTIMULOS FISCALES

TESIS PROFESIONAL
LICENCIATURA
NORMA DORA DE LA FUENTE GARZA



MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION.	Pág.	I
-----------------------	------	---

C A P I T U L O I

HISTORIA DE LOS ESTIMULOS FISCALES.

1. ANTECEDENTES.	1
2. DESARROLLO.	6

C A P I T U L O II

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

1. LAS FACULTADES ECONOMICAS DEL ESTADO MEXICANO.	27
2. EL DESARROLLO ECONOMICO INTEGRAL DEL PAIS.	36

C A P I T U L O III

LOS ESTIMULOS FISCALES.

1. DEFINICION.	49
2. DIVERSOS TIPOS DE ESTIMULOS FISCALES.	60
3. REGULACION EN EL DERECHO MEXICANO.	78

C A P I T U L O I V

LOS ESTIMULOS FISCALES Y SU EFECTIVIDAD.

1.	MANIFESTACIONES INMEDIATAS.	Pág. 126
2.	LA DESCONCENTRACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA.	141
3.	ACTIVIDADES PRIORITARIAS.	150
4.	FINALIDADES.	154
	CONCLUSIONES.	157
	BIBLIOGRAFIA.	165

EL REGIMEN JURIDICO DE LOS ESTIPULOS FISCALES.

INTRODUCCIÓN

La necesidad de consolidar la economía del país, -- ha hecho necesario, a través del tiempo, crear los instrumentos para innovar las formas de producción, las de generar empleos, civiles y recursos internos, las de canalizar esfuerzos para superar obstáculos y, en consecuencia, liberar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; en ese contexto, el establecer un marco jurídico actualizado y moderno debe ser una preocupación prioritaria de las autoridades, pues su consecución permitirá el alcance gradual de una etapa de expansión sostenida, firme y autosuficiente, que estimule el desarrollo e implique un mayor crecimiento económico.

El Estado Mexicano siendo el ordenamiento constitucional de ser rector de la economía nacional, lo procura con un sentido moderno, es decir, como conductor, promotor y articulador de las diversas actividades de la sociedad, dentro de la cual, con el Estado, con madurez y responsabilidad, debe perseguir el beneficio general, o sea, que el propio Estado conjugando los esfuerzos individuales o de grupo, y reconociendo y reconociendo que cada parte tiene sus principios y razones, sumará el interés colectivo el logro de una economía eficiente, consensada y con sentido de justicia.

En consideración de que México, es el país de América Latina con mayores cargas tributarias, las autoridades, en contrapartida y con el objeto de alentar la inversión para el desarrollo de actividades y sectores que de otra manera no se hubieran acometido, utilizan -- entre otras, la política de estímulos fiscales.

Esta estrategia, tiene como propósito primordial, -- influenciar la asignación de recursos productivos a sectores determinados del quehacer económico nacional; es decir, que a través del estímulo fiscal, en cierto sentido, se intenta canalizar la decisión de invertir en función a los dictados del mercado, encoruzándola, merced a -- la ventaja tributaria, hacia actividades que son de interés general promover para lograr un desarrollo integral y equilibrado del país.

El sistema de estímulos fiscales a las empresas, -- además de ser una herramienta para inducir el crecimiento de la oferta en ramas seleccionadas, contribuye a -- aumentar las posibilidades fiscales del Estado en tanto que fomenta el desarrollo y la evolución rentable de los posibles causantes, alcanzando el período de ajuste determinado por el impacto del incentivo.

La política de estímulos fiscales, tal como opera -- en la actualidad, premia la inversión, la absorción de -- la fuerza de trabajo, la generación de divisas y recur--

tos internos, así como la sustitución eficiente de inversiones y la productividad con todos los requerimientos de calidad competitiva.

Es pertinente destacar que la experiencia del tratamiento impositivo como elemento idóneo para incentivar la vida económica, indica que la herramienta tributaria por sí sola no es suficiente, toda vez que las inversiones privadas están afectadas por numerosísimos factores, además de los incentivos, que varían continuamente, y, para lograr el éxito deseado, las desgravaciones deben estar rigurosamente ponderadas, no sólo en función de sus propios objetivos, sino en armonía con otros instrumentos de la política económica, cuyo concierto con éstos, tiene a su vez, la virtud de no perturbar los fines que inspire cada estrategia en vigor, sino por el contrario, suscitar un refuerzo en su concepción y administración para garantizar los resultados esperados.

De los estímulos fiscales, de sus primeros bosquejos, de su desarrollo, de su regulación jurídica concreta, de los diversos tipos, del tratamiento global y específico, de su utilización como posibilidad y expectativa del desarrollo económico nacional, de eso trata, ese es el contenido e interés de nuestro trabajo.

C A P I T U L O I

HISTORIA DE LOS ESTIMULOS FISCALES

1.- ANTECEDENTES.

El otorgamiento de estímulos e incentivos de carácter fiscal a quienes realizan actividades productivas, - se ha considerado como una especie de deber ineludible - para los países en vías de desarrollo, pues se piensa -- que sólo a través de este medio se puede propiciar un -- verdadero crecimiento industrial y el inevitable tránsito de la sociedad agrícola a la sociedad de consumo.

En México, se pensó que el otorgar todo tipo de facilidades a las empresas creadoras de riqueza -es decir, al industrializar el país mediante el impulso dado a estas empresas a través de estímulos o incentivos fiscales- se resolverían los problemas más inmediatos y ya generada esta riqueza, se despararramaría en cascada sobre las - clases sociales elevando así el nivel general de vida.

Los incentivos fiscales mexicanos se han dirigido - fundamentalmente a estimular la creación de industrias - que sustituyan importaciones.

Entre los antecedentes más remotos encontramos el - "Decreto que exceptúa de diversos impuestos a las empresas que se organicen para desarrollar actividades indus-

triales totalmente nuevas", expedido por el Presidente -- Cárdenas el 30 de diciembre de 1939, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de febrero de 1940. -- Mediante este ordenamiento, se otorgaba exención total -- de los principales impuestos, por un período de 5 años, -- a aquellas actividades industriales totalmente nuevas en el territorio nacional. Los impuestos condonados fueron: los de importación de maquinaria, equipo y materias primas; el de exportación, renta, utilidades y dividendos, -- además de los del timbre y contribución federal en los -- impuestos locales. "Estableciöse el principio de la "em- prese más favorecida", en virtud del cual, las empresas -- que produjeran artículos exentos podrían gozar de las -- franquicias concedidas al primer solicitante por el tiem- po que durara la exención. En el corto tiempo de su vi- gencia, cerca de 90 empresas se acogieron a dichas fran- quicias, pero sólo la mitad disfrutó normalmente de ellas, puesto que al resto le fueron suspendidas por diversos -- motivos".

El 12 de mayo de 1941, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Industrias de Transfor- mación, que abroga al Decreto antes mencionado, misma -- que en su Capítulo II habla de las Industrias Nuevas y --

-
1. Martínez de Navarrete, Ifigenia. Los Incentivos Fis- cales y el Desarrollo Económico de México. pág. 20.

Necesarias y concede las exenciones y beneficios de que estas industrias pueden gozar, adjudicando el concepto de industrias "nuevas" exclusivamente a los artículos no producidos con anterioridad en el país, pero sin establecer el concepto de industrias "necesarias". Las exenciones totales, concedidas por un plazo de 5 años, abarcan los siguientes impuestos: a) importación de maquinaria, equipo y materias primas no producidas en el país; b) de exportación; c) sobre la renta; d) del timbre y, e) contribución federal. "Debido a la generosidad de las exenciones y el escaso control ejercido sobre las empresas exentas, hubo una respuesta entusiasta a la Ley por lo que entre 1941 y junio de 1946 se concedieron exenciones a 401 empresas que tenían una inversión inicial de 450 millones de pesos y daban ocupación a 29 mil trabajadores".²

Esta Ley mereció muchas críticas que la tildaron de ser demasiado general, vaga e imprecisa "de dar lugar a un manejo inconsistente y discriminatorio por parte de las autoridades; de ausencia de formas de control y sanciones a las industrias; de la falta de participación de la Secretaría de Hacienda en su manejo y de ser excesivamente liberal y generosa, hasta que en 1946 fue derogada y sustituida por otra".³

2. Secretaría de Economía. Memoria 1945 - 46. págs. 69 - y 70.

3. Revista Fiscal y Financiera, Febrero de 1951. "La Política Fiscal en la Industria de Transformación". - págs. 24 y 26.

La Ley de Fomento de Industrias de Transformación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de febrero de 1946, deroga las disposiciones contenidas al respecto en el Capítulo II de la Ley de Industrias de Transformación antes mencionada. Establece como clasificaciones para las industrias, las de nueva y necesaria - que a su vez se subdividen en fundamentales, de importancia económica y las no comprendidas en las dos anteriores. Las dos primeras determinan la concesión o negativa de la exención y las tres últimas, la duración de las franquicias que se otorgan durante 10, 7 y 5 años, respectivamente.

El concepto de industria "necesaria" quedó definido en la siguiente forma: las que no habiendo sido declaradas nuevas, tengan por objeto la manufactura o fabricación de mercancías que no se producen en el país en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades del consumo nacional; como crítica a esta definición, Christensen y Ross señalan que "la industria del cemento gozó de exención como industria necesaria por un período de 7 años, pese a operar con capacidad no utilizada".⁴

Sin embargo, el ordenamiento legal de mayor importancia en cuanto al otorgamiento de estímulos fiscales, está constituido por la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, publicada en el Diario Oficial de la -

4. Ross, Stanford y Christensen, John. Incentives for Industry in México. pág. 45.

Federación de 4 de enero de 1955, que entra en vigor el día 3 de febrero del mismo año, toda vez que mediante este cuerpo legal se beneficia a un mayor número de industrias, es decir, ya no se favorece exclusivamente a las de transformación como lo hacía la Ley anterior, sino -- que ensencha su campo de acción hacia las industrias -- extractivas de minerales no metálicos; las de ensamble -- de mercancías que utilicen totalmente o cuando menos en un 60% de su costo, partes fabricadas en el país; las de prestación de servicios de actividades económicas importantes y las que exporten su producción de artículos terminados y semiterminados cuyo costo de elaboración en el Territorio Nacional no fuera menor del 60% de su total -- importe.

Los estímulos fiscales de que gozarán estas empresas, consisten en exenciones o reducciones de alguno o -- algunos de los impuestos: General de Importación y los -- adicionales correspondientes a las mercancías que requiera la fabricación de los productos objeto de las franquicias, que no se fabriquen o manufacturen en el país o la industria nacional no las produzca en cantidad suficiente; General de Exportación y sus adicionales, cuando se trate de empresas que exporten su producción de artículos terminados o semiterminados cuyo costo de elaboración en el Territorio Nacional no sea menor del 60% de su importe total; del timbre; sobre ingresos mercantiles y -- del impuesto sobre la renta, los cuales no excederán del

40% del importe de dicho impuesto.

Si bien, la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias resultó un punto culminante en materia de estímulos e incentivos fiscales, durante el proceso de industrialización, la experiencia lograda a través de su aplicación demuestra que las disposiciones en ella contenidas, significaron un costo tributario muy elevado para México, toda vez que la idea predominante en esa época fue la de llevar a cabo el desarrollo industrial del país a cualquier precio, pensando que esa era la única vía adecuada para generar riqueza y empleo crecientes. "Los años inmediatamente posteriores demostrarían entredisturbios sociales, problemas inflacionarios y de grave devaluación monetaria, lo precario e injustificado de esta política económica que se escudó en un discutible criterio de planeación fiscal"⁵.

Esta Ley es abrogada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1975.

2.- DESARROLLO.

La aplicación de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias se vió cada vez más reducida, en virtud de que no existían nuevos productos a fabricar en nuestro país, y, los déficits de producción, no eran, en

5. Arrijoja Vizcaino, Adolfo. Incentivos Fiscales. Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. julio 1978. pág. 106.

muchos casos, mayores al 20% en el consumo nacional, lo que eliminaba las posibilidades de industrias nuevas y necesarias, conforme al ordenamiento legal mencionado. Por otra parte, al no referirse la Ley en mención a una zonificación, propició en muchos casos la concentración de industrias en zonas densamente pobladas, como son: el Distrito Federal, el Valle de México, Guadalajara, Monterrey y otras de menor densidad como es el caso de Puebla, Toluca, etcétera.

Ante el imperativo apremiante de combatir energicamente las monstruosas concentraciones urbanas que ocasionan un alto costo social, se pensó que los estímulos fiscales debían operar más que como un medio de ayuda y apoyo a la inversión privada, como un instrumento al servicio del Estado para inducir a dicha inversión a colaborar en las actividades consideradas como prioritarias -- por éste, ya que "en la medida en que la industria se concentra en determinadas regiones, y que éstas presentan elevados índices de eficiencia podría argumentarse -- que la concentración industrial es "eficiente". Sin embargo, el argumento no es necesariamente válido en la medida en que tal eficiencia es sólo "eficiencia privada", y ésta puede divergir de los criterios de la eficiencia social..."⁶. Igualmente, con el propósito de generar fuentes de trabajo industrial en las zonas de menor desarrollo económico y, en atención a la necesidad de inte

6. Hernández Laos, Enrique. El Trimestre Económico. Enero marzo de 1980. Fondo de Cultura Económica. pág. 134.

grar un presupuesto nacional auto-financiable mediante -- el incremento de la renta interna y la captación creciente de divisas, se abandonó la idea incubada y desarrollada durante largo tiempo de que el Estado debía promover y proteger a la inversión privada con el objeto de acelerar el proceso de industrialización del país y se sustituyó por una concepción menos pasiva que asigna al Estado el papel de rector de la economía, subordinando a la empresa privada a las directrices que éste le señale, -- con el objeto de orientarla hacia la consecución de metas consideradas como prioritarias para el propio Estado, e inspiradas desde luego en el interés público.

Por consiguiente, se consideró conveniente orientar las inversiones hacia regiones o actividades que fueran de interés nacional promover, a fin de lograr que el desarrollo industrial beneficiara a todas las regiones del país, expidiéndose, el 23 de noviembre de 1971, el "Decreto que declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de las empresas a que el mismo se refiere", publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 del mismo mes y año; en el que se previó que mediante disposiciones de carácter general se determinarían los estímulos, ayudas y facilidades que en cada zona o región habrían de otorgarse para promover el establecimiento y ampliación de las empresas que fuera necesario fomentar, mencionando como tales a aquellas empresas que aprovecharan en forma importante los productos agropecua

rios, pesqueros y, en general, las materias primas de -- la zona o región donde se localizaron, así como aquéllas cuyo establecimiento o ampliación contribuyera a la gene ración de empleos y al fortalecimiento de la economía de las entidades municipales y del país.

El 20 de julio de 1972, se publica el "Decreto que -- señala los estímulos, ayudas y facilidades que se otorga rán a las empresas industriales a que se refiere el De-- creto de 22 de noviembre de 1971", con el que se preten-- de en primer lugar, desconcentrar la industria de las zo nas altamente congestionadas, y en segundo término, otorgar franquicias fiscales en atención no sólo a lo nuevo-- o necesario del producto, sino también a la utilización-- de recursos, localización y racionalización. Este Decre to zonifica el país a fin de determinar la zona concen-- trada en la cual no se otorgará ningún beneficio fiscal, salvo el caso de industrias nuevas en el territorio na-- cional, y las zonas llamadas II y III en donde selective mente se concederán los estímulos fiscales objeto del -- mismo.

"Para los fines de aplicación del Decreto, se divi-- de el país en 3 zonas en orden decreciente por su desarro llo industrial:

"ZONA 1. Integrada por el Distrito Federal y algu-- nos Municipios del Estado de México; Monterrey y otros - Municipios del Estado de Nuevo León; y el Municipio de -

Guadalajara en Jalisco.

"ZONA 2. Integrada por los Municipios de Tlaquepaque y Zapopan, de Jalisco; los Municipios de Lerma y Toluca del Estado de México; los de Cuernavaca y Jiutepec en Morelos; los de Cuautlancingo, Puebla y Cholula en el de Puebla; y el Municipio de Querétaro.

"ZONA 3. Integrada por el resto del territorio nacional.

"Naturalmente que los mayores estímulos se conceden para la Zona III, que es la menos adelantada".⁷

Con fecha 6 de abril de 1973 se publica en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto que señala los estímulos y facilidades a otorgarse a actividades industriales, pesqueras, forestales y turísticas que coadyuven al desarrollo del Istmo de Tehuantepec", el que únicamente amplía el tipo de actividad eximida, incorporando la pesca cuando no es tomada como industria, la explotación forestal y las actividades turísticas.

Los orígenes y la razón de ser de esta disposición, se encuentran en la preocupación oficial de convertir al Istmo de Tehuantepec en un polo de desarrollo económico, dada su posición estratégica como posible cruce de comercio exterior entre oriente y occidente; por tanto, tomando en cuenta la excesiva concentración urbana que como consecuencia de las migraciones masivas provenientes de áreas rurales y la insuficiencia e inoperancia de la rama agropecuaria para proporcionar un empleo seguro a los

7. Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. págs. 140 y 141.

trabajadores del campo, se busca promover la descentralización industrial, utilizando todos los medios y recursos para forzar el establecimiento de nuevas empresas en las áreas de menor desarrollo económico relativo, con el propósito de, por una parte, absorber la mano de obra -- desempleada por la producción agrícola y, por la otra, -- detener o aminorar las corrientes migratorias hacia las grandes urbes industriales.

Por otra parte, la devaluación monetaria sufrida en nuestro país a mediados de 1976, incidió ciertas rectificaciones al rumbo de la política económica que necesariamente afectaron el sistema de estímulos e incentivos-fiscales, usado que para estas fechas, ya no se trata de lograr la industrialización del país a cualquier precio, ni de orientar la inversión privada hacia metas de desarrollo social, sino de promover el crecimiento de los niveles de productividad y ahorro interno, factores verdaderamente elementales dentro de cualquier economía pública o privada.

Lo obstante lo anterior, se continuaron realizando esfuerzos, mediante el sistema de estímulos para forzar el establecimiento de industrias en las regiones de menor desarrollo económico, con el fin de fortalecer la capacidad competitiva de la industria nacional y orientarla hacia la exportación "...Para lograrlo se ha estructurado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mediante el cual se tenderá a dotar de infraestructura básica a un -

nuevo sistema de ciudades. Simultáneamente las autoridades encargadas de la programación industrial han señalado que se establecerá un mecanismo de precios diferenciales de energéticos y materias primas petroquímicas (30% de descuento en las industrias que estimulen el desarrollo regional), con lo que se pretende no sólo aumentar el desarrollo de nuevas industrias en los puertos industriales, sino también fortalecer la capacidad competitiva de la industria nacional y orientarla hacia la exportación".⁸

Ahora bien, en virtud de que toda la política de descentralización a que hemos venido haciendo referencia fue sustituida por una nueva legislación, cuyo objetivo es operar los estímulos fiscales en relación a los polos de desarrollo portuario, con fecha 29 de diciembre de 1976, se publica en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto mediante el cual el Ejecutivo Federal otorgará los estímulos que establece este Decreto a las empresas que llevan a cabo nuevas instalaciones".

Asimismo, las necesidades del Plan Nacional de Desarrollo Urbano imponen una nueva reestructuración de las actividades industriales, ya que concibe al sector industrial, como el medio para la producción de bienes sociales y nacionalmente necesarios, así como un buen instrumento de empleo y, tomando en cuenta que entre sus objetivos -

8. Excélsior, 14 de octubre de 1978. Sección A. P. 1.

se encuentra la desconcentración territorial de la actividad industrial, el 2 de febrero de 1979, se publica el "Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano" (reforma do y adicionado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982), revo-- nificando el territorio nacional para tales efectos, así, las zonas I, II y III del Decreto de 20 de julio de 1972 se transformen, mediante este Decreto en Zona I de Prio-- ridades A y B, delimitadas en el propio Decreto, Zona II por limitarse conforme a los planes estatales de desarro-- llo urbano y Zona III con Area de Crecimiento Controla-- do (III A) y Area de Consolidación (III B) funcionando-- inversamente al Decreto de 20 de julio antes señalado.

Como complemento del Decreto anterior, se expide el "Decreto que establece los estímulos fiscales para el -- fomento del empleo, y la inversión en las actividades -- industriales", publicado en el Diario Oficial de la Fede-- ración de 6 de marzo de 1979.

A través de este ordenamiento, se decreta un pro-- grame de estímulos para la desconcentración territorial-- de las actividades industriales y, con este propósito, -- se establece una zona geográfica prioritaria para el -- desarrollo portuario industrial, señalándose los Munici--

plos que la integran; esta zona recibirá los mayores estímulos. Luego se establece otra zona para el desarrollo urbano industrial cuyos Municipios integrantes también se mencionan y a la que se otorgará menos preferencia en los estímulos.

Después, viene una zona más que se integrará con los Municipios que los Ejecutivos Estatales señalen como prioritarios para la ubicación de las actividades industriales.

Finalmente, se establece una zona a la que se llama de Ordenamiento y Regulación, la cual se subdivide en dos: una de Crecimiento controlado y que está formada -- por el Distrito Federal y algunos Municipios, principalmente del Estado de México y otra, de Consolidación formada por Municipios del Estado de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

Las Reglas de Aplicación del Decreto en cita, se -- publicaron en el Diario Oficial de 27 de junio del mismo año.

Los objetivos que se persiguen al otorgar estímulos fiscales para fomentar las actividades industriales mediante este Decreto, son: aumentar el empleo; estimular la inversión, especialmente la destinada a las actividades prioritarias para el desarrollo económico del país; impulsar el desarrollo de la pequeña industria; -- fomentar la producción nacional de bienes de capital; --

propiciar la mayor utilización de la capacidad instalada; y, promover un desarrollo regional equilibrado.

En él, se especifica con precisión cuál será el porcentaje de estímulo fiscal que se conceda, según la zona, si es de creación o ampliación de industria, si ésta es o no pequeña y mediana, etcétera.

Para no ocasionar perjuicios a las empresas industriales que iniciaron inversiones significativas ante la expectativa de estímulos conforme a los criterios y objetivos establecidos en los Decretos del 23 de noviembre de 1971 y 20 de julio de 1972, ordenamientos que fueron abrogados por el "Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo, y la inversión en las actividades industriales", publicado el 6 de marzo de 1979, con fecha 17 de agosto siguiente, se publica el "Acuerdo que establece los estímulos fiscales de transición para consolidar las actividades industriales en la zona de ordenamiento y regulación".

Ahora bien, no obstante que el Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de marzo de 1979 mostró su efectividad en el propósito de reducir la tendencia concentradora de la industria de la zona centro del país hacia nuevas áreas de desarrollo, a la vez que alentó la inversión productiva en el establecimiento

de nuevas plantas o en la ampliación de las instaladas; con objeto de generar más aceleradamente nuevas oportunidades de empleo permanente y productivo; de hacerlo más selectivo en materia de actividades industriales prioritarias y de apoyar en mayor medida a las empresas según su capacidad y ubicación geográfica; así como también, tomando en consideración que en la zona metropolitana de la Ciudad de México se localiza alrededor del 45% de la planta productiva nacional y ante los sucesos ocurridos los días 19 y 20 de septiembre de 1985, se hizo indispensable acelerar el proceso de desconcentración industrial a través del establecimiento de estímulos fiscales adicionales y temporales a los ya contemplados, así como también, adecuar el Decreto antes señalado a las circunstancias económicas actuales; por consiguiente, con fecha 21 de enero de 1986, se expide el "Decreto que establece los estímulos fiscales para fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales prioritarias y el desarrollo regional", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 del mismo mes y año.

Los objetivos que se persiguen al otorgar los estímulos fiscales a que este Decreto se refiere, son los siguientes:

I. Fomentar la generación de empleos productivos y permanentes en las actividades industriales prioritarias y en la pequeña industria.

II. Estimular la inversión productiva en actividades consideradas prioritarias para el desarrollo económico del país;

III. Apoyar el desarrollo de la microindustria y pequeña industria;

IV. Promover la descentralización territorial de las actividades industriales y el desarrollo regional;

V. Impulsar de manera selectiva la producción nacional de bienes de capital y de uso intermedio y propiciar la formación y operación de cadenas productivas, así como la sustitución eficiente de importaciones;

VI. En general, contribuir al cambio estructural y a la modernización del aparato productivo industrial.

Los estímulos fiscales se otorgarán atendiendo a la clasificación de las industrias y al lugar donde se desarrolle la actividad industrial; por lo que hace a su monto, éste se determinará, considerando el total de empleos directos generados durante el primer año de operación de los activos fijos productivos que dieron origen al nuevo empleo, multiplicado por el salario mínimo general anual de la zona económica correspondiente vigente a la fecha de la solicitud, cantidad que se multiplicará por 3, obteniendo así la base a la que se aplicará la tasa que corresponda conforme a los porcentajes de estímulos señalados en el propio Decreto.

Como complemento del Decreto antes mencionado y con la misma fecha, se expide el "Acuerdo que establece las Actividades Industriales Prioritarias", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1986, ordenamiento que establece la clasificación de las actividades industriales prioritarias que serán beneficiarias de los estímulos previstos en dicho Decreto y que permitirá orientar las decisiones de inversión de los sectores público, privado y social hacia la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988.

En este Acuerdo se define a la actividad industrial como aquella que a través de un proceso de transformación convierte materias primas, partes o componentes en productos con características propias distintas, los cuales pueden destinarse a procesos posteriores de transformación o al consumo final.

A su vez, para los fines del Decreto que establece los estímulos fiscales para fomentar el empleo, la inversión en las actividades industriales prioritarias y el desarrollo regional, divide a las actividades industriales prioritarias en las categorías 1 y 2.

En la Categoría 1, quedan comprendidas las siguientes actividades: Producción de materias primas y bienes básicos de alta prioridad; Manufacturas mediante procesos metal mecánicos; Fabricación de partes y componentes

esenciales para bienes finales; y, Fabricación de maquinaria y equipo de uso generalizado; enlistando en cada uno de estos rubros, las actividades que se encuentran comprendidas en ellos.

En la Categoría 2, quedan comprendidas las siguientes actividades industriales: Producción de materias primas y bienes básicos; Insumos para la industria química; y, Fabricación de bienes finales, enlistando igualmente, las actividades que quedan comprendidas en cada uno de los rubros mencionados.

Por otra parte, buscando desalentar el crecimiento industrial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro y, encauzar la ubicación de la industria, así como su crecimiento, de tal forma que se garantice su articulación con otras actividades económicas y con el desenvolvimiento armónico y equilibrado de todas las regiones del territorio nacional, ya que se considera que la actividad industrial es uno de los sectores estratégicos susceptibles de promover, para consolidar y asegurar el desarrollo integral del país, se expide el "Decreto por el cual se establecen las Zonas Geográficas para la Descentralización Industrial y el Otorgamiento de Estímulos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1986, reordenando el territorio nacional de la siguiente manera:

Zona I. De Máxima Prioridad Nacional, integrada --

por los Municipios que en el propio Decreto se detallan y que se consideran como centros motrices para el desarrollo industrial.

Zona II. De Máxima Prioridad Estatal, integrada -- por aquellos Municipios que se comprenden en los convenios que se celebren por el Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Desarrollo Urbano y Ecología, con los Ejecutivos -- Estatales, en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo.

Zona III. De Ordenamiento y Regulación, que a su vez se clasifica en Zona III - A. Area de Crecimiento -- Controlado, integrada por el Distrito Federal y los Municipios que en ella se enuncian; y, Zona III - B. Area -- de Consolidación, integrada por los Municipios que en la misma se indican.

Los estímulos fiscales, apoyos crediticios y de -- equipamiento urbano, se canalizarán en forma preferente al fomento industrial de los Municipios de la Zona I y, por lo que hace a la Zona II, se aplicarán en una proporción menor; en cuanto a la Zona III - A, no se otorgarán estímulos fiscales, apoyos crediticios preferenciales o cualquier otro estímulo a la inversión en las actividades industriales, en congruencia con el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro.

Mediante este Decreto se intenta lograr la descentralización de las actividades industriales, buscando la consolidación y especialización de la producción en ciertas ciudades de tamaño medio, que se van a considerar como ejes y corredores industriales, capaces de cumplir con sus funciones de centros difusores y motrices del Desarrollo Nacional.

En el año de 1986, con el objeto de combatir la inflación que ataca al país, el gobierno federal promueve, con los diversos sectores de la sociedad mexicana, un programa de concertación, en el que se establece la racionalización de los estímulos fiscales; razón por la cual, el Congreso de la Unión, dispuso en el artículo 13 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1988, mantener únicamente, los estímulos y subsidios que benefician a los sectores agropecuario y forestal, el abasto de productos básicos y a las actividades fronterizas, por lo que el 22 de agosto del año en cita, se publica el Decreto por el que se precisan los Decretos y Acuerdos en Materia de Estímulos Fiscales y Subsidios que se encuentran vigentes a partir del ejercicio fiscal de 1988, mismos que a continuación se enlistan.

I.- Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del subsector agrícola, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1987.

II.- Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento de la producción de carne de las especies bovino, porcino, así como de pollo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de - - 1987.

III.- Decreto que establece estímulos fiscales para el desarrollo y fomento integral de la actividad forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 1985.

IV.- Decreto que establece las bases para el otorgamiento de estímulos fiscales en apoyo al Sistema Nacional para el abasto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 1984.

V.- Decreto que establece estímulos fiscales y facilidades administrativas para la operación o modernización de centros comerciales en la franja fronteriza y en las zonas libres del país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 1983.

VI.- Decreto que establece estímulos fiscales para la industria de las franjas fronterizas y zonas libres del país, así como en el Municipio de Tapachula, Chis., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1986.

VII.- Acuerdo que establece estímulos fiscales en favor de los productores de aguas envasadas y refrescos de marcas nacionales, publicado en el Diario Oficial de

la Federación el 28 de marzo de 1988.

VIII.- Acuerdo por el que se establecen las bases para el otorgamiento de los estímulos fiscales para la producción primaria de leche previstos en el Programa Específico de Producción, Abasto y Control de Leche de Vacca 1983 - 1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1983; y

IX.- Acuerdo por el que se otorgan estímulos fiscales a la importación de aceites y semillas oleaginosas que realicen las industrias productoras de aceites comestibles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1988.

Finalmente, es pertinente señalar que siguiendo la política prevista en el programa de concertación que, como ya se manifestó en párrafos anteriores, establece la racionalización de los estímulos fiscales, en el artículo 13 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1990, se dispuso mantener los estímulos y subsidios que beneficien a los sectores agropecuario y forestal; a fabricantes o envasadores de refrescos de marcas nacionales; a la adquisición o construcción de vivienda nueva de interés social y de tipo medio de arrendamiento; así como a la importación de artículos de consumo a las franjas fronterizas y zonas libres del país por las empresas y centros comerciales establecidos en ellas; y, a la importación de equipo y maquinaria a -

las franjas fronterizas y a las zonas libres del país, -
por las empresas y centros comerciales establecidos en -
ellas para instalarlos en dichas empresas o centros co-
merciales.

C A P I T U L O II

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

En toda actividad que realice el Estado, la posibilidad de su desarrollo por necesidad es correlativa a su entorno social y al sustento jurídico con que cuenta; es por ello nuestro interés dejar claramente asentado, en forma independiente a la evolución que se presenta en la economía mundial y que tiene obvias implicaciones en toda sociedad, que la función económica que lleva a efecto el Estado Mexicano ha precisado y precisa de una fundamentación primaria de índole constitucional, la cual le ha permitido la ejecución y el desarrollo de sus actividades, pues es a través del derecho que requiere permear el orden social.

Sirven para consolidar nuestras ideas al respecto, algunas líneas de la exposición de motivos de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dada en febrero de 1983, las citamos:

"La Constitución estableció las bases para forjar - la unidad cultural y política de la Nación y de una democracia que contare con instituciones sólidas para conducir la transformación social y garantizar en la libertad, el constante mejoramiento de las condiciones materiales y culturales del pueblo.

"A partir de este orden normativo, México ha podido construir sus instituciones de fomento del desarrollo -- económico, las instituciones públicas que le dan forma y vitalidad al proyecto nacional y ha podido crear los instrumentos de intervención del Estado en la economía para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las áreas productivas, hacer frente a los impactos de las crisis económicas internacionales manteniendo la soberanía de la Nación y dar sustento a un proceso de industrialización mediante la orientación, regulación y fomento de las actividades económicas".¹

En el transcurso de los años recientes las relaciones económicas han sido caracterizadas por su gran complejidad, ya que la interconexión de los procesos productivos y sus consecuencias entre regiones y especialidades es muy amplia, lo que conlleva a efectos y relaciones en cadena ante los fenómenos económicos nacionales e internacionales, pues en dicho período el país ha sufrido cambios en todos los órdenes, ha conocido una transformación rural y urbana notoria, asociada a una acelerada industrialización (si bien incipiente en algunos rubros), que ha modificado en forma radical el tamaño, composición y localización de la población, el desarrollo de regiones y la estructura productiva (inversiones, tecnología y trabajo).

1. Exposición de motivos correspondiente a la iniciativa que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales. Diario Oficial de la Federación. 1966. págs. 22 y 23. Sin especial.

Por ello es prioritario que el progreso del país -- encuentre la definición de sus rumbos a partir de principios constitucionales, lo que se realiza en el desarrollo económico nacional y, le permite, actualizar y ordenar las atribuciones existentes, preservar y ampliar la seguridad jurídica, y solventar obstáculos, que en menor o mayor medida, limitan el cumplimiento de los fines más urgentes de la república.

1.- LAS FACULTADES ECONÓMICAS DEL ESTADO MEXICANO.

En forma general podemos considerar que las facultades económicas del Estado mexicano, se encuentran previstas en lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de nuestra Constitución Federal, numerales que en su conjunto forman parte de las garantías individuales o constitucionales.

Relacionado con el anterior párrafo, exponemos algunas ideas del Sr. Ignacio Burgos al respecto de las garantías individuales, las que considera como concurrentes con los derechos públicos subjetivos, es decir, entrelazadas a aquellos atributos que le corresponden a todo ser humano como resultado de su naturaleza racional. El propio autor señala: "... Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, - -

independientemente de la posición jurídico-positiva en -
 que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autorida-
 des; en cambio, las garantías equivalen a la consagra-
 ción jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido
 de investirlos de obligatoriedad e inpermeabilidad para --
 atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades-
 estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos --
 del hombre constituyen, en términos generales, el conte-
 nido parcial de las garantías individuales, consideramos
 a éstas como meras relaciones jurídicas entre los suje-
 tos de que hemos hablado: gobernados por un lado y Esta-
 do y autoridades por el otro".²

En contrapartida y no obstante la ubicación de los
 artículos mencionados en dicho rubro de la Constitución,
 el Maestro Alfonso Llorca³ señala que la ideología que
 inspira a esas nuevas normas constitucionales, expresan
 el programa de una política socio-económica fundada en -
 el interés social, en el bienestar general y, con ello,
 se confiere una realización más auténtica a los derechos
 sociales y económicos creados en 1917 por los constitu-
 yentes.

Y añade el Maestro "El calificativo de social quie-
 re hacer referencia a la corrección del individualismo -

2. Purgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. pág. 186.

3. Llorca Centú, Alfonso. La reforma a los artículos -
 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados -
 Unidos Mexicanos y su Vinculación con los Derechos -
 Sociales y el Estado Social de Derecho. pág. 95.

clásico liberal, a través de una afirmación de los derechos sociales y de una realización de objetivos de justicia social de bienestar general, de estrado material..." - "... los nuevos artículos 25 y 26, expresan el propósito de dar efectividad a los derechos sociales consagrados - en la Constitución y, con ello, realitar el estado social de derecho de tal manera que, en mi opinión, podrá afirmarse que se trata de la creación de nuevos derechos sociales, prolonación y perfeccionamiento de los contenidos en nuestra Ley Fundamental".⁴

Para cerrar las ideas a este respecto citamos: "... Pero es fundamental descotter que no se trate de que - - hayan aparecido, surgido de improviso, derechos diferentes de los derechos de la persona, y mucho menos, derechos opuestos o contradictorios a los del individuo. En mi opinión, apoyada por muy valiosas autoridades, se trata de los mismos derechos del hombre, de los derechos de la persona humana, que le corresponden en tanto se encuentre vinculado a un grupo social determinado y que tienen un contenido específico: un deber, una acción que se - - impone al estado. Estos derechos fijan una política económica o social que el Estado debe realizar en beneficio de la persona, en tanto que, como he dicho, es miembro - de un grupo, o una clase social determinada. Se trata -

4. Ibidem. págs. 96 y 97.

de derechos inherentes a la persona humana, pero en su carácter de persona social..."⁵.

Para concluir este punto, creemos que el contenido de los artículos 25 y 26 Constitucionales tienen un sustento esencialmente de orden social y de real y profunda responsabilidad del Estado.

A continuación hacemos un breve análisis de los artículos 25 y 26 Constitucionales.

El artículo 25 en estudio, en forma textual establece: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con res

5. Boriega Centú, Alfonso. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917, citado por Ignacio Burgoa. Op. cit. págs. 688 y 689.

ponsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la Nación.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 26, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

"Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo -

de bienes y servicios socialmente necesarios.

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

En primer lugar, se establece la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado, lo cual presupone una decisión política fundamental de conferir dicha responsabilidad y los instrumentos para satisfacerla, a fin de procurar el bienestar y la seguridad generales.

Dicha rectoría implica el planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, es decir, que regula a la vez que fomenta en aras del interés colectivo; no hay que olvidar que se deben llevar a cabo dichas actividades en el respeto irrestricto a las libertades que la Constitución prevé.

La determinación específica de que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las actividades estratégicas a que se refiere el artículo 24 de la propia Norma Fundamental (correos; telégrafos; acuñación de moneda; radiotelegrafía; comunicación vía satélite; petróleo; petroquímica básica; etc.), es otra de las formas en que se traduce la rectoría económica del Estado.

También es rectoría económica, la distribución de - -

impulsar el desarrollo de las empresas del sector social y del privado de la economía, atendiendo a normas de productividad y equidad social, constrañéndoles al interés colectivo.

La rectoría económica que se substancia en el artículo 75 en comento, no implica una ampliación de facultades del Ejecutivo Federal, sino más bien una coordinación de acciones y corresponsabilidades en atención al bien común.

Un segundo aspecto y primordial, se concierne en el desarrollo integral del país (del que más adelante se profundizará), que pretende el fortalecimiento de la soberanía nacional y de su régimen democrático, como también abocarse al crecimiento económico y a la distribución del ingreso y la riqueza.

En ese ámbito del desarrollo integral, se puede mencionar la referencia al sistema democrático, no sólo como régimen político o estructura jurídica, sino como un estilo de vida sustentado en el continuo mejoramiento cultural, social y económico de la colectividad.

Democracia implica responsabilidad social, es pues lógico la necesidad de ampliar y coordinar las actividades de los sectores público, social y privado; aglutinar y dirigir, respetar y motivar, ha sido una de las obligaciones del Estado para cumplimentar el desarrollo integral del país y lograr una mayor justicia social.

Por su lado, el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los Programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas de desarrollo. Así mismo determinará los órdenes responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración o ejecución.

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley".

Una de las modificaciones esenciales introducidas en la Constitución con la reforma de febrero de 1962, se dio con la planeación democrática, pues con ello se insiste en la necesidad de la democratización política, -- cultural y social de la Nación, matizando a la planeación con dicho concepto, para acentuar la participación colectiva y heterogénea de la sociedad.

Al procurar el Estado que los objetivos del desarrollo económico se fundamenten en una planeación conjunta y respetuosa por parte de los diversos sectores sociales, implique una conciencia moderna de los instrumentos colectivos (participación y corresponsabilidad) que hace posible integrar la voluntad social.

La planeación comprende el evitar un crecimiento -- desarticulado, superar los rezagos, las injusticias, el desperdicio y, se logre, en contrapartida, un desarrollo eficiente y satisfactorio a la comunidad.

La reforma constitucional pretende una nueva etapa del desarrollo global, en base a la seguridad jurídica, -- solidez democrática, dinamismo económico, permanencia de valores, eficiencia y una mayor justicia social.

2.- EL DESARROLLO ECONOMICO INTEGRAL DEL PAIS.

Como ya se ha precisado en este trabajo, el sustento constitucional para que el Estado pueda con toda legalidad establecer los principios del desarrollo económico nacional se concretiza en forma primordial en los artículos 25 y 26 Constitucionales, los cuales sirven de base para que la Ley de Planificación pueda establecer las directrices hacia los grandes objetivos económicos de la Nación y, a su vez, el Plan Nacional de Desarrollo, precise los lineamientos en la política económica a seguir, - que la Ley en forma genérica ha formulado.

Es congruente y oportuno señalar que las atribuciones con que cuenta el Estado (autoridades y órganos pertenecientes al mismo) para dirigir y conducir la vida económica del país se encuentran inmersos en los preceptos constitucionales relativos y comentados, pero no parece acrecentar en forma indiscriminada la injerencia de la entidad estatal en las actividades económicas -frente a particulares individual o colectivamente considerados-, sino para que la intervención del Estado en materia económica lo presente como un factor de equilibrio entre -- los diversos elementos que componen el espectro económico global de la Nación, el Maestro Purgos dice: "...no -- como un simple árbitro (la actitud del Estado) en los -- conflictos que con motivo de su desempeño se susciten, -

sino como protector e impulsor colectivo del mejoramiento social, económico y cultural de las clases débiles'.⁶

Al respecto, cabe asentar igualmente la afirmación del investigador Héctor Cuedra en su Ponencia presentada al Coloquio Internacional sobre 75 años de evolución en el mundo, efectuado del 20 al 25 de septiembre de 1976, - en el siguiente sentido: "Es innegable que cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la Economía del País, a fin de dirigirla - mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego - de los intereses particulares lesione los más elevados - de la sociedad".⁷

Es pues posible decir, que la rectoría económica del Estado, implica la potestad para establecer normas directivas de las actividades económicas que conduyan a consolidar su compromiso social, presuponiendo dicha característica, la facultad de imperio; es decir, la atribución para dirigir, promover, fomentar, vigilar y coordinar dichas actividades dentro del marco de la Constitución General y de la Legislación, pero no en forma autoritaria y fuera de contexto, sino como un reflejo entre el hacer y los objetivos trazados; vale la pena en este lugar, volver a citar el contenido del primer párrafo --

6. Burgos. Idem. *op. cit.* 704.

7. Cuedra, Héctor. Las Vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917. Lecturas Universitarias. Antología. Estudios sobre Derecho Económico. - UNAM. México 1978. *op. cit.* 111.

del artículo 25 Constitucional vigente (rasgos de la política económica) "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

LEY DE PLANEACION.

A continuación se hace un breve análisis de este ordenamiento legal, que establece los lineamientos para que los programas y acciones que procuran el desarrollo nacional pueden enmarcarse en dicho esquema jurídico, y que tiene un valor instrumental inapelable y constituye la base de la legalidad para consolidar la renovación, actualización, sistematización e innovación de los objetivos que se fija el Estado.

La Ley en comento precisa en su artículo 10. los objetivos que la impulsan, mismos que se contienen en sus diversas fracciones, algunas de las cuales, a manera ejemplificativa, se transcriben:

"I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del-

desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal ;

"II.- ;

"III.- ;

"IV.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del Plan y los Programas a que se refiere esta Ley; y

"V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los Programas".

De lo anterior se deduce que el Estado tiene que asumir la dirección del fenómeno económico y orientar y exigir la participación de los diversos componentes de la sociedad, es decir, tiene que enfrentar uno de sus compromisos fundamentales, la obligación de ser rector con un sentido soberano, conductor, promotor y articulador de las actividades de la sociedad, en la cual los engranes deben perseguir el interés nacional, con responsabilidad y energía, sin dejar de reconocer que el Estado debe preservar su facultad de imperio que le facilite aglutinar los esfuerzos individuales o de los diversos grupos, reconociendo las razones e intereses respectivos,

pero que a su vez deberán sumarse al interés general con descos de progreso y con sentido de justicia.

El desarrollo integral del país es congruente con los principios que nuestra Constitución federal establece al respecto, mismos que prima la Ley que vemos, que en su artículo 2o. es concluyente: "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios: ...

Y en ese contexto se señalan seis grandes principios, dentro de los que destacamos los siguientes:

"II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

"III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en to-

dos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

"IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

"V.- ;

"VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social".

La Ley que se revise, acentúa en sus lineamientos que la planeación del desarrollo (ordenación sistemática de acciones) por necesidad debe estar acorde a las normas, principios y objetivos que la Constitución y la propia Ley establecen (Art. 30.), siendo consecuente y necesaria la participación de los diversos grupos de la sociedad.

La identificación de los elementos que permiten el desarrollo económico integral del país, es o debe ser tarea fundamental del Estado Mexicano y obligación de la comunidad para ser copartícipes en dicha responsabilidad y su planteamiento; sin embargo, si no hay consenso no hay voluntad aún, motivo por el cual la Ley que se estudia crea un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que fija los parámetros hacia los cuales se encuentran constreñidos los diversos grupos sociales, incluyéndose-

a las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo que las actividades encaminadas a la consecución del desarrollo económico se normarán en atención a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo.

De dichos lineamientos destacamos los siguientes:

a) Se coordinarán las actividades de la planeación nacional del desarrollo, con la participación de grupos sociales interesados, gobiernos estatales y municipales, dependencias y entidades federales.

b) Congruencia entre los recursos disponibles y -- lo planeado.

c) Elaboración de Programas sectoriales, en respuesta al sector respectivo, requiriéndose coherencia entre ellos y el Plan Nacional de Desarrollo, y los Planes y Programas de los Gobiernos Estatales.

d) Control y seguimiento (disciplina del Plan y Programas) de los objetivos trazados.

El artículo 21 de la Ley de Planeación puntualiza -- la periodicidad y vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, señalando que debe aprobarse y publicarse dentro de los seis meses a la toma de posesión del Ejecutivo Federal y su vigencia no excederá del período constitucional que corresponde. El segundo párrafo del propio artículo

textualmente dice: "El Plen Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; de terminará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se preparen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática".

Es oportuno indicar que ese mismo numeral precisa - que la categoría de Plan queda reservada al Plen Nacional de Desarrollo, por ende, las planeaciones sectoriales se consideran programas.

La respuesta lógica, los programas deben ser congruentes con el Plan, sujetándose a sus previsiones y atendiendo al interés del sector específico, identificando objetivos, prioridades y políticas que marcarán el desempeño de las actividades correspondientes (artículos 22 y 23). Habrá programas regionales, en atención a necesidades prioritarias o estratégicas, y en función además de los objetivos nacionales previstos en el Plan - (artículo 25).

Dentro de lo expuesto se entiende que debe existir congruencia entre planeación y objetivos, Plan y Programas, responsabilidades y logros, disciplina y desarrollo,

en donde las medidas de coordinación entre la Administración Pública Federal y los Gobiernos de los Estados y -- aquellas de concertación con los grupos sociales interesados, permitan un desarrollo e integral desarrollo económico de la Nación.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

En la presentación que el Presidente de la República hizo del Plan que vemos a comentar, se señala lo siguiente: "Cumpló hoy, puntualmente, con la obligación -- que impone la Constitución y la Ley de Fiancación al Ejecutivo Federal de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 dentro de los primeros seis meses de la administración, y envíalo al H. Congreso de la Unión para que éste proceda a su examen y revisión. El nuevo Plan recoge las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de los Estados y los planteamientos que han formulado los principales grupos sociales. El Plan responde, así, a la obligación legal y el compromiso político del Gobierno de la República de enfrentar, con el concurso de todos, los retos de cambio que hoy vive la Nación".⁸

La estrategia básica que se señala en el Plan Nacional de Desarrollo que conducirá a alcanzar los objeti--

8. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. Primera Edición. México, D.F. Mayo de 1989. pág. xi.

vos definidos y primordiales del Estado Mexicano (soberanía, democracia, crecimiento económico y bienestar colectivo), es la modernización nacional, la cual comprende no únicamente la renovación y actualización de lo existente, sino a su vez innovación de esquemas e instrumentación de nuevos programas, ya que se abarcan procesos de cambio, creación de estructuras, reglas y procedimientos en los campos político, económico y social.

Dentro de los objetivos arriba indicados, y en atención a las finalidades de este trabajo, destacamos la recuperación económica -del crecimiento- con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, es decir, la concatenación del desarrollo económico y el bienestar colectivo, en la teleología del Estado Mexicano.

El Plan en comento, delinea las características de una economía que pretende ser sana y en desarrollo, establece corresponsabilidades, fija los principios básicos que otorgan seguridad jurídica al esfuerzo colectivo y al particular alentando la inversión, y se conciben los instrumentos que permiten abatir rezagos y enfrentar desigualdades; en ese contexto, a continuación citamos algunas líneas que se ubican dentro de los objetivos y estrategia del Plan Nacional de Desarrollo, que nos permite consolidar lo que hemos expresado:

"El esfuerzo de modernización se habrá de dar en to

das las esferas de nuestra economía. Modernizar es ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficiencia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es proveoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento - de que el desarrollo en el mundo no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares...".⁹

Y en el documento se manifiesta el compromiso con - la colectividad "La estrategia de la modernización, sin embargo, quedaría sin propósito y se vería truncada, si no logra que estas metas se traduzcan en un futuro de -- oportunidades al mérito y al esfuerzo y en efectiva elevación de la calidad de vida de la población...". "La mo dernización busca reactivar nuestra economía para llevar el bienestar productivo de cada familia mexicana. El cre cimiento no serviría si no responde a las demandas de -- empleo, ingreso, alimentación, salud, vivienda, servi--- cios y desde luego, educación de calidad".¹⁰

Dentro del ámbito de la recuperación económica con-

9. Idem. pág. 18.

10. Ibid. pág. 20.

estabilidad de precios que hemos mencionado, se pueden hacer algunas reflexiones, las que brevemente exponemos. En primer lugar, la economía ha evolucionado enormemente, los diferentes focos financieros mundiales tienen una mayor relación, hay nuevas áreas de integración económica regional, nuevos centros de desarrollo tecnológico, etc., que invite a pensar que toda economía debe adentrarse en esa transformación mundial, no pudiendo ser nuestro país ajeno a dicha situación; en esa tesitura, es obvio que nuestra Nación debe abrir su economía a la competencia comercial, a la lucha por los mercados exteriores y a promover industrias y empresas eficientes.

En segundo término, y en relación con lo anterior, es dable decir que la modernización económica obliga a adaptar sus estructuras a las tendencias y necesidades reales del país, ya que el Plan, en ese aspecto, plantea como estrategia alcanzar metas nacionales, pero sin olvidar y analizar la tendencia económica mundial.

Por otro lado y en forma relevante, es menester que el Estado evite una economía cerrada y, en consecuencia, requiere de instrumentos que le permitan un cabal desarrollo, entre otros, un entorno jurídico moderno y actual que le permita acceder a una etapa de expansión económica sostenida y autosuficiente, es decir, el Estado debe procurar crear las mejores condiciones para la -

producción, el financiamiento, la comercialización, etc., que propicien el desarrollo, con una normatividad de estímulo a la pequeña y mediana industria, que tienda a que los procesos económicos sean productivos y los aliente, - que motive a los nuevos inversionistas con disposiciones legales consecuentes y que se puedan descentralizar y -- descentrar tanto decisiones como actividades económicas.

Queremos terminar nuestras ideas en relación con -- este aspecto, transcribiendo algunos conceptos que se establecen en el Plan comentado, que son ilustrativos de lo meditado y que además implican que la línea política de la economía debe tender ciertos propósitos: "... modernizar la infraestructura económica del país para el desenvolvimiento de las actividades productivas, mediante -- una más racional inversión pública y una mayor y más -- ágil concurrencia de los sectores social y privado...",- "... la modernización económica demanda la descentraliza-- ción de decisiones y la desconcentración geográfica de -- la actividad para propiciar un mejor uso de los recursos nacionales, abatir costos, aprovechar las potencialida-- des económicas del territorio y distribuir más equitati-- vamente, a lo largo y ancho del país, los beneficios del progreso y las responsabilidades en el desarrollo nacional". 11

11. Ibidem. págs. 70 y 71.

C A P I T U L O I I I

LOS ESTIMULOS FISCALES

1.- DEFINICION.

Antes de pasar a señalar cómo se define a estos instrumentos, creemos dejar precisado, que en nuestra Legislación se utilizan las palabras: Incentivo Fiscal, Franquicia, Subsidio y Estímulo Fiscal, indistintamente para determinar la forma en que se va a proporcionar el estímulo correspondiente a determinada actividad, por tal razón, vemos a definir cada uno de estos términos en la siguiente forma:

El Profesor Adolfo Arrijoa Vizcaíno, señala en la Revista Jurídica que los INCENTIVOS FISCALES "no son otra cosa que un sacrificio en las percepciones tributarias que el Estado acepta en aras de promover un mayor desarrollo industrial y una mayor captación de divisas tendiente al mejoramiento de la Balanza Comercial"¹.

Para el Licenciado en Economía Héctor Vázquez Tercero, por INCENTIVOS FISCALES "debemos entender las exenciones o reducciones de impuestos que se otorgan en fa--

1. Arrijoa Vizcaíno, Adolfo. Incentivos Fiscales. --
Jurídica. Tomo I. Julio de 1978. págs. 301 y 302.

vor de personas o empresas que cumplan determinados requisitos establecidos en la legislación respectiva"².

Es decir, los incentivos fiscales vienen a ser los instrumentos políticos de que se valen las autoridades para fomentar alguna actividad cuyo desarrollo se considere de interés tanto económico, como político y social para el país.

FRANQUICIA: En el libro Terminología del Contador, se define de la siguiente forma: "Franquicia Gubernamental: (Government Concessions or franchises) Disposiciones fiscales que generalmente tienen por objeto establecer situaciones que favorecen el cómputo de tributos a cargo de los sujetos de los impuestos. Por ejemplo: la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias que fija bases para exención de impuestos bajo ciertas circunstancias"³.

Por su parte, en el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Escriche, se define FRANQUICIA de la siguiente manera: "La libertad y exención que se concede a alguna persona o pueblo para no pagar derechos en los mercaderías que introduce o extrae"⁴.

De la lectura de las anteriores definiciones se deriva que la Franquicia, consiste en una exención de impuestos, otorgada en favor de las personas físicas o no-

-
2. Vázquez Tercero, Héctor. Los Incentivos Fiscales como Instrumento de una Política Regional. pág. 76.
 3. Mancera, Hermanos. Terminología del Contador. pág. 156.
 4. Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. pág. 713.

rales que importen o exporten mercancías, pero como es debido, esta exención de impuestos es concedida a las personas mencionadas siempre y cuando se encuentren dentro de alguno de los supuestos contenidos en los ordenamientos legales expedidos al respecto.

El Licenciado Hugo Rangel Couto, en su libro El Derecho Económico, al hablar de los estímulos fiscales, señala: "conceder exenciones fiscales totales o parciales es un procedimiento al que el Estado Mexicano ha acudido en varias ocasiones y en ellas ha sido un sacrificio para el erario porque ha dejado de percibir ingresos. Es claro que se concede a cambio de que el presunto causante haga algo, cumpla con una condición que sirva de base para recibir el beneficio, que constituye entonces un estímulo para el particular que es así empujado a ejecutar actos que contribuyan al desenvolvimiento económico o social o ambos"⁵.

Es pertinente destacar que de las definiciones hasta aquí anotadas, se desprende que los instrumentos empleados por el Estado para fomentar la política de desarrollo económico del país, llamados Incentivos Fiscales, - - Franquicias o Estímulos Fiscales, constituyen en sí exenciones de impuestos, ya sea totales o parciales, dependiendo de las circunstancias en que se encuentre el causante, así como también de que éste cumpla con determin

5. Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico. pág. 102.

das condiciones.

Por consiguiente, haciendo un breve paréntesis al margen de las definiciones que se vienen detallando en el presente punto, pero que consideramos de importancia para aclarar algunas dudas, nos vamos a hacer la siguiente pregunta: ¿No se encuentran prohibidas las exenciones de impuestos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?, a lo que respondemos que efectivamente, el artículo 28 Constitucional (Reformado por -- Decreto de 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario-Oficial de la Federación de 3 del mismo mes y año, en -- vigor al día siguiente), en su primer párrafo establece que: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las Leyes...", toda vez que este precepto viene a ser consecuencia de uno de los principios rectores de los impuestos que es el de Generalidad, consagrado por el artículo 31, fracción IV Constitucional.

Abora bien, Manuel Arillo Vila, en su libro Derecho Fiscal y Económico de la Empresa, considera que tomando en cuenta que "el artículo 28 Constitucional, al consagrar su prohibición, establece una garantía de igualdad, llegamos fácilmente a la conclusión de que solamente será violatoria de esa garantía la exención concedida a un título individual, pero no la que se otorgue por medio -

de leyes de carácter general"⁶.

Consideración que se viene a corroborar con lo dispuesto en el último párrafo del propio artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - que dice: "Se podrán otorgar subsidios a actividades - - prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los -- resultados de ésta".

Igualmente, si analizamos la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, podemos - observar que si bien en su artículo 13, establece cuándo se considera que hay exención de impuestos, en su artículo 14, contiene la salvedad, es decir, indica claramente "No se considerarán exenciones de impuestos:

"I.- Las primas a la exportación y los subsidios - que se otorguen en los términos de los reglamentos de la presente Ley...;

"II.- Los subsidios y prerrogativas que se otor--- guen a las empresas de nacionales...;

"III.- Las franquicias y subsidios que se otor---- guen conforme a disposiciones de carácter general para - estimular la organización de empresarios y de consumidores o la racionalización de la producción; así como la -

6. Arilla Vila, Manuel. Derecho Fiscal y Económico de - la Empresa. pág. 316.

creación de industrias que, por ser de necesidad imprescindible a la planeación de la economía del país, sean declaradas de utilidad nacional por Decreto que expida el Ejecutivo Federal".

De lo que podemos concluir, que si bien se prohíbe la exención de impuestos, esta prohibición rige exclusivamente en cuanto a ser concedida la exención a título individual, pero cuando se otorga mediante disposiciones de carácter general, como en el caso de los estímulos fiscales tema del presente trabajo, tenemos que resulta ser un medio de regulación y planeación de la economía nacional totalmente fundado, al cual, no obstante definírsele como exención de impuestos, no se le considera como tal, ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios.

Una vez contestada la pregunta y aclarada nuestra duda, vamos a retomar el tema de las definiciones y, a continuación pasemos a señalar el significado de la palabra subsidio.

SUBSIDIO. "I. El subsidio es un apoyo de carácter económico que el Estado concede a las actividades productivas de los particulares con fines de fomento durante períodos determinados y que se considera como la especie del género denominado subvención.

"En la doctrina del Derecho Administrativo Mexicano,

el esbozo de los elementos de definición del subsidio no es común, Gabino Fraga, cuando ejemplifica las atribuciones que el Estado tiene en materia de fomento de las actividades de los particulares, alude a la subvención como el acto que determina situaciones jurídicas individuales, mas no profundiza en otras características y principios inherentes a este tipo de aportación.

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

"La utilización indistinta del concepto de que se trata, por el legislador, parece presentarse en diversos países, como un problema de falta de sistematización y de análisis de las circunstancias en que se concede este tipo de ayuda económica. En la doctrina española, afirman Manzanero y Hernando en su Derecho Administrativo Económico, que en su país: "ni la legislación, ni la doctrina han conseguido llegar a un concepto claro de subvención que resuelva las impresiones a que da lugar el uso indiscriminado de la palabra: de ahí que los tér-

minos ayuda, subsidios, premios, incentivos, estímulos y beneficios económicos ouieren decir frecuentemente sub--vención".

"En México la legislación regula el otorgamiento -- de los subsidios por dos vías, la del ingreso de orden -- impositivo, y la del gasto público o de carácter presu-- puestal. Así, p. e. las leyes de ingresos de la Federa-- ción vigente en los ejercicios fiscales de 1979 y de -- 1983, aplican el concepto de subsidio, como sinónimo de -- estímulo fiscal...

".

"En sentido estricto debe entenderse como subsidio -- al acto administrativo que confiere y reconoce a los -- agentes privados de la economía en favor de una activi-- dad productiva determinada, un beneficio de orden econó-- mico que es exigible frente al estado, conforme a las -- disposiciones legales o reglamentarias que ordenan su -- otorgamiento"⁷.

Para la Licenciada Ifigenia Martínez de Navarrete -- el "SUBSIDIO VIRTUAL tiene la naturaleza de un convenio, mediante el cual el fisco paga, por cuenta del causante, la totalidad o parte de sus impuestos durante un tiempo-- limitado (generalmente un año y, ocasionalmente, dos), a

7. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario-- Jurídico Mexicano. págs. 208, 209 y 210.

cambio de que el causante lleve a cabo ciertos actos --- económicos que contribuyan a mantener los niveles de pro ducción, ocupación o inversión"⁸.

En nuestra opinión, la palabra Subsidio significa-- el beneficio de orden económico que el Estado otorga a -- las personas físicas o morales que efectúan una activi-- dad productiva y de interés general, mismo que se conce-- de con base en las disposiciones legales expedidas al -- respecto.

ESTIMULOS FISCALES. "I. Beneficio de carácter eco-- nómico concedido por la ley fiscal al sujeto pasivo de -- un impuesto con el objeto de obtener de él ciertos fines de carácter parafiscal.

"Elementos. El estímulo fiscal requiere de los -- siguientes elementos:

"a) La existencia de un tributo o contribución a -- cargo del beneficiario del estímulo. Este elemento resul-- ta necesario, ya que el estímulo fiscal sólo se origina-- y concreta en torno a las cargas tributarias que pesan -- sobre el contribuyente.

"b) Una situación especial del contribuyente, esta -- Elecida en abstracto por la disposición legal que otorga el estímulo y que, al concretarse, da origen al derecho--

8. Martínez de Navarrete, Ifigenia. Los Incentivos Fis-- cales y el Desarrollo Económico de México. pág. 42.

del contribuyente para exigir el otorgamiento de dicho estímulo a su favor.

"c) Un objetivo de carácter parafiscal. Este es el elemento teleológico del estímulo fiscal y consta de un objetivo directo y de un objetivo indirecto. El objetivo directo consiste comúnmente en obtener una actuación específica del contribuyente, y el objetivo indirecto radica en lograr, a través de la conducta del propio contribuyente, efectos que trasciendan de su esfera personal al ámbito social. Así, p. e., en el caso de los estímulos fiscales para fomentar la construcción de viviendas de interés social, la finalidad directa perseguida por tales estímulos consiste en que los constructores de esta clase de viviendas se vean interesados en su producción y la incrementen, en tanto que el objetivo indirecto estriba en lograr, a través de dicho incremento, un paliativo al grave problema de la escasez de viviendas en el país.

"En otras ocasiones, la finalidad del estímulo fiscal se limita exclusivamente al objetivo directo, en cuyo caso los efectos del estímulo no trascienden de la esfera de acción del contribuyente, en estos casos se puede considerar que el estímulo fiscal tiene como objetivo indirecto la aplicación de la idea de justicia tributaria, en la carga del impuesto. Es el caso de los --

estímulos fiscales otorgados a contribuyentes, para reanudar los efectos económicos negativos de la inflación.

"III. Aplicación. El estímulo fiscal es una prestación de carácter económico que se traduce en un crédito o en una deducción que el beneficiario puede hacer valer a su favor respecto de un impuesto a su cargo.

"El mecanismo establecido por la ley para poder hacer efectivo el estímulo, es el siguiente: el contribuyente deberá situarse con su actividad en la hipótesis establecida por la ley o decreto que crea el estímulo, - en cuyo caso, el interesado deberá acreditar ante la - - autoridad fiscal correspondiente tal circunstancia, - - hecho lo cual la autoridad fiscal le expedirá un certificado de promoción fiscal (CEPMFI), en el cual consta el estímulo; con ese certificado el beneficiario podrá acreditar su importe contra cualquier impuesto a su cargo, - exceptuándose en algunos casos los impuestos destinados a un fin específico.

"En otras ocasiones, como ocurre en el caso del impuesto sobre la renta, el estímulo reviste la forma de una deducción que el contribuyente podrá efectuar sobre sus ingresos gravables"⁹.

9. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. págs. 134 y 135.

La definición antes transcrita es bastante amplia, toda vez que no sólo nos dice lo que se entiende por estímulos fiscales, sino que nos habla de los elementos que deben reunir, así como de su finalidad y de la forma en que se obtienen, con lo que nos hace captar su sentido en una forma clara y comprensible.

2.- DIVERSOS TIPOS DE ESTÍMULOS FISCALES.

Los estímulos fiscales pueden ser: generales o específicos.

Generales: Son aquellos que se otorgan para hacerse efectivos contra cualquier impuesto o cargo del contribuyente.

Específicos: Son los que sólo pueden hacerse efectivos respecto de un tributo específico.

También pueden clasificarse en federales y locales, según su ámbito de competencia, el cual puede ser federal o local.

En el ámbito federal, existen los siguientes estímulos fiscales, entre otros:

1.- Estímulos fiscales a los productores de artículos básicos de consumo duradero y no duradero, cuyo precio de venta del productor no exceda el resultado de multiplicar el salario mínimo vigente en el Distrito Federal por los factores correspondientes, creado por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de lo.

de septiembre de 1980.

2.- Estímulos fiscales para fomentar la construcción de viviendas de interés social, creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de lo. de septiembre de 1980; se conceden a los adquirentes o constructores de viviendas de interés social destinadas a su habitación, entendiéndose por vivienda de interés social aquella cuyo valor al momento de su terminación no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, de la zona económica que corresponde al Distrito Federal.

3.- Estímulos fiscales a la creación y ampliación de parques industriales y construcciones de naves de uso industrial o almacenes de distribución, creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación -- el 12 de septiembre de 1980; se conceden a los inversionistas por la creación o ampliación de parques industriales, mediante la realización de obras de infraestructura básica y/o mobiliario urbano, así como a los constructores de naves industriales y/o almacenes de distribución.

4.- Estímulos fiscales a la actividad turística, -- establecidos por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1981, con el objeto de fomentar la participación de los sectores público, -- privado y social en la creación y diversificación de -- instalaciones de alojamiento, de servicios complementa--

rios y de infraestructura; se otorgan a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que realicen -- alguna de las actividades previstas en el Decreto y cumplan con los requisitos exigidos para su otorgamiento -- que son: ser inversionistas mexicanos en los términos de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera; haber obtenido la constancia del -- Registro Nacional de Transferencia de Tecnología a que se refiere la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas; -- capacitar y adiestrar a trabajadores mexicanos, cuando -- se utilicen los servicios técnicos de extranjeros; no -- ser sujeto de exenciones, reducciones, estímulos o beneficios con cargo a impuestos estatales o municipales o a la participación estatal que se concede de los impuestos federales; no ser sujeto de otro régimen de promoción -- fiscal por razón de su actividad preponderante, ni gozar de ningún otro incentivo fiscal excepto los que se conceden por la Ley del Impuesto sobre la Renta; haber cumplido con las obligaciones fiscales que les corresponden por las actividades que realicen y no tener a cargo adeudo fiscal alguno; y, no estar sujeto a bases especiales de tributación para efectos del impuesto sobre la renta, estos estímulos se otorgan mediante Certificados de Promoción fiscal.

5.- Estímulos fiscales a la inversión en activos - fijos destinados a mejorar o ampliar el aparato distributivo de las empresas nacionales, establecido por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 1980; se otorgan a los fabricantes de productos alimenticios básicos industrializados en la compra - de vehículos nuevos tipo austero destinados a la distribución de sus productos.

6.- Estímulos fiscales en apoyo al Sistema Nacional de Abasto, creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de septiembre de 1984; se otorgan a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana de los sectores social y privado, así como de las empresas mixtas que inviertan en la construcción, ampliación y modernización de centros de acopio, centrales y módulos de abasto y almazenes frigoríficos o bien adquieran equipos para su operación, así como equipo especializado para el transporte de productos alimenticios en estado fresco. Entre los objetos de este Decreto, se encuentra la generación de empleo permanente, derivado de las inversiones en construcción, ampliación y modernización de centros de acopio, centrales y módulos de abasto y almacenes frigoríficos; los interesados en obtener este tipo de estímulos deberán presentar solicitud ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; los estímulos fiscales se otorgarán mediante Certificados de Fomento Fiscal.

7.- Estímulos fiscales para la ampliación de remodelación de establecimientos de hospedaje de bajo costo en zonas de interés turístico, establecidos por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 1985; se conceden a las personas físicas o morales que realicen inversiones en ampliación, remodelación o ambas, de establecimientos de hospedaje que estén inscritos en el Registro Nacional de Turismo y que dispongan de Cédula Turística expedida por la Secretaría de Turismo. Los establecimientos mencionados deberán estar clasificados en las categorías de clase económica hasta tres estrellas inclusive y estar ubicados en las zonas en que la Secretaría de Turismo determine como de interés turístico; se otorgan mediante Certificados de Promoción Fiscal.

8.- Estímulos fiscales para el desarrollo y fomento integral de la actividad forestal, creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 1985; se otorgan a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, así como a las organizaciones de productores, cuando realicen algunas de las actividades previstas en el propio Decreto, que son entre otras: la construcción o ampliación de obras para plantaciones (viveros, invernaderos, plántigos, leteratorios, cercados y torres de observación); la adquisición de ma-

cuinaris y equipo nuevos de producción nacional, o de importación nuevos o usados, cuando no se fabricuen en el país y cuenten, en su caso, con los permisos respectivos; la adquisición de equipo nuevo de fabricación nacional especializado para el transporte de productos forestales primarios y el equipo requerido para su funcionamiento (casiones de 8 a 14 toneladas; trailers de cuando menos 25 toneladas; revoluc; chasis para acople de remolque y grúas, etc.). Para el otorgamiento de estos estímulos, se establecen 2 zonas geográficas: Zona de Promoción Preferencial, que comprende los Estados en ella especificados y Zona de Promoción General que comprende el resto del país; se dan mayores estímulos a la zona de promoción preferencial y los interesados en obtenerlos deberán presentar solicitud ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

9.- Estímulos fiscales para fomentar la construcción y adquisición de vivienda destinada al arrendamiento, creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1967; se otorgan a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que inviertan en la construcción o adquisición de viviendas nuevas destinadas exclusivamente para arrendamiento; entendiéndose por vivienda para arrendamiento, aquella cuyo valor al término de su construcción, incluyendo el valor del terreno, no exceda de la suma que resulta de multiplicar por veinte el salario mínimo general elevado

al año, vigente en la zona económica denominada "Distrito Federal Area Metropolitana"; en relación a la denominación de la zona económica en donde se otorgan estos -- estímulos, consideramos conveniente hacer notar que la misma es modificada a través del Acuerdo que establece estímulos fiscales para fomentar la construcción y adquisición de vivienda destinada al arrendamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 1990, en donde se establece además, que la forma de pago de estos estímulos se hará mediante cheque emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

10.- Estímulos fiscales para fomentar la investigación, el desarrollo y la comercialización de tecnología nacional, establecidos por decreto publicado en el Diario Oficial de 11 de agosto de 1987, cuyos objetivos son: impulsar el proceso de investigación científica y desarrollo tecnológico aplicado en las instituciones del sistema de educación superior y organismos dedicados a estas actividades, siempre y cuando estén vinculados al desarrollo de la planta productiva nacional; promover la creación y desarrollo de empresas dedicadas exclusivamente al campo de la investigación y desarrollo tecnológico, asistencia tecnológica, adaptación y asesoría en asignación de tecnología y de diseño de ingeniería básica; fortalecer la infraestructura tecnológica del sector productivo nacional a través del impulso en la ejecución de --

proyectos específicos de investigación y desarrollo tecnológico; e inducir en el sector productivo la adquisición de tecnología y servicios técnicos nacionales, buscando un mayor enlace entre aquél y las instituciones de educación superior, los centros de investigación y desarrollo tecnológico y las firmas de ingeniería básica y consultoría; se otorgan a las instituciones científicas y tecnológicas, a las empresas tecnológicas que realicen inversiones relacionadas exclusivamente con la ejecución de actividades de investigación y desarrollo tecnológico; a las empresas productivas nacionales que como parte de sus actividades realicen en México las de investigación, asimilación y desarrollo tecnológico relacionadas y para ser aplicadas a su actividad productiva y que lleguen a cabo inversiones directamente vinculadas con la ejecución de un proyecto de investigación y desarrollo tecnológico autorizado por la Dependencia competente; a las empresas productivas nacionales que realicen inversiones beneficiables previstas en el propio Decreto; a las personas físicas o morales que para la realización de sus propias actividades concreten directamente los servicios de investigación y desarrollo tecnológico, de asistencia tecnológica y de ingeniería básica; y, a las personas físicas o morales que para la realización de sus propias actividades adquieran tecnología mexicana desarrollada en el país.

11.- Estímulos fiscales para el fomento del subsector agrícola, creados por Decreto publicado en el Diario

Oficial de la Federación (e 2) de septiembre de 1967; se conceden a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que realicen inversiones en la adquisición de maquinaria y equipo y obras de infraestructura destinadas al cultivo de productos agrícolas, que cuenten con predios con superficie mayor de cinco hectáreas de temporal o su equivalente de riego y no superen los límites de propiedad o posesión legal que para tal efecto establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de la Reforma Agraria. Para los efectos de este Decreto, se consideran los cultivos de maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, cártamo, semilla de algodón, soya y alfalfa. Entre los requisitos con que deben contar los interesados en obtener este tipo de estímulos, se encuentran los siguientes: contar con capital 100% mexicano, íntegramente pagado con cláusula de exclusión de extranjeros, presentar programa anual de inversiones, detallando el universo de productos cultivados y a cultivar, superficie cultivada por producto y metros de superficie a cultivar por producto, producción actual y metas esperadas de producción, estimación de las inversiones a realizar, etc. Los interesados en obtener este tipo de estímulos deberán presentar solicitud ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, los cuales se otorgarán mediante Certificados de Promoción Fiscal.

12.- Estímulos fiscales para el fomento de la industria y el comercio del libro, que comprende las actividades de edición, producción y venta al público de libros, creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de octubre de 1967. Se otorgan a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana radicadas a las actividades editoriales, de las artes gráficas o del comercio del libro, que cumplan con los requisitos y condiciones señalados en el propio Decreto, - que entre otros son: ser inversionistas mexicanos en los términos de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; estar inscritos, en el caso de editores e impresores, en el Registro Público del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública, - conforme al artículo 131 de la Ley Federal de Derechos de autor; estar inscritos en el Padrón Nacional de la Industria y el Comercio del Libro del COJLICHI; no ser sujetos de exenciones, reducciones, estímulos o beneficios con cargo a impuestos estatales o municipales, o con cargo a la participación estatal que correspondan; cumplir - con los requisitos y obligaciones a su cargo, derivados de las disposiciones fiscales vigentes, etc. Los estímulos fiscales deberán solicitarse ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y se conceden mediante Certificados de Promoción Fiscal, su monto se determinará - tomando en cuenta las circunstancias en que se encuentre cada caso.

13.- Estímulos fiscales para impulsar el desarrollo de la industria de computación y consolidar su participación en la economía nacional e internacional, - - creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 1990. Entendiéndose por - - industria de computación al conjunto de empresas que manufacturen partes, componentes, subensambles y equipo -- terminado de cómputo, y se encuentren registradas en la - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Pueden --- gozar de estos estímulos, las personas físicas o morales que fabriquen componentes o equipo terminado, establecidos en el territorio nacional y que cuenten con registro como empresas de la industria de computación ante la Se- creteraría antes mencionada y con resolución favorable - de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el estímulo consiste en una deducción de 100 por ciento del impuesto general de importación para componentes y equipo- terminado que se cause por la importación de los mismos.

14.- Estímulos fiscales en favor de los productores de aguas embotelladas y refrescos de marcas nacionales, creados mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de abril de 1990. Se otorgan a - las personas físicas o morales productores de aguas embotelladas y refrescos de marcas nacionales, concediéndose -- sobre el impuesto especial sobre producción y servicios- que causen las personas a quien se concede y exclusiva--

mente por lo que respecta a la enajenación de aguas empaquetadas y refrescos nacionales que se realicen durante el año de 1990, así como por la que se efectúe en los años 1991, 1992 y 1993, si la correspondiente Ley de Ingresos de la Federación para dichos ejercicios fiscales autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a otorgar los estímulos fiscales de que se trata. Entre los requisitos que deben cumplir los interesados en gozar de estos estímulos, encontramos los siguientes: disponer del uso de las marcas nacionales favorecidas por este estímulo y que éstas sean originadas en el país y hayan sido o vayan a ser usadas y desarrolladas en él; estén registradas en la Dirección General de Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; no se haya cedido su uso por residentes en el extranjero; no estén relacionados directo o indirectamente con denominaciones, signos, emblemas o nombres de personas extranjeras o sus similares; no efectuarse, con motivo de la producción de aguas empaquetadas y refrescos de marcas nacionales objeto del estímulo, viajes al extranjero por concepto de repatriación por asistencia técnica y uso de marcas o fórmulas, ni por cualquier otro concepto similar a éstos; y, demostrar encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

15.- Estímulos fiscales establecidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta para las sociedades mercantiles, las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, -

así como a las personas físicas o morales que obtengan ingresos por actividades empresariales (comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas), que enajenen bienes inmuebles de su activo fijo, ubicados en el Distrito Federal, o en el área de crecimiento-controlado integrada por los municipios que determine -- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general. También pueden ser de estímulos fiscales, conforme a esta Ley las personas físicas o morales residentes en México que obtengan ingresos en efectivo, en bienes o en crédito y que efectúen depósitos en cuentas personales especiales para el ahorro, realicen pagos de primas de contratos de seguro que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro que al efecto autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general.

En el Ambito Local se encuentran, entre otros, los siguientes estímulos:

1.- Estímulos fiscales para la concurrencia de manufacturas nacionales a la franja fronteriza norte y las zonas libres del Estado de Baja California y parcial de Sonora y Baja California Sur, establecidos por Decreto -- publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 1981; se otorgan a los comerciantes de nacionalidad mexicana establecidos en la franja fronteriza

norte y las zonas libres del Estado de Baja California y Parcial de Sonora, con el objeto de promover la adquisición de productos de manufactura nacional; y, en Baja California Sur, a fin de sustituir la importación de manufacturas extranjeras.

Se considera como franja fronteriza norte, la línea de 20 kilómetros de ancho paralela a la frontera norte del país.

Los estímulos fiscales consisten, en un crédito --- contra impuestos federales no destinados a un fin específico, equivalente al 10% del valor de adquisición de las manufacturas nacionales consignados en la factura y se conceden mediante Certificados de Promoción Fiscal.

7.- Estímulos fiscales para fomentar el establecimiento de centros comerciales en la franja fronteriza norte y las zonas libres del país, creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 1982. Se otorgan a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana que inviertan en la construcción, ampliación o modernización de centros comerciales o en la adquisición de equipo que requieran para su operación; el estímulo fiscal consiste en un crédito fiscal equivalente al 15% del monto de las inversiones beneficiosas y se conceden mediante Certificados de Promoción Fiscal; igualmente, los establecimientos comerciales, podrán gozar de franquicia de los impuestos de im-

portación e los artículos para consumo fronterizo denominados "gancho", cuando se demuestre que no existe oferta nacional sucurda.

3.- Estímulos fiscales para promover la construcción, ampliación y operación de centros de acopio y centrales de abasto que se localicen en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, establecidos por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 1982. Se otorgan a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que inviertan en la construcción, ampliación o modernización de centros de acopio y centrales de abasto o adquieran equipos para su operación, y cumplan los requisitos y condiciones señalados en el propio Decreto; el estímulo fiscal, consistirá en un crédito contra impuestos federales, no destinados a un fin específico, equivalente al 15% del monto de las inversiones beneficiables, considerándose como tales las siguientes: la construcción de bodegas o almacenes donde físicamente se realiza el acopio y el abasto; las instalaciones destinadas a servicios de energía eléctrica, hidráulicos; evitar la contaminación ambiental, etc.; la construcción de edificios e instalaciones auxiliares; la adquisición de equipo nuevo directamente relacionado con el acopio y abasto de mercancías; el crédito fiscal se concede mediante Certificados de Promoción Fiscal.

4.- Estímulos fiscales para la operación o modernización de centros comerciales en la franja fronteriza -- norte y en las zonas libres del país, creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 1983. Se otorgan a las personas físicas o morales que invierten en la operación o modernización de centros comerciales en la franja fronteriza norte y en las zonas libres; los estímulos que se conceden, consisten en subsidio hasta del 100% del impuesto general de importación que causen la maquinaria y equipo que se importe, para instalarlos en los propios centros comerciales o en los establecimientos que operen en ellos, -- siempre que se demuestre que no existe oferta nacional -- adecuada; y, franquicia del impuesto general de importación que causen los artículos para los que se autorice -- su importación a la franja fronteriza norte y a las zonas libres para su venta en los centros comerciales. -- Para gozar de estos estímulos, los interesados deben -- cumplir con los requisitos previstos en el propio Decreto y presentar solicitud por escrito ante la Delegación Federal de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de su localidad, con copia a la Delegación Regional o a la presentación de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito -- Público.

5.- Estímulos fiscales para la industria de las -- franjas fronterizas y zonas libres del país, así como el

Municipio de Tapachula, Chis., creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de febrero de 1986. Se otorgan a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana establecidas o que se establezcan en las franjas fronterizas y zonas libres del país, así como en el Municipio de Tapachula, Chiapas, cuando realicen algunas de las actividades prioritarias clasificadas como tales en el "Acuerdo que establece Actividades Industriales Prioritarias para el otorgamiento de estímulos fiscales", publicado en el Diario Oficial de 22 de enero de 1986; los estímulos otorgados consisten en permisos de importación cuando así se requiera, franquicia o subsidio del Impuesto General de Importación que causen las materias primas, partes y piezas de ensamble y demás insumos o materiales auxiliares que se requirieran en los procesos industriales señalados en el Programa de Fomento correspondiente; igualmente, cuando se realicen inversiones que tengan por objeto desarrollar una nueva actividad industrial prioritaria en las franjas fronterizas y zonas libres; en la zona denominada "Resto del País", definida en el "Decreto por el cual se establecen zonas geográficas para la descentralización industrial y el otorgamiento de estímulos fiscales", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1986, se podrá obtener subsidio de hasta el 100% del Impuesto General de Importación que cause la

introducción al país de la maquinaria y equipo necesarios para realizar dicha actividad industrial. Corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial expedir los permisos de importación o dictámenes de subsidio y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedir las franquicias respectivas.

6.- Estímulos fiscales para impulsar la industria en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, -- así como en el Municipio fronterizo de Cananea, Son., -- creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1989, entrando en vigor el 1o. de enero de 1990. Se otorgan a las personas físicas o morales que se dediquen a actividades industriales de transformación, que se encuentren establecidas o se establezcan en la región fronteriza, que tengan registrado su programa de operación ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y cuenten con resolución favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los estímulos fiscales consisten en franquicias en el Impuesto General de Importación que se cruce por la maquinaria y equipo, repuestos de cómputo y comunicación, refacciones, materias primas y demás insumos que se importen para realizar su proceso productivo industrial.

7.- Estímulos fiscales para promover el abasto eficiente de productos nacionales e importados en la franja

ja fronteriza norte y zonas libres del país, así como en el Municipio fronterizo de Cananea, Son., creados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1989, entrando en vigor el 1.º de marzo de 1990. Se otorgan a las empresas comerciales establecidas en la región fronteriza que realicen importaciones de mercancías al amparo de este Decreto y que cumplan -- con los requisitos establecidos en el mismo. Los estímulos consisten en reducciones en el Impuesto General de -- Importación o franquicias del mismo im uesto; para gozar de estos beneficios se debe obtener resolución particu-- lar expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-- blico, la cual tiene una vigencia que no excede de 12 -- meses, renovándose en caso de no demostrarse incumpli-- miento de las condiciones señaladas en el propio Decre-- to.

En el ámbito local, también existen los estímulos -- fiscales otorgados mediante convenios celebrados por el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Desarrollo Urbano y Ecología con los Ejecutivos Estatales, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto por el cual se establecen las zonas geográficas para la descentralización industrial y el -- otorgamiento de estímulos.

3.- REGULACION EN EL DERECHO MEXICANO.

Toda vez que los estímulos fiscales forman parte de

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79.

la política de desarrollo económico instrumentada en el país, vemos a partir del ordenamiento que concede el Ejecutivo Federal, facultades para dirigir mediante normas adecuadas, la economía del país e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesionen los más elevados de la sociedad, mismo que tiene por objeto la aplicación de sistemas de equilibrio, que permitan a la economía del país marchar acorde a las necesidades de la producción y del consumo.

En este orden de ideas, tenemos que el ordenamiento que permite al Estado regular los fenómenos económicos relacionados con la producción y distribución de mercancías y servicios, es la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, misma que en sus artículos 10. y 20. otorga amplias facultades al Ejecutivo Federal para la conducción de la economía del país, tal como puede observarse de la transcripción de los artículos mencionados que a continuación se hace.

"ARTICULO 10.- (REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL EL 6 DE MARZO DE 1959; SE REFORMO LA FRACCION VII POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 8 DE ENERO DE 1980). Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios, que a continuación se expresan:

"I.- Artículos Alimenticios de consumo generalizado;

"II.- Efectos de uso general para el vestido de la población del país;

"III.- Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional;

"IV.- Productos de las industrias fundamentales;

"V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional;

"VI.- En general, los productos que representen -- renglones considerables de la actividad económica mexicana; y

"VII.- Los servicios que afectan a la producción, -- distribución y comercialización de mercancías arrojadas -- en las fracciones precedentes, todos aquellos servicios -- que se refieran a materias de interés público o beneficio general. Por lo que hace a imponer precios máximos quedan exceptuados los servicios sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la Ley".

"ARTICULO 2o.- (REFORMADO POR DECRETO QUE SE PUBLICO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 6 DE MARZO DE 1959). El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios -- máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconoci

miento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios comprendidos en el artículo anterior".

Ahora bien, para el eficaz desempeño de la responsabilidad que adquiere el Estado como rector de la economía nacional, éste se verá en la necesidad de planificar sus políticas en materia de regulación y promoción de la actividad económica del país, para lo cual deberá fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades que tiendan a conseguir tanto el fortalecimiento de la soberanía, como el equilibrio de los factores de la producción, basándose para ello en la Ley de Planeación, que en sus artículos 10., 20., 40. y 16 de las bases al respecto, establece lo siguiente:

"ART. 10. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

"I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;

"II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

"III. Las bases para que el Ejecutivo Federal - - coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

"IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del Plan y los Programas a que se refiere esta ley; y

"V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los Programas."

"ART. 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

"I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

"II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

"III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

"IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

"V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

"VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social".

"ART. 40.- Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley."

"ART. 16.- A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

"I. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

"II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación corresponden a las entidades --

paraestatales que se agrupan en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;

"III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

"IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;

"V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

"VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los Estados;

"VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y el Programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el artículo 17, fracción II; y

"VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades

de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos".

Al respecto, es dable mencionar, que con base en -- las disposiciones contenidas en el Ordenamiento en cita, no sólo se van a elaborar los Planes de Desarrollo y los Programas correspondientes, sino que se debe vigilar el cumplimiento de las metas, estrategias y objetivos fijados, para obtener los logros deseados, que son entre -- otros, el equilibrio de los factores de producción y el consiguiente desarrollo integral del país.

Por otra parte, las facultades del Ejecutivo Fed-- eral para regular y promover el comercio exterior, se con tem pl en en la Ley reglamentaria del Artículo 131 Constitu cion al en materia de Comercio Exterior, ordenamiento que en su artículo 1o. establece lo siguiente:

"ARTICULO 1o.- Las disposiciones de esta Ley son -- de orden público y de interés general. Tienen por obje-- to regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de re-- alizar cualquier propósito similar en beneficio del -- mismo, a cuyo fin se faculta al Ejecutivo Federal, en -- términos del artículo 131 Constitucional, para:

"I.- Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas -- arancelarias de las tarifas de exportación e importación

y para crear otras. No podrán establecerse cuotas diferentes a las generales establecidas, salvo cuando existan compromisos internacionales que así lo justifiquen.

"II.- Establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías consistentes en:

"a.- Requisito de permiso previo para exportar o importar mercancías de manera temporal o definitiva, -- inclusive a las zonas libres del país.

"b.- Cuotas máximas de mercancías de exportación o de importación en razón de los excedentes de producción, de los requerimientos del mercado o de los acuerdos y -- convenios internacionales.

"c.- Cuotas compensatorias, provisionales y definitivas, a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, las que -- serán aplicables independientemente del arancel que -- corresponde a la mercancía de que se trate.

"d.- Prohibición de importación o exportación de -- mercancías.

"III.- Restricción de la circulación o el tránsito por el territorio nacional de las mercancías procedentes del y destinadas al extranjero, por razones de seguridad nacional, de salud pública, de sanidad fitopecuaria o -- conservación o aprovechamiento de especies.

"El propio Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de las facultades concedidas."

Una vez determinadas las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal para regular la economía nacional, promover el comercio exterior y planificar el desarrollo integral del país, vamos a referirnos al ordenamiento que permite al Estado hacerse de recursos para lograr, entre otros, los objetivos y metas fijados en este sentido y, que autoriza la aplicación de los mismos, el cual está constituido por la Ley de Ingresos de la Federación; y, así tenemos, que la vigente para el Ejercicio Fiscal de 1990, en su artículo 13, de los siguientes lineamientos:

"ARTICULO 13.- Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar los estímulos y subsidios siguientes:

"I.- Los relacionados con Comercio Exterior.

"a).- A la importación de artículos de consumo a las franjas fronterizas y zonas libres del país, por las empresas y centros comerciales establecidos en ellas.

"b).- A la importación de equipo y maquinaria a las franjas fronterizas y a las zonas libres del país, con -

las empresas y centros comerciales establecidos en ellas para instalarlos en dichas empresas o centros comerciales.

"II.- A los sectores agropecuario y forestal. En este caso el estímulo consistirá en permitir el acreditamiento de la inversión realizada contra una cantidad -- equivalente al impuesto al activo de las empresas determinado en el ejercicio, mismo que podrá acreditarse en -- los ejercicios posteriores hasta agotarse.

"III.- A fabricantes o proveedores de refacciones de marcas nacionales.

"IV.- A la adquisición o construcción de vivienda nueva de interés social y de tipo medio para arrendamiento.

"V.- Subsidios respecto de los impuestos federales, en relación a los contratos de compraventa de petróleo, que celebran el Gobierno Federal y Petróleos Mexicanos para integrar el patrimonio del fideicomiso para la emisión de certificados de participación ordinarios, denominados "Petrobonos".

"Se aprueban los estímulos fiscales y subsidios con cargo a impuestos federales, así como las devoluciones -- de impuestos concedidos para fomentar las exportaciones de bienes y servicios o la venta de productos nacionales a las franjas fronterizas y a las zonas libres del país--

en los porcentos o cantidades otorgados o pagados en su caso, durante el ejercicio fiscal anterior.

"Los estímulos o subsidios que concede la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de este artículo, en ningún caso afectarán las participaciones que correspondan a las entidades federativas o municipios, ni tampoco afectarán a las contribuciones destinadas a un fin específico.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público escuchará, para conceder los estímulos a que se refiere este artículo, en su caso, la opinión de las dependencias competentes en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, otorga al Ejecutivo Federal la facultad de conceder, mediante resoluciones de carácter general, diversas facilidades administrativas, así como subsidios o estímulos fiscales, como podemos observar de la transcripción del artículo 39 del cuerpo legal en cita, que a continuación se hace.

"ARTICULO 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

"I.- Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago, a plazo diferido o en parcialidades, cuando se - -

haya afectado o trate de impedir que se efecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias;

"II.- Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de los mismos, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes;

"III.- Conceder subsidios o estímulos fiscales.

"Las resoluciones que conforme a este artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como el monto o proporción de los beneficios, plazos que se conceden y los requisitos que deberán cumplirse por los beneficiarios."

Ya establecidas las atribuciones del Ejecutivo Federal para conceder estímulos fiscales, vamos a pasar a analizar algunos de los ordenamientos que específicamente regulan a estos instrumentos y que actualmente se encuentran en vigor, partiendo de aquéllos que con las bases para su otorgamiento, como son: el Decreto por el --

cual se establecen las Zonas Geográficas para la Descentralización Industrial y el otorgamiento de Estímulos, y el decreto que establece los Estímulos Fiscales para Fomentar el Empleo, la Inversión en Actividades Industriales Prioritarias y el Desarrollo Regional.

DECRETO POR EL CUAL SE ESTABLECE LAS ZONAS GEOGRÁFICAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN INDUSTRIAL Y EL OTORGAMIENTO DE ESTÍMULOS.

Este ordenamiento tiene por objeto establecer las zonas geográficas para la aplicación de las medidas de apoyo y estímulos a la localización de la planta industrial, previstas por el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas Nacionales de Fomento Industrial y Comercio Exterior, a fin de lograr los siguientes propósitos:

I.- Descentralizar las actividades industriales, - procurando su concentración en un número limitado de polos industriales para aprovechar las economías de aglomeración y optimizar la aplicación de los recursos disponibles.

II.- Coordinar los esfuerzos de inversión en infraestructura de la Administración Pública Federal con la de los Estados y Municipios para el aprovechamiento óptimo de los recursos.

III.- Inducir, vía estímulos del gobierno federal, las nuevas inversiones conforme los requerimientos de mercado, respetando las disposiciones que sobre el uso -

del suelo establecer las autoridades competentes; y

IV.- Orientar el crecimiento industrial hacia centros motrices donde se logre mayor beneficio social y económico.

A través de este Decreto, se establecen 3 Zonas Geográficas que son las siguientes:

ZONA I. De Máxima Prioridad Nacional, integrada por los siguientes Municipios considerados como centros-motrices para el desarrollo industrial: ESTADO DE AGUASCALIENTES, Aguascalientes, Jesús María, Patellón de Arteaga, Rincón de Romo. ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, Mexicali, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, La Paz. ESTADO DE CAMPECHE, Campeche. ESTADO DE COAHUILA, Monclova, Piedras Negras, Saltillo, Torreón. ESTADO DE COLIMA, Colima, Coquimatlán, Manzanillo, Villa de Alvarez. ESTADO DE CHIAPAS, Comitén de Domínguez, Motochula, Tuxtla y Tuxtla y Terán. ESTADO DE CHIHUAHUA, Chihuahua, Juárez. ESTADO DE DURANGO, Durango, Gómez Palacio, Lerdo. ESTADO DE GUANAJUATO, Apaseo el Grande, Celaya, León, Irapuato, Salamanca, San Francisco del Rincón, Silao, Villagrán. ESTADO DE GUERRERO, Chilpancingo de los Bravo, Iguala de la Independencia. ESTADO DE JALISCO, Ciudad Guzmán, Encarnación de Díaz, Lagos de Moreno, San Juan de los Lagos. ESTADO DE MICHOACÁN, Alvaro Obregón, Lázaro Cárdenas, Morelia, Uruapan. ESTADO DE MEXICO, Tepic. ESTADO DE NUEVO LEÓN, Anáhuac, Pustamante, Cerralvo, Llaneros de Naranjo, Linares, Sabinas Hidalgo, Villaldama. ESTADO -

DE OAXACA, Juchitán de Zaragoza, Salina Cruz, San Blas -
 Atempa, San Francisco Lachigolá, San Juan Bautista Tuxte-
 pec, San Mateo del Mar, San Pedro Milotepec, Santa María-
 Xadani, Santo Domingo Tehuantepec, Teotitlán del Valle -
 Tlacochehuaya de Morelos. ESTADO DE PUEBLA, Tehuacán, Te-
 pangco de López. ESTADO DE QUERÉTARO DE ARTEAGA, Querétaro,
 San Juan del Río. ESTADO DE QUINLANA RCO, Othón F. -
 Florco. ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, San Luis Potosí, Sole-
 dad Díez Gutiérrez. ESTADO DE SINALOA, Alame, Mazatlán.-
 ESTADO DE SONORA, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo,
 Navojoa. ESTADO DE TABASCO, Centro, Paraíso. ESTADO-
 DE TAMPULIPIAS, Altavira, Ciudad Madero, Katamoras, Nuevo
 Laredo, Reynosa, Río Bravo, Tampico. ESTADO DE VERACRUZ,
 Amatlán de los Reyes, Boca del Río, Coatzacoalcos, Córdoba
 Cosoleacaque, Ixhuatlán del Sureste, Ixtaczoquitlán,-
 Jaltipán, Minatitlán, Pochoacán, Orizaba, Orusco, Poza Ri-
 ce de Hidalgo, Pueblo Viejo, Tampico Alto, Tuxpan, Vera-
 cruz, Zaragoza. ESTADO DE YUCATÁN, Mérida, Progreso, - -
 Umán. ESTADO DE ZACATECAS, Ciera, Fresnillo, Guadalupe,
 Zacatecas.

ZONA II. De máxima prioridad estatal, integrada --
 por aquellos municipios que se comprenden en los convenios
 que se celebren por el Ejecutivo Federal, por conducto de
 las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de De-
 sarrollo Urbano y Ecología, con los Ejecutivos Estatales,
 en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, e - -

través de los cuales se formalizarán las acciones de - -
 coordinación que procedan entre las Secretarías menciona-
 das y la de Comunicaciones y Transportes.

ZONA III. De Ordenamiento y regulación, que se cla-
 sifica en Zona III-A y Zona III-B.

III-A. Area de Crecimiento Controlado, integrada -
 por el Distrito Federal y los siguientes Municipios: ES-
 TADO DE HIDALGO, Eixtepec. ESTADO DE MEXICO, Acolman, --
 Amecameca, Atenco, Atzacán de Zaragoza, Atlautla, Axa-
 pusco, Ayapango, Coacalco, Cocotitlán, Coyotepec, Cuauti-
 tlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimal-
 huacán, Ecatepec, Ecetzingo, Huehuetoca, Huixquilucan, -
 Isidro Fabela, Ixtapalapa, Jaltenco, Jilotzingo, Juchite-
 pec, La Paz, Belchorcampo, Naucalman de Juárez, Netza-
 huacóyotl, Nextlalpan de Juárez, Nicolás Romero, Popel-
 tepc, Otumba, Ozumba, Icpolotla, San Martín de las Pirá-
 mides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenasco del Aire,
 Teoyucan, Teotihuacán, Tepetlextoc, Tepetlixpa, Tenot-
 zotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla, --
 Tultepec, Tultitlán, Zumpango.

III-B. Area de Consolidación, integrada por los si-
 guientes Municipios: ESTADO DE HIDALGO, Ajacuba, Almol-
 oya, Apan, Atitalaquie, Atotonilco de Tula, Cuautepc, --
 Emiliano Zapata, Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral-
 de la Reforma, Omitlán de Juárez, Pachuca, San Agustín -
 Tlaxiaca, Singuilucan, Tepeaculco, Teneji de Ocampo, Te-
 petitlán, Tetepango, Tezontepec de Aldama, Tlahuelilpan,

Tlanalapa, Tlaxcoapan, Toluca, Tula de Allende, Villa de Tezcuictepec, Zapotlán de Juárez, Zempoala. ESTADO DE JALISCO, El Salto, Guadalupe, Juanacatlán, Tlaquepán, Tlaquepán, Tonalá, Zapopan. ESTADO DE MEXICO, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Apaxco, Atlixco, Calimaya, Canulhuac, Chapo de Lote, Chapultepec, Hueyapoxtla, Ixtlahuaca, Jalisco, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Malinalco, Metepec, Mexicalcingo, Morelos, Ocoyotepec, Ocuilán, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Soyaniaculpan de Juárez, Tezcuictepec, Tenango del Valle, Tequicuilco, Texcalyacac, - - - - - Tlaxianguistenco, Timilpan, Toluca, Villa del Carbón, Xonacatlán, Zinacatepec. ESTADO DE NUEVO LEÓN, Abasco, Argués, Ciénega de Flores, El Carmen, Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Pesquería, - - - - - San Nicolás de los Garza, Santa Catarina, Santiago. ESTADO DE MORELOS, Atlacatlán, Cuautla, Cuernavaca, Eximienzo Zapata, Huixtla, Jiutepec, Misatlán, Ocuilco, - - - - - Temixco, Tepicatlán, Tetela del Volcán, Tlanepantla, Tlaxcoapan, Totolpan, Xochitepec, Yautepac, Yecapixtla, Zacuapán. ESTADO DE PUEBLA, Acteopan, Atlixco, Atlixco, Atlixco, Calpan, Cohuecan, Coronango, Cuautlancingo, Chichauzingo, Chiconcuautla, Domingo Arenas, Huehuetlangua, Huixtla, Juan C. Bonilla, Nealticán, Ocoyotepec, Puebla, - - - - - San Andrés Cholula, San Felipe Teotihuilingo, San Gregorio Atzacan, San Jerónimo Tecuanipán, San Martín Texmelu

can, San Patías Tlalancateca, San Miguel Xoxtla, San -- Nicolás de los Ranchos, San Pedro Chilula, San Salvador-el Verde, Santa Isabel Cholula, Tepemaxalco, Tianguismanalco, Tlahuepan, Tlaltemango, Tochimilco. ESTADO DE -- TLAXCALA, Amaxac de Guerrero, Antonio Carbajal, Calpulalpan Chiautempan, Domingo Arenas, Espeñita, Hueyotlipan, Ixtacuixtla, José María Morelos, Juan Cuematzi, Lardizábel, Lázaro Cárdenas, Mariano Arista, Miguel Hidalgo, Pactivitas, Panotla, San Pablo del Monte, Santa Cruz Tlaxcala, Tenancingo, Teolochohco, Tepyanco, Totlatlahuca, Tlaxcala, Totolac, Xaltocan, Xicoténcatl, Xicohtingo, Yauhquemecan, Zacatelco.

Conforme al artículo 4o. de este Decreto, los estímulos fiscales, apoyos crediticios, obras de infraestructura y de equipamiento urbano y demás incentivos que provea el Ejecutivo Federal para promover y consolidar las ciudades de tamaño medio definidas como centros motrices del desarrollo industrial, se canalizarán en forma preferente al fomento industrial en los Municipios de la Zona I y, por lo que hace a la Zona II, se aplicarán en una proporción menor respecto de los otorgados en la Zona I.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destinar recursos crediticios en condiciones -- preferenciales al apoyo de actividades industriales prioritarias con base en el artículo 5o.; y, en términos del

artículo 6o., a las Secretarías de Desarrollo Urbano y -- Ecología y de Comunicaciones y Transportes, les toca -- atender prioritariamente la ampliación y complementación de infraestructura y equipamiento que exija el desarrollo urbano industrial de la Zona I.

La aplicación de estímulos para nuevas inversiones -- en las Zonas I y II estará condicionada a que las instala -- ciones industriales se localicen de conformidad con -- los Planes de Desarrollo Urbano, Municipales o de Cen -- tros de Población, acorde a lo dispuesto por el artículo 7o. de este Decreto.

En cuanto a la Zona III-A, no se otorgarán estímu -- los fiscales, apoyos crediticios preferenciales o cual -- quier otro estímulo a la inversión en las actividades -- industriales, en congruencia con el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro.

A efecto de que los Estados y, en su caso los Muni -- cipios coordinen sus propios mecanismos de fomento en -- congruencia con los del Gobierno Federal, se concertarán acuerdos, en el marco de los convenios únicos de desarro -- llo, entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estata -- les.

Por lo que hace a la Zona III-B, los gobiernos de -- las Entidades Federativas deberán suscribir convenios --

con el gobierno federal para determinar los parques y -- zonas industriales ubicados en los Municipios clasificados en dicha zona.

De las disposiciones contenidas en este Decreto, -- podemos observar que, las zonas geográficas conforme a -- las cuales se aplicará la política de estímulos fisca-- les, se establecen sobre la base de los objetivos del -- Plan Nacional de Desarrollo, entre los que se encuentra la desconcentración de la actividad industrial, creando alternativas de localización industrial de sistemas -- urbanos independientes de la ciudad de México; así como también, acorde al Programa Nacional de Fomento Indus-- trial y Comercio Exterior, cuyo propósito, entre otros, -- es que las actividades industriales se distribuyan raciona-- lmente en el territorio nacional para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y de la infraestructura; y, con apego al Programa Nacional de Desarrollo -- Urbano y Vivienda, que tiene como finalidad transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional, mediante la estructuración de un sistema jerárquico de ciudades -- para la prestación de servicios; el control del creci-- miento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; -- la consolidación de las ciudades grandes cuyo crecimiento debe racionalizarse y, el impulso al desarrollo de -- centros alternativos sobre la base de ciudades me-- diae.

DECRETO QUE ESTABLECE LOS ESTIMULOS FISCALES PARA FOMENTAR EL EMPLEO, LA INVERSION EN ACTIVIDADES INDUSTRIALES PRIORITARIAS Y EL DESARROLLO REGIONAL.

Cuenta entre sus objetivos los siguientes:

I. Fomentar la generación de empleos productivos y permanentes en las actividades industriales prioritarias y en la pequeña industria;

II. Estimular la inversión productiva en actividades consideradas prioritarias para el desarrollo económico del país;

III. Apoyar el desarrollo de la microindustria y pequeña industria;

IV. Promover la descentralización territorial de las actividades industriales y el desarrollo regional;

V. Impulsar de manera selectiva la producción nacional de bienes de capital y de uso intermedio y promover la formación y operación de cadenas productivas, así como la sustitución eficiente de importaciones;

VI. En general, contribuir al cambio estructural y a la modernización del aparato productivo industrial.

Los estímulos fiscales previstos en este Decreto, se otorgan atendiendo a la Clasificación de las industrias que se definen en su artículo 4o., por lo que es con

veniente transcribir dicho precepto legal.

"ARTICULO 4o.- Para la aplicación del presente Decreto, se entenderá por:

"I. Microindustria.- Toda empresa que ocupe hasta 15 personas y cuyo valor de ventas netas anuales sea -- hasta de 30 millones de pesos.

"II. Pequeña Industria.- Toda empresa que ocupe de 16 a 100 personas y cuyo valor de ventas netas anuales sea superior a los 30 millones y no mayor de 400 millones de pesos.

"III. Industria Mediana y Grande.- Toda empresa que ocupe más de 100 personas, y cuyo valor de ventas netas anuales rebese los 400 millones de pesos.

"La clasificación anterior se ajustará periódicamente de acuerdo con lo establecido en el artículo 5o., párrafo sexto, del Decreto que Aprueba el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1985.

"IV. Inversión Beneficiable.- La que se realice a partir de la vigencia de este Decreto, para la construcción o adquisición de : Edificios e instalaciones y maquinaria y equipo, nuevos, relacionados directamente con el proceso productivo industrial.

"También podrán considerarse como duplicación de --

edificios, instalaciones y de maquinaria y equipo lo del derecho de utilizarlos en exclusiva cuando éstos sean nuevos y el citado derecho se obtenga en virtud de un contrato de arrendamiento financiero con opción de compra, siempre que éste se ajuste a lo establecido en el artículo 15 del Código Fiscal de la Federación.

"La inversión beneficiable no incluirá contribuciones, gastos de administración ni estudios de preinversión o técnico-económicos del proyecto.

"Las reglas de aplicación de este Decreto, señalarán el procedimiento para calcular el monto de la inversión beneficiable".

Para el otorgamiento de los estímulos fiscales, también se atenderá el lugar donde se desarrolle la actividad industrial, conforme al "Decreto por el cual se Establecen los Zonas Geográficas para la Descentralización Industrial y el otorgamiento de Estímulos"; y, a la clasificación de categorías 1 y 2 en los términos del "Acuerdo que establece las Actividades Industriales Prioritarias", expedidos el 21 de enero de 1986.

Pueden gozar de los estímulos fiscales a que este Decreto se refiere, las personas físicas o morales que realicen alguna de las actividades previstas en él y cumplan con los requisitos exigidos para su otorgamiento y aplicación.

Los requisitos que se deben reunir son, entre otros:

ser inversionista mexicano en los términos de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y de las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; haber obtenido en su caso la constancia del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología a que se refiere la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas; no ser sujeto de exenciones, reducciones, estímulos o beneficios con cargo a impuestos estatales o municipales, o con cargo a la participación estatal que correspondan; cumplir con las obligaciones fiscales que les correspondan por las actividades que realicen; contar con el programa de fomento respectivo debidamente expedido y cumplir con los compromisos y condiciones establecidos en el mismo durante su vigencia. Este requisito no será exigible cuando se trate de empresas caracterizadas como microindustria o pequeña industria; declarar bajo protesta de decir verdad que los datos, informes y documentos que se proporcionan en la solicitud correspondiente son ciertos, y por tanto se hacen responsables de los efectos jurídicos que de ellos se deriven.

Los estímulos que se otorgan a las empresas que registran inversiones destinadas a iniciar o ampliar una actividad industrial, consistirán en un crédito fiscal con

tre impuestos federales, no destinados a un fin específico, cuyo importe se determinará aplicando al monto de -- las inversiones beneficiables el porcentaje que corresponde, que puede ser de un 10%, 15%, 20%, 30% o 40%, dependiendo de la clasificación que se le dé a la industria, así como de la zona geográfica en que se encuentre ubicada.

A las empresas clasificadas como pequeña industria e industria mediana y grande que soliciten estímulos fiscales para el fomento del empleo, se les otorgarán éstos por una sola vez por los nuevos empleos directos generados con motivo de las inversiones realizadas, pero deberán mantener los empleos generados durante los dos años siguientes, contados a partir de la fecha del cierre del período a beneficiar y cumplir con las obligaciones que les corresponde en materia laboral.

Las personas a que se refiere este Decreto que adquirieren maquinaria y equipo nuevos de fabricación nacional que formen parte de su activo fijo, destinados al -- desarrollo de cualquier actividad económica en el territorio nacional, tendrán derecho a un crédito contra -- impuestos federales no destinados a un fin específico -- equivalente al 10% del valor de la factura comercial de los bienes, siempre y cuando los fabricantes cuenten con un Programa de Fomento expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Los estímulos fiscales se otorgan mediante Certificados de Promoción Fiscal, que son los documentos en que se hace constar el derecho de su titular para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo, exceptuándose los impuestos destinados a un fin específico. El derecho consignado en los Certificados, tiene una vigencia de cinco años contados a partir de la fecha de su expedición.

Los interesados en obtener los estímulos fiscales — establecidos en este Decreto, deben presentar solicitud ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, quien debe emitir la resolución correspondiente en un plazo no mayor de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de aceptación de la solicitud, comunicando dicha resolución tanto al interesado como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta en su caso, proceda en un plazo no mayor de 15 días, a la expedición del Certificado de Promoción Fiscal.

Como podemos notar, la política seguida mediante el Decreto que se comenta para el otorgamiento de los estímulos fiscales, consiste en aplicar criterios de selectividad, temporalidad, condicionalidad y eficiencia para que los beneficiarios de dichos estímulos cuenten con los apoyos necesarios en forma ágil y oportuna al realizar las inversiones o al generar empleos, y, así el Estado, como rector de la economía del país, pueda orientar-

la participación de los sectores privado y social hacia la dirección deseada, que radica entre otras cosas en la modernización de la planta productiva y la generación de empleos.

Por otra parte, vamos a pasar a detallar algunos -- de los ordenamientos que en el ámbito federal conceden -- estímulos fiscales a determinadas actividades industria- les, mismos que se encuentran en vigor en la fecha en -- que se realiza el presente trabajo.

ACUERDO QUE ESTABLECE ESTÍMULOS FISCALES PARA FOMEN- TAR LA CONSTRUCCION Y ADQUISICION DE VIVIENDA DESTINA- DA AL ARRENDAMIENTO, publicado en el Diario Oficial de la -- Federación de 2 de marzo de 1960, con vigencia hasta el -- 31 de diciembre del mismo año.

El objeto del presente acuerdo, es el otorgamiento -- de estímulos fiscales para fomentar la construcción y la -- adquisición de vivienda destinada al arrendamiento, a -- efecto de incrementar su disponibilidad en cualquier par- te del territorio nacional.

Los estímulos fiscales que se otorgan, consisten en un 20% sobre el costo total de la construcción excluyen- do el valor del terreno, si se construye con recursos -- propios, el cual se puede obtener trimestralmente si el -- beneficiario comprueba a satisfacción de la Secretaría -- de Hacienda y Crédito Público los costos de construcción

por vivienda con base en el presupuesto del proyecto aprobado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el avance de la obra cumple con los requisitos previstos en este acuerdo; o, 15% sobre el total del crédito para la construcción de vivienda que los interesados obtengan de las sociedades nacionales de crédito y que se pueda obtener a la terminación de la construcción de las viviendas, o en forma parcial, conforme al ejercicio del crédito correspondiente, en razón del avance de la propia construcción, mediando entre cada liquidación un plazo no menor de tres meses.

También se otorgará un crédito contra impuestos federales no destinados a un fin específico, equivalente al 70% del costo total de las viviendas excluyendo el terreno, a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que adquieran cuando menos cinco viviendas para arrendamiento.

Pueden gozar de los estímulos fiscales a que este acuerdo se refiere, las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que invierten en la construcción o adquisición de viviendas nuevas destinadas exclusivamente al arrendamiento y, siempre y cuando, el proyecto de construcción de vivienda reúna, entre otros, los siguientes requisitos:

Que las viviendas sean nuevas y su construcción se haya iniciado a partir del 1o. de enero de 1989; el pro-

yecto abraue cuando menos cinco viviendas que deben localizarse en un mismo predio o predios contiguos; tratándose de construcción de viviendas, se debe celebrar el primer contrato de arrendamiento de cada una de las viviendas, en un plazo no mayor de seis meses siguientes a la fecha en que se haya terminado su construcción; y, tratándose de adquisición de viviendas, el plazo para celebrar el primer contrato de arrendamiento de cada una de ellas será de seis meses contados a partir de la fecha de celebración del contrato de compra-venta.

En todos los casos, el beneficiario debe destinar las viviendas al arrendamiento para habitación por un período que no deberá ser inferior a cinco años.

Los estímulos fiscales se otorgan mediante chequea-emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Quando los beneficiarios de los estímulos previstos en el Acuerdo en cita no cumplan con las obligaciones que el mismo les impone, perderán el derecho a dichos beneficios y se procederá a su cancelación. Caso en el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará las medidas conducentes para cobrar a dichos sujetos el monto del estímulo o beneficio y los recargos correspondientes en los términos que establece el Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de imponerles las multas que legalmente procedan.

Como podemos observar, la vigencia del presente - - Acuerdo es muy corta, con lo que se pone de relieve el - carácter temporal de esta disposición, así como la intención del gobierno de estimular en este rubro, únicamente, a las personas que ya habíen invertido en el tipo de - - actividad a que hemos venido haciendo referencia, con el objeto de concluir las viviendas en proceso de construcción.

DECRETO QUE ESTABLECE ESTÍMULOS FISCALES A LA PROMOCIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DE COMPUTACION, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de abril de 1990, cuya vigencia empieza a partir del día siguiente al de su publicación y termina hasta el 31 de marzo de 1993, cuyas Reglas de aplicación aparecen publicadas en el Diario Oficial de lo. de octubre de 1990.

Este Decreto tiene por objeto impulsar el desarrollo de la industria de computación y consolidar su participación en la economía nacional e internacional.

Los estímulos fiscales que se establecen, serán una reducción del 100% del impuesto general de importación - para componentes y equipo terminado que se cause por las importaciones de los mismos. El valor de este estímulo, en ningún caso podrá exceder el valor de los impuestos - de importación que causen las empresas de la industria - de computación por las importaciones señaladas.

Fueden gozar de estos estímulos, las personas físicas o morales que febrriquen componentes o equipo terminado, establecidas en el territorio nacional y que cuenten con registro como empresas de la industria de computación ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con resolución favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los requisitos para gozar de los estímulos previstos en este Decreto, se contemplan en el artículo 7o., - que a la letra dice: "Para poder gozar de los estímulos que establece este Decreto, las personas físicas y morales de la industria de computación deberán cumplir con las siguientes condiciones:

"I.- Que su valor incorporado nacional sea como -- mínimo treinta por ciento del valor de sus ventas directas totales de componentes y equipo terminado de producción nacional;

"II.- Que los gastos en investigación y desarrollo de tecnología a que se refiere la fracción VI del artículo 4o. de este Decreto, se efectúen en los términos que para tales efectos determine la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; y

"III.- Que proporcionen la información que les requieran las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y-

de Comercio y Fomento Industrial dentro del plazo que al efecto se señale".

Por su parte, la fracción VI del artículo 4o., define lo que se entiende por valor del gasto en investigación y desarrollo de tecnología, como "al valor del gasto corriente en investigación y desarrollo para la generación de nuevos productos, comprendidos dentro de las aportaciones que para tal efecto se realicen en el ejercicio, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta".

Por otra parte, consideramos conveniente señalar -- que por Industria de Computación, se entiende al conjunto de empresas que manufacturan partes, componentes, subensambles y equipo terminado de cómputo y se encuentren registradas en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Para obtener el registro como empresas de la industria de computación, se deberá presentar ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el Programa Anual de operaciones del año que corresponda, el que deberá -- contemplar el cumplimiento de la condición que se refiere la fracción I del artículo 7o.; y, para obtener la resolución particular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los interesados deberán contar con el registro como empresa de la industria de computación y --

acreditar estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y registros contables.

Como sanción al incumplimiento de las obligaciones, compromisos y condiciones establecidos o contraídos con base en el Decreto en comento, se impone la de dejar de gozar de los beneficios que éste otorga.

Una vez más, nos encontramos ante un ordenamiento de carácter temporal, toda vez que en su Artículo Primero Transitorio se establece, además del día en que empieza su vigencia, la fecha en que ésta termina, característica que va a acompañar a todos y cada uno de los ordenamientos expedidos en el año en curso, respecto al otorgamiento de estímulos fiscales, ya que la utilización de este tipo de instrumentos se encuentra sujeta a la racionalización de los mismos, acordada en el Programa de Concertación, y, condicionada a la autorización que contenga al respecto la Ley de Ingresos de la Federación.

ACUERDO QUE OTORGA ESTÍMULOS FISCALES EN FAVOR DE LOS PRODUCTORES DE AGUAS ENVASADAS Y REFRESCOS DE MARCAS NACIONALES, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de abril de 1990, ordenamiento que surtirá sus efectos para el ejercicio fiscal de 1990 y su vigencia se ampliará por los años de 1991, 1992 y 1993, si la respectiva Ley de Ingresos de la Federación para dichos Ejercicios Fiscales, autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a otorgar los estímulos fiscales de

que se trata.

Uno de los objetos de este acuerdo, es hacer que los productores tomen las medidas necesarias para modernizar y hacer más eficientes sus empresas e incrementen su participación en el mercado nacional.

Pueden gozar de los estímulos previstos en el Acuerdo en mención, las personas físicas o morales productores de aguas envasadas y refrescos de marcas nacionales.

Los estímulos fiscales se establecen contra el impuesto especial sobre producción y servicios que se causen -- exclusivamente por lo que respecta a la enajenación de -- aguas envasadas y refrescos de marcas nacionales.

Para gozar de estos estímulos, los interesados deberán presentar solicitud ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y cumplir con los siguientes requisitos: disponer del uso de las marcas nacionales favorecidas por este estímulo y que éstas sean originadas en el país y hayan sido o vayan a ser usadas y desarrolladas -- en él; estén registradas en la Dirección General de Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; no se haya cedido su uso por residentes en el extranjero, y no estén relacionadas directa o indirectamente con denominaciones, signos, emblemas o -- nombres de personas extranjeras o sus similares; así como, no efectuar, con motivo de la producción de aguas -- envasadas y refrescos de marcas nacionales objeto del --

estímulo, pagos al extranjero por concepto de regalías - por asistencia técnica y uso de marcas o fórmulas, ni -- por cualquier otro concepto similar a éstos; y, deos--- trar encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial debe ré emitir el dictamen y la resolución correspondiente en un plazo no mayor de 30 días, en caso de ser favorable - al interesado debe notificarla a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que esta Dependencia ex ida - al interesado la constancia para la aplicación definitiva del estímulo fiscal.

Cuando el beneficiario no cumple con las obligaciones que le impone el Acuerdo en comento, o deja de satig facer los requisitos y condiciones que constituyen los - suuestos del otorgamiento y disfrute del estímulo en él previsto, perderá el derecho a dicho estímulo y se proce derá a su cancelación.

Si analizamos el Acuerdo que nos ocupa, podemos notar que además del carácter temporal con que se otorgan los estímulos fiscales, para regilizar su tramitación, se impone a la autoridad competente, en este caso a la Se-- creteraría de Comercio y Fomento Industrial, la obligación de emitir su resolución y notificarla al interesado en - un plazo no mayor de 30 días, aún cuando éste sea desfa- vorable.

Otra de las características que podemos atribuirles a los ordenamientos hasta aquí mencionados, es la sanción que en ellos se contempla, ya que mientras se cumple con las obligaciones previstas en los mismos para el otorgamiento de los estímulos fiscales, el beneficiario puede gozar de ellos; pero en caso de incumplimiento, se procede a su cancelación, cobrándosele al beneficiario, no sólo los impuestos actualizados, sino también los recargos correspondientes en los términos que establece el Código Fiscal de la Federación; lo que en nuestra opinión, es una buena medida, en virtud de que en la actualidad, los estímulos fiscales se otorgan siguiendo determinados planes de desarrollo y programas de fomento y, si las personas físicas o morales a quienes están destinados estos beneficios no cumplen con las obligaciones contraídas, no se van a poder alcanzar las metas deseadas y por tanto, deja de existir razón para que puedan seguir gozando de los mismos.

Para finalizar el presente punto, vamos a detallar algunos de los ordenamientos que en el ámbito local, establecen estímulos fiscales.

DECRETO QUE ESTABLECE ESTÍMULOS FISCALES Y FACILIDADES ASIMILATIVAS PARA LA OPERACION O MODERNIZACION DE CENTROS COMERCIALES EN LA FRANJA FRONTERIZA NORTE Y EN LAS ZONAS LIBRES DEL PAIS, publicado en el Diario Ofi

cial de la Federación de 4 de noviembre de 1983, cuyas -- Reglas de operación se publicaron en el mismo Organ -- Informativo, el día 8 de junio de 1984, modificadas por -- Acuerdo publicado el 8 de junio de 1987.

El objeto de este Decreto es impulsar la operación -- o modernización de centros comerciales en la franja fron -- teriza norte y en las Zonas Libres del país, a través de estímulos fiscales y facilidades administrativas.

Pueden gozar de este tipo de estímulos las personas -- físicas o morales que inviertan en la operación o moder -- nización de centros comerciales en la franja fronteriza -- norte y en las zonas libres, por lo cual, las Secrete -- rías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y -- Crédito Público expedirán declaratorias particulares, con base en las cuales, los propietarios de los supermerca -- dos y demás establecimientos comerciales o de servicios -- que operen dentro de dichos centros, se harán acreedores a los estímulos a que se refiere este Decreto.

Los estímulos y facilidades que se pueden obtener, -- son: subsidio hasta al 100% del impuesto general de im -- portación que causen la maquinaria y equipo que se impor -- te para instalarlos en los propios centros comerciales o en los establecimientos que operen en ellos, siempre que se demuestre que no existe oferta nacional adecuada.

Los requisitos que deben cumplir las personas físicas o morales que inviertan en centros comerciales y pretenden obtener los beneficios y facilidades que se establecen en este Decreto son, entre otros: el capital social deberá ser 100% nacional y, en su caso, en la escritura constitutiva deberá incluirse la cláusula de exclusión de extranjeros; satisfacer las características que debían tener los centros comerciales de conformidad con las reglas de operación y declaratorias Generales y Particulares correspondientes; los precios de venta al público de los artículos importados al amparo de este Decreto que se expendan en los centros comerciales, deberán ser inferiores o a lo sumo iguales a los que tienen al momento los mismos productos en las poblaciones extranjeras limítrofes con las nacionales; la maquinaria y equipo -- importados al amparo de este Decreto no podrán enajenarse, ni utilizarse para fines distintos a los previstos en el mismo, sin la autorización de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la Comisión Intersecretarial -- para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

Entre las características mínimas que deberán tener los centros comerciales, encontramos las siguientes: contar con una inversión mínima de \$20'000,000.00; la superficie mínima del terreno deberá ser de 3000m², de los --

cuales una tercera parte será área de ventas y el resto para estacionamiento y servicios que se requieran en el centro. En caso de que la superficie de terreno del centro comercial sea mayor de $3000m^2$, la correspondiente al área de ventas podrá ser entre 30% y 40%; deberán contar con un supermercado y, como mínimo, con cuatro establecimientos de cualesquiera de los tipos comerciales o de servicios: tiendas de artesanías, zapatería, tienda de ropa para niños, dama, caballero, farmacia, peluquería, lavandería, etcétera.

Quienes deseen obtener los beneficios a que se refiere este Decreto, deberán presentar solicitud por escrito ante la Delegación Federal de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de su localidad, con copia a la Delegación Regional o Representación de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las sanciones previstas en este Decreto son:

I.- Suspensión de los beneficios hasta por el término de un año, cuando:

a) El precio de venta de los artículos importados sea superior a los precios de los mismos productos en las poblaciones extranjeras limítrofes con las nacionales.

b) El porcentaje de venta de productos nacionales-

sea menor al que fijen las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público.

c) Se importen artículos no autorizados por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público.

d) Los artículos importados se destinen a un uso distinto para el cual se autorizó la importación.

e) Se destinen los estímulos y facilidades a fines distintos para los que fueron autorizados.

f) No cumplan con los Programas de Inversión, Construcción o Generación de Empleo que se establezcan en su declaración particular.

g) Se incurra en otras violaciones que a juicio de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Fronteras Fronterizas y Zonas Libres, afecte los fines de este Decreto.

II.- CANCELACIÓN DE LOS BENEFICIOS CUANDO:

a) El capital social no sea 100% nacional.

b) La maquinaria y equipo que se importe para ser instalados en los centros comerciales o en los establecimientos que operen en ellos, se enajenen sin previa autorización de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público.

c) Se incurra en otras violaciones graves que a juicio de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo

de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, afecte los fines que persigue este Decreto.

d) Se reincide en alguno de los actos señalados en la fracción 1, es decir, la reincidencia de los actos que ameritaron la suspensión de los beneficios, hasta por el término de un año.

A través de este Decreto, se trata de apoyar la participación del comercio fronterizo para que ofrezca más productos nacionales, mejores servicios y facilidades al público consumidor de la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como la lejanía de estos mercados respecto a los centros productores del país.

Por otra parte, con el objeto de promover la creación de pequeñas y medianas industrias que complementen la actividad minera en el Municipio de Cananea, Son., o que puedan desarrollar actividades de exportación, con fecha 30 de octubre de 1989, se expide el Decreto que a continuación detallamos.

DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS QUE FORTALEZCAN Y PROMUEVAN LA INDUSTRIA EN LA FRANJA FRONTERIZA NORTE Y ZONAS LIBRES DEL PAIS, ASI COMO EN EL MUNICIPIO FRONTERIZO DE CANANEA, SON., publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de octubre de 1989, entrando en vigor el 1o. de enero de 1990.

El objeto de este ordenamiento, consiste en estable

cer medidas que permiten impulsar la industria en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como en el Municipio de Cananea, Sonora, a fin de propiciar en estas regiones una planta productiva eficiente y competitiva.

Los estímulos fiscales que se otorgan, son: franquicia en el impuesto general de importación que se cause por la maquinaria y equipo, equipo de cómputo y comunicación, refacciones, materias primas y demás insumos que se importen para realizar el proceso productivo industrial.

Cuando se trate de mercancías sujetas al requisito de permiso previo de importación, se deberá contar con el mismo.

Podrán gozar de los beneficios que otorga este decreto, las personas físicas o morales que se dediquen a actividades industriales de transformación, que se encuentren establecidas o se establezcan en la región fronteriza (entendiéndose por ésta, a la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como el Municipio fronterizo de Cananea, Sonora), que tengan registrado su programa de operación ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y cuenten con resolución favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para obtener el registro de los programas de opera-

ción y de su ampliación o modificación, los interesados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Presentar solicitud por escrito en el formato único que al efecto proporcione de manera gratuita la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el cual contendrá la descripción de su programa de operación.

II.- Que se comprometan a:

a) Que las facturas que se expidan para ventas al mayoreo de las mercancías producidas al amparo de este Decreto, destinadas al mercado de la región fronteriza, señalen explícitamente que dichas mercancías contienen -- insumos importados con franquicia del impuesto general -- de importación.

Las ventas al menudeo deberán realizarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 del Código Fiscal -- de la Federación; y

b) No utilizar las mercancías importadas al amparo de este Decreto, en regiones distintas a las que el mismo se refiere.

Este registro tendrá una vigencia permanente, sin -- necesidad de actualizaciones periódicas.

Los requisitos que deben cumplir los interesados, -- para obtener la resolución particular de la Secretaría -- de Hacienda y Crédito Público, son: Contar con el registro del Programa de operación o de su modificación o -- ampliación aprobados por la Secretaría de Comercio y Fo-

mento Industrial y, estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y registros contables. - La vigencia de la resolución particular, no excederá de 12 meses, renovándose en caso de no demostrarse incumplimiento con las obligaciones, compromisos y condiciones - que el propio Decreto señala.

Mediante este Decreto, se trata de impulsar la industria en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como también de crear las condiciones para que la comunidad de Cananea tenga la perspectiva de crecimiento y desarrollo que requiere para complementar la actividad minera que es su principal fuente de trabajo.

Ahora bien, de la lectura del Decreto que nos ocupa, nos podemos percatar que los estímulos que en él se establecen, son aplicados en forma racional, toda vez que la vigencia de la resolución particular emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de 12 meses, y, su renovación se encuentra sujeta al cumplimiento de las obligaciones, compromisos y condiciones -- que en el mismo se señalan.

DECRETO POR EL CUAL SE PROMUEVE EL ABASTO EFICIENTE- DE PRODUCTOS NACIONALES E IMPORTADOS EN LA FRANJA FRONTE- RIZA NORTE Y ZONAS LIBRES DEL PAIS, ASI COMO EN EL MUNI- CIPIO DE CANANEA, SON., publicado en el Diario Oficial - de la Federación de 31 de octubre de 1989, entrando en -

vigor el 10. de marzo de 1950.

El objeto de este Decreto es promover el abasto eficiente de productos nacionales e importados en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como en el Municipio fronterizo de Cananea, Sonora.

Los estímulos fiscales que se otorgan, son: franquicia del impuesto general de importación, o, una reducción en el mismo impuesto, los cuales se concederán a las empresas comerciales establecidas en la región fronteriza y que cumplan con los siguientes requisitos:

I.- Que las mercancías importadas al amparo de este Decreto se enajenen exclusivamente en la región fronteriza directamente al consumidor, a empresas que tributen en el impuesto sobre la renta conforme al régimen de contribuyentes menores, o a otra empresa comercial de la frontera que reúne los requisitos a que el propio Decreto se refiere.

II.- Que obtengan de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial registro como empresa comercial de la frontera, y

III.- Que el sistema de registro contable que lleven, permita a las empresas comprobar que las mercancías importadas han sido destinadas para el abasto en la región fronteriza. Para lo cual deberán contar con:

a) Registro de las compras de mercancías importadas al amparo de este Decreto.

b) Registro de las ventas de mercancías importadas al amparo de este Decreto, distinguiendo las ventas realizadas en forma directa al consumidor, de las efectuadas a contribuyentes menores y de las realizadas a otras empresas comerciales de la frontera.

c) Registro de los inventarios conforme al método denominado de detallistas, distinguiendo las mercancías importadas al amparo de este Decreto.

Los estímulos fiscales previstos en el Decreto que nos ocupa, no serán aplicables a las importaciones de mercancías cuya internación al país esté prohibida o restringida por razones de salud o seguridad nacional.

Para gozar de los estímulos, se deberá obtener resolución particular expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual tendrá una vigencia que no excederá de 12 meses, renovándose en caso de no demostrarse incumplimiento de las condiciones que señala este Decreto.

De lo anterior, se desprende que a través de este ordenamiento, se intenta simplificar los trámites de importación, creando un esquema ágil que permita a las unidades comerciales abastecer eficientemente a la región fronteriza de productos importados; así como también,

se pretenden crear las condiciones para que el Municipio de Cananea, Sonora, cuente con el abasto eficiente y oportuno de productos nacionales e importados que le permitan tener un crecimiento y desarrollo adecuados para la comunidad.

C A P I T U L O I V

LOS ESTIMULOS FISCALES Y SU TRASCENDENCIA

1.- MANIFESTACIONES INMEDIATAS.

Las primeras manifestaciones que se presentan a través de la aplicación de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, que constituye el ordenamiento legal de mayor importancia en cuanto al otorgamiento de -- estímulos fiscales, fueron que algunas de las industrias se establecieron como nuevas, lo que les dió derecho al beneficio, pero no eran necesarias y por lo tanto, no -- existía ningún interés social en estimularlas de manera privilegiada.

Además, con el desarrollo del país, se hizo más difícil aplicar el criterio de "nuevo" a productos por elaborarse, ya que, de considerar como "nuevos" las mejoras tecnológicas, se corría el riesgo de tener que conceder exenciones permanentes a empresas que continuamente adoptaran esta clase de innovaciones.

Por otra parte, los privilegios concedidos a las -- industrias que se establecieron dentro del territorio nacional, atrajeron a algunas empresas extranjeras o controladas por inversionistas del exterior que sin duda, --

se habrían establecido sin las exenciones, toda vez que este tipo de empresas no requiere de incentivos para establecerse, ya que por su misma naturaleza, se establecen en el exterior las empresas más poderosas y no las que representan a la pequeña o mediana industria.

Ahora bien, la ausencia de una doctrina precisa en materia de estímulos fiscales, dió lugar a que no obstante haberse pensado que la exención de impuestos reduciría los costos durante los primeros años de operación de las industrias y, que una vez encarriladas, las propias industrias trasladaran este ahorro a los consumidores -- disminuyendo los precios; en la realidad, la exención de impuestos no se reflejó en una disminución de precios, -- ya que las empresas exentas más importantes tenían suficiente influencia para fijar los precios en el mercado, -- independientemente de las exenciones, es más, algunos empresarios alegaron que de suprimirse la exención aumentarían los precios. De lo que se puede concluir, que -- las reducciones impositivas no se tradujeron en menores precios, sino en menores costos y mayores márgenes de ganancia sin que se exigiera a las empresas exentas una línea determinada de conducta. A este respecto, consideramos conveniente citar a William Foote White, que en su libro Estímulo Económico y Rendimiento Laboral, señala -- que "debemos afirmar que no se pueden obtener permanente mente resultados efectivos de la dirección científica y-

de la economía, a menos que la organización esté apoyada por una cooperación sincera de los hombres".¹

En relación a la cita antes señalada, podemos mencionar que la afirmación en ella contenida sugiere que se deben estudiar las condiciones bajo las que se alcanza la cooperación sincera de los hombres, lo que por desgracia no ha sido estudiado, sino que se supone que la cooperación existe e incluso se llega a creer que una administración adecuada del sistema puede crear esa cooperación; pero, como podemos ver en la primera etapa de aplicación de los estímulos fiscales, no se plasma esta cooperación, toda vez que los resultados inmediatos consistieron en mayores utilidades y mayores márgenes de ganancia de los inversionistas, es decir, esta política sólo condujo al predominio de la inversión extranjera y al inevitable desequilibrio del ingreso nacional, que al no hacerse extensivo a las grandes masas de trabajadores y empleados, únicamente benefició a minorías privilegiadas, sin que en ningún momento se tradujera en mayor bienestar social.

El General Antonio Rojas García, en su Tratado de Economía Industrial, en relación a la política de estímulos fiscales, señala: "El desarrollo caótico obtenido en

1. Foote White, William. Estímulo Económico y Rendimiento Laboral. Ediciones Risly, S.A. Madrid. 1961. - - pág. 26.

este etapa de industrialización, por grande y espectacular que haya sido, ha desequilibrado, tanto por lo que se refiere al catálogo de la producción nacional como a su volumen, que no ha estado relacionado con el consumo interno, única base de un desarrollo armónico, y un gran sector industrial tiene la vida puesta en la exportación de su producto, para lo cual también pide privilegios, lo que tiene el defecto de formar industrias que sacan sus productos y sus utilidades a mercados ajenos, dejando solamente en el país salarios raquíticos e impuestos nulos o mínimos, lo que quiere decir, que por muy nacional que se considere este tipo de industrias, y aunque mejoren la balanza de pagos en alguna forma, siguen teniendo las características antisociales de la industria extranjera, más aún si explotan un recurso no renovable, como la minería.

"Los privilegios concedidos a las industrias estimulan la creación de algunas ineficaces, que no podrán competir nunca en un mercado normal de su producto, obligando a los consumidores domésticos a pagar siempre más por un artículo de baja calidad, ya que nunca dejarán de ser "infantes" y de necesitar el privilegio.

"Siendo México como es, un país de baja imitación, la exención de esos pagos no es de importancia en los costos de una industria normal, sobre todo por la transi

toriedad de esa situación, por lo que la exención sólo es poderoso imén para industrias de corta vida, que explotan un recurso perecedero o un mercado transitorio, - las que no tienen por ello una utilidad social que justifique el sacrificio fiscal.

"Por estas razones, es necesario rectificar y moderar la actual legislación fiscal industrial, si no se quiere seguir fomentando una industria defectuosa, y que a la larga hace obsoleta a la planta nacional y aleja a los inversionistas serios que se establecerán en un ambiente industrial normalizado.

"Un ejemplo vívido de los defectos resultantes de la protección irrestricta lo presenta la industria textil, subsidiada desde su nacimiento y destinada a estarlo por largo tiempo, a pesar de lo cual su equipo es anticuado, su producción de elevado precio de venta y mala calidad, lo que obliga al pueblo menesteroso a vivir harapiento y desnudo y a la clase media, a adquirir siempre que puede su vestuario en los Estados Unidos...

"El estímulo fiscal debe existir, pero debe darse a quien demuestre previamente su posibilidad de subsistir en el mercado internacional de su producto, tanto por su calidad como por su precio, para evitar que el pueblo pague el lucro inmoderado o la ignorancia de los aventureros de la industria".²

2. Rojas García, Antonio. Tratado de Economía Industrial. Manuales Universitarios. Escuela Nacional de Economía. UNAM. México 1964. págs. 747 y 748.

Es decir, en opinión del General Antonio Rojas García, la política proteccionista seguida por las autoridades en relación con el otorgamiento de estímulos fiscales, si bien logra industrializar el país, no es realmente efectiva para promover el desarrollo integral del mismo, ya que da lugar a conductas antisociales, a diversos desequilibrios y hace surgir una industria totalmente -- impreparada para competir en los mercados internacionales.

Otra de las manifestaciones que se dieron mediante la aplicación de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, consiste en el hecho de que el Distrito Federal, absorbió el mayor número de empresas, el capital -- más cuantioso y la máxima ocupación, seguido de los Estados de México, Guadalajara, Nuevo León, Puebla y Toluca, debido a que la Ley no contenía criterios de localización de la industria, sino que se otorgaban idénticas -- exenciones en toda la República sin considerar el diferente grado de desarrollo regional y, esta concentración industrial, provocó un elevado costo social en términos de contaminación ambiental, congestiónamiento de tránsito y encarecimiento de los servicios públicos, -- principalmente del transporte urbano.

A este respecto, es pertinente señalar que en la medida en que a las empresas privadas usufructuarias de la mayor eficiencia que les brinda la concentración, no se-

les obliga a pagar los costos sociales que ocasiona la misma, en esa medida, se carece de factor alguno que tienda a frenar la atracción de nuevas empresas en las zonas más concentradas, toda vez que estas concentraciones industriales, se originaron en la Ciudad de México, en virtud de "la cercanía de una urbe que constituye un mercado, así como por las exenciones fiscales, formando un cinturón de zonas industrializadas alrededor del Distrito Federal, sirven de ejes las carreteras que comunican el Valle de México, con el exterior, asentadas en el Estado de México, donde existen impuestos y salarios menores que en la capital, rehuyendo sus tierras de alto valor y aprovechando también su alta densidad demográfica, que ofrece mano de obra calificada abundante, todo lo cual han sido causas aglomerantes para la localización industrial..."³

Para poder modificar esta situación, "y para impedir que el país se enfrente en los próximos años a serios problemas de balanza de pagos, será necesario modificar considerablemente la política de promoción, pero también será necesario que los grupos empresariales en particular y los urbanos en general modifiquen su mentalidad. En primer lugar, será necesario reducir los costos y los precios, modificar la estructura de la oferta, producir para el gran mercado potencial que ofrecen las capas de bajos ingresos, pensando que se puede generar más vendien-

3.- Idem. págs. 436 y 437.

do mucho con tasas de ganancias bajas que vendiendo poco con tasas de ganancias altas. En segundo lugar, será necesario empezar a pagar a los campesinos mexicanos el esfuerzo y sacrificio que desarrollaron en todos estos años para sostener la industrialización del país. Será necesario ayudarlos a reorganizarse para que aumenten la dimensión media de sus unidades de explotación, para que modernicen su producción con maquinaria, fertilizantes y semillas adecuados a las condiciones del país, y para que industrialicen sus productos".⁴

Una más de las manifestaciones que se presentaron, consistió en que las exenciones beneficiaron en especial a empresas grandes y medianas, más que a la pequeña industria, toda vez que la naturaleza misma de los requisitos previstos para el otorgamiento de los estímulos fiscales, hizo que fueran las empresas grandes y medianas las que tuvieron mayores probabilidades de cumplirlos.

Por otra parte, el gobierno federal percatiéndose de que las exenciones significaban, fundamentalmente, beneficiar a las empresas sin que éstas influyeran en forma importante en el crecimiento y estructura industriales, procedió con mayor cautela y exigencia al otorgar las franquicias. "De esta forma, se intentó influir en la

4. Alcalá Quintero, Francisco. Investigación Fiscal. - Estímulos Fiscales a la Industria. México. Núm. 34.- Octubre 1968. pág. 25.

estructura industrial, otorgando y graduando las exenciones en función de una serie de requisitos que, por difíciles de cumplir, ocasionaron gran número de dictámenes negativos. A este respecto, el Lic. Vázquez Tercero informa: "Las negativas son muy frecuentes en términos generales, o sea, 50% de las peticiones formalmente aceptadas, sin contar las 'desistidas' por voluntad expresa de los interesados, o las que el Gobierno da 'por desistidas' por no cumplir con los requisitos exigidos en el curso de los trámites". Si consideramos que las exenciones no cumplían con el propósito de incrementar la inversión industrial, resultaba justo y razonable negarlas; ahora bien, lo que no se previó fue que sólo un número reducido de empresas podían o estaban dispuestas a cumplir con los requisitos establecidos legalmente y se confió en que mediante las exenciones se podía influir en la estructura industrial".⁵

Por su parte, el Licenciado Hugo Kengel Couto, al hablar de la política de fomento Industrial en su libro de Derecho Económico, comenta que "en el campo industrial se presentaban desequilibrios intersectoriales muy agudos. Había ramas muy lentas y otras muy dinámicas: las primeras elaboraban materias primas agrícolas y bienes de consumo sencillos, las segundas producían bienes in--

5. Martínez de Navarrete, Ifigenia, Idem. pág. 33.

termedios, bienes de consumo duradero y bienes-capital.

".

"Además, el desarrollo industrial era geográfica---mente concentrado, como consecuencia de una industrialización enfocada a satisfacer los grandes centros de consumo".⁶

A su vez el Licenciado José Rafael Robles Díaz, menciona lo siguiente: "la ineficiencia, los elevados costos internos, el creciente déficit comercial, aunado al nuevo marco monetario, son factores que determinaron, en primera instancia, la revisión del régimen proteccionista. Al haberse aplicado la protección en forma generalizada, y habiendo disminuido la validez del argumento de industria naciente, el conjunto de estímulos englobados por el régimen de protección habían perdido eficiencia".⁷

En tal virtud, como consecuencia de los desequilibrios intersectoriales y geográficos del desarrollo, industrial, se pensó que las medidas que debían tomarse, ---eran, entre otras, revisar el arancel aduanal protector de la actividad febril para que sirviera a la modernización industrial en lugar de subsidiar la ineficacia técnica; fomentar la modernización de la tecnología domésti

6. Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1962. pág. ---139.

7. Robles Díaz, José Rafael. Política de Estímulos Fiscales. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Editorial Porrúa. Secretaría de Programación y Presupuesto. pág. 380.

ca, adoptando la extranjera y generando la propia; y, -- corregir deformaciones, reorganizando algunas ramas industriales mal orientadas.

Por consiguiente, tomando en cuenta que la industria se concentró en ciertas áreas, lo que provocó presiones sobre los servicios públicos, hacinamiento de población, contaminación ambiental y tensiones de diversa índole -- que contrarían los fines del desarrollo e implican un -- elevado costo social, se consideró de utilidad nacional -- el establecimiento y ampliación de empresas que era necesario fomentar mediante el otorgamiento de estímulos fiscales, para impulsar el desarrollo regional.

Asimismo, en consideración a que la excesiva concentración urbana que como consecuencia de las migraciones masivas provenientes de áreas rurales, y la insuficiencia e incertidumbre de la rama agropecuaria para proporcionar un empleo seguro a los trabajadores del campo, son -- los dos factores que concurrentemente agravaron la situación económica de México, se hizo preciso promover los -- medios y recursos necesarios para forzar el establecimiento de nuevas empresas en las áreas de menor desarrollo económico relativo, con el propósito de, por una parte, absorber la mano de obra desempleada por la producción agrícola, y por la otra, detener o aminorar las -- corrientes migratorias hacia las grandes urbes industriales.

Encuadrado dentro de este contexto socio-económico, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto en el que se señalan los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgarán a las empresas o que se refiere el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1971, que por principio, divide al país en tres grandes zonas económicas:

La Zona I. o altamente industrializada; la Zona II- o de mediano desarrollo económico; y, la Zona III o de - esceso desarrollo económico.

Partiendo de este supuesto, el Decreto propone el otorgamiento de una serie de incentivos fiscales a quienes inviertan en las Zonas II y III a las que conjuntamente suele denominárseles como "Zonas de Menor Desarrollo-Económico Relativo". Estos incentivos son variables y desde luego se otorgan en mayor grado a quienes inviertan en la Zona III que a quienes lo hagan en la Zona II. Inclusive, y complementando esta disposición, la fracción IX del artículo 13 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, facultaba a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, a través de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para autorizar la constitución de sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero, cuando uno de los propósitos de las mismas sea el de promover el desenvolvimiento económico de este tipo de regiones.

En lo tocante al tipo de Subsidios que este Decreto otorga a los inversionistas que lleguen a operar en las llamadas Zonas II y III, cabe destacar que los mismos -- están estructurados sobre ciertas bases de prudencia, -- partiendo del principio de otorgar incentivos al menor -- costo fiscal posible, incidiendo en materia de Impuestos de Importación, Impuesto General del Timbre, Cuota Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y exención -- del Impuesto sobre la Renta, exclusivamente en lo tocante a la no gravación de la ganancia procedente de la enajenación de bienes inmuebles, que forman parte del activo de las empresas inversionistas.

"Independientemente de que en la elaboración de este Decreto se haya puesto cierto cuidado en no exagerar el costo fiscal, su importancia, verdaderamente fundamental dentro de la evolución de nuestras instituciones jurídico-fiscales, radica en el hecho de que por primera vez el Estado Mexicano ha sabido utilizar un sistema de subsidios y exenciones tributarias, como el medio idóneo de canalizar las poderosas inversiones privada y extranjera, hacia la solución, al menos indirecta, de ingentes problemas sociales que pueden llegar inclusive a afectar nuestra estabilidad política. De ahí que este tipo de incentivos beneficiarios deban juzgarse más que en función de su costo fiscal, en atención al costo social, que pug

de ser enorme, derivado de la desatención de los problemas que implícitamente tratan de resolver".⁸

La preocupación del maestro Arrijo Vizcaíno, no es gratuita, toda vez que los incentivos fiscales no pueden considerarse como un estímulo poderoso para influir por ellos solos, sensiblemente, en el nivel de inversión de un país, una región o un determinado sector económico, - ya que "toda industria, para el inicio de sus operaciones, requiere sujetarse a dos limitaciones: a) La primera consiste en las condiciones de producción, las cuales no sólo deben basarse en las bondades de los recursos naturales; no basta que un país posea gran cantidad de yacimientos mineros, que se localice cerca de ríos de fácil navegación, que cuente con un clima ideal; si una región con tales ventajas, tiene sin embargo una población formada por personas que están en constante conflicto o que no poseen espíritu de trabajo, iniciativa propia ni aptitudes personales, no llegará a configurarse la formación ideal que se requiere para poner en marcha empresas productivas. Por tanto, habrá que recordar que existen factores de la producción que no son netamente naturales sino de carácter eminentemente humano. No debemos hablar sólo de la pereza o la inestabilidad política entre los habitantes de un pueblo, sino también del papel que jue-

8. Arrijo Vizcaíno, Adolfo. Incentivos Fiscales. Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Julio 1978. pág. 311.

ge el propio Estado en cuanto a su organización y grado de intervención.

".

"b) La segunda limitación se conoce como ventajas-relativas o relatividad de las ventajas, que explica que éstas no deben tomarse como absolutas; el hecho de que en un país existan las cualidades que acabamos de mencionar: clima favorable, vías de comunicación, recursos y riquezas naturales y además, los hombres necesarios y capaces de producir o lanzarse a cualquier empresa, no alcanza a todo ello un carácter absoluto ni será, por lo tanto, un país gigante en la producción. Tiene, como todas las cosas, que guardar cierta relatividad. En la situación económica de un país influyen, además de los factores naturales, otros datos variables como lo son el temperamento de las personas, la iniciativa de los gobiernos, la estructuración política de los grupos sociales y la forma de gobierno en que descansa".⁹

Los factores que necesitan reunirse para lograr elevar el nivel de inversión de un país, como podemos observar, son diversos y, si bien el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de --

9. Domínguez Vargas, Sergio. Teoría Económica. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 1970. págs. 174 y 175.

1971, logra atenuar los problemas de concentración, en el año de 1979, se hace necesario reordenar la zonificación del territorio nacional, de acuerdo a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual define entre otros, como objetivos e alcanzar en materia de asentamientos humanos, el ya precisado de reordenamiento del territorio y desarrollo urbano y racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas de la población, localizándoles en las zonas de mayor potencial del país.

2.- LA DESCONCENTRACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA.

Como ya se señaló al finalizar el punto anterior, la desconcentración de las actividades económicas, obedece a cumplir con uno de los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mismo que se propuso en virtud de que el crecimiento económico se había concentrado sectorial y regionalmente en un número reducido de ciudades del territorio nacional, generando graves desequilibrios estructurales que se vieron reflejados en: -- una desordenada creación y crecimiento de centros de población; la inadecuada distribución de la población en el territorio nacional; el incremento incontrolable del fenómeno migratorio de la población hacia ciertas regiones del territorio nacional, por la falta entre otras, de expectativas de educación y empleo en sus lugares de ori

gen; así como en una injusta distribución de los beneficios derivados del desenvolvimiento económico del país.

Por tal razón, con base en estudios económicos y sociales realizados se definieron como propósitos fundamentales y alcanzar: los de lograr un desarrollo equilibrado del sistema urbano nacional; aprovechar los recursos humanos y naturales disponibles en aquellas ciudades que tuvieran tendencia hacia la industrialización, mediante la captación de nuevas inversiones en ese sector; y, disminuir el índice de concentración industrial en unas cuantas ciudades de la República, particularmente en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Igualmente, se trata de atender y conciliar los requerimientos económicos del país con los correlativos del desarrollo urbano y de reordenamiento del territorio, lo que va a permitir evitar la dispersión geográfica y dar una orientación económica precisa en cuanto al otorgamiento de los estímulos y demás medidas de naturaleza económica y administrativas, encaminadas a lograr la desconcentración de las actividades industriales, el fomento de las mismas en las distintas regiones del país, así como orientar su expansión para abastecer no únicamente el mercado interno sino cubrir en forma permanente mercados del exterior.

Para lograr lo cual se emite el Decreto por el cual se establecen Zonas Geográficas para la ejecución del -- Programa de estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, previsto en el -- Plan Nacional de Desarrollo Urbano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1979, mediante el cual se reorganiza el territorio nacional, estableciendo como Zona I de estímulos preferenciales, integrada por los Municipios que se agrupan de acuerdo a las prioridades, que son: Zona I de Prioridad A para el Desarrollo Portuario Industrial que recibirá los mayores estímulos, integrada por los Municipios que en el propio Decreto se señalan; y, Zona I de Prioridad B para el -- Desarrollo Urbano Industrial a la que se otorgará menos preferencia en los estímulos, integrada por los municipios enlistados en dicho Decreto.

Esta Zona I, se establece con el propósito de que -- los Municipios que la integran, en los que se aplicarán los estímulos fiscales y demás medidas de política económica, constituyan puntos alternativos de localización -- industrial, cuyos ventajas comparativas en relación con el reducido número de ciudades en las que se concentra -- la industria, induzcan y faciliten la desconcentración y atenúen los desequilibrios regionales en el crecimiento económico del país.

Zona II. de Prioridades Estatales, integrada por aquellos Municipios que los Ejecutivos Estatales, en ejercicio de sus atribuciones señalen como prioritarios para la ubicación de las actividades industriales, dentro de sus respectivos Planes Estatales de Desarrollo Urbano y coordinados con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mediante los convenios que al efecto suscriben el Gobierno Federal y las Entidades Federativas. Esta Zona es creada con el propósito de fortalecer y ampliar los canales de participación y corresponsabilidad de los niveles de gobierno que conforman el sistema federal mexicano, lo que permite que la Federación y los Estados armonicen objetivos de gobierno, conjuguen esfuerzos y coordinen el ejercicio de sus atribuciones para acelerar la realización de las metas en materia de industrialización y, en general, del desarrollo integral del país.

Zona III. de Ordenamiento y regulación de acuerdo con la siguiente clasificación:

Zona IIIA. Area de Crecimiento Controlado, integrada por el Distrito Federal y los Municipios en ella señalados; y

Zona IIIB. Area de Consolidación, integrada por los Municipios que en la misma se mencionan.

Esta Zona se crea con el propósito de reducir la tendencia concentradora de la industria, particularmente

en la Zona Centro del país y, reorientar geográficamente la localización industrial hacia nuevas áreas de desarrollo, en la cual se adoptarán y aplicarán las medidas necesarias para desalentar el establecimiento de nuevas -- plantas o la ampliación de las instaladas cuyos costos -- en términos sociales, económicos y las repercusiones negativas de carácter ecológico, entre otros, son mayores a corto plazo, en virtud de los requerimientos de inversión pública y privada para satisfacer las necesidades -- de una población en constante aumento, que la significación económica que en términos globales tienen dichas industrias en las tasas de crecimiento económico del país.

"Con este nuevo ordenamiento, las industrias prioritarias en cualquier parte del país, excepto en la Zona -- Central, tienen derecho a un estímulo del 20% de su inversión y del 20% del incremento de su nómina; este último por dos años.

"Las actividades nacional y socialmente necesarias, -- que representen la mayor parte de la industria nacional, podrán recibir un 15% o un 10% de subsidio sobre la inversión, según la zona en la que se localicen, y el mismo beneficio sobre la nómina, mencionado anteriormente. -- A la parte de la inversión constituida por maquinaria y equipo producido en el país, se le otorgará un 5% adicional de subsidio, con lo cual se estimula la demanda de -- bienes de capital nacional.

"A la pequeña industria se le concede, en cualquier parte del país, excepto en la Zona Central, un subsidio por el 25% de su inversión.

"Es evidente que se ha tratado de ligar directamente el estímulo otorgado a la variable económica que se pretende afectar. Así, por ejemplo, en el caso de la promoción a la inversión, el estímulo se otorga en el momento de invertir, representado por los gastos en maquinaria, equipo, construcciones o instalaciones de planta, y su monto se calcula como una proporción de dichos gastos.

"La modalidad más significativa que incluye este esquema de promoción es el Certificado de Promoción Fiscal (CEPROFI) compensable contra cualquier impuesto federal. Se separa así, el propósito que persigue el estímulo de cualquier impuesto específico".¹⁰

Posteriormente con el objeto de cumplir con las disposiciones previstas en el Plan de Desarrollo 1983 - 1988 y en los Programas Nacionales de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984 - 1988 y de Financiamiento del Desarrollo 1984 - 1988, para la aplicación de las medidas de apoyo y estímulos a la localización de la planta industrial; así como, con el fin de descentralizar las ac

10. Robles Díaz, José Rafael. Idem. pág. 383.

tividades industriales, procurando su concentración en -- un número limitado de polos industriales para aprovechar las economías de aglomeración y optimizar la aplicación de los recursos disponibles; coordinar los esfuerzos de inversión en infraestructura de la Administración Pública Federal con la de los Estados y Municipios para el -- aprovechamiento de los recursos; inducir, vía estímulos, las nuevas inversiones conforme los requerimientos del -- mercado; y, orientar el crecimiento industrial hacia centros motrices donde se logre mayor beneficio social y -- económico, se emite el Decreto por el cual se establecen las Zonas Geográficas para la Descentralización Industrial y el Otorgamiento de Estímulos, publicado en el Diario -- Oficial de la Federación el 22 de enero de 1986, a través del cual se establecen las tres Zonas Geográficas -- que a continuación se enuncian.

Zona I. De Máxima Prioridad Nacional, integrada -- por los Municipios considerados como centros motrices para el desarrollo industrial, que en la misma se indican, los cuales gozarán, en forma preferente de los estímulos fiscales, apoyos crediticios, obras de infraestructura y de equipamiento urbano y demás incentivos tendientes a -- promover el fomento industrial.

Zona II. De Máxima Prioridad Estatal, integrada -- por aquellos Municipios que se comprenden en los Convenios que se celebren por el Ejecutivo Federal, por con--

ducto de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Desarrollo Urbano y Ecología, con los Ejecutivos -- Estatales, en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, a través de los cuales dichas Secretarías y la de Comunicaciones y Transportes, formalizarán las acciones de coordinación que procedan.

Los estímulos fiscales, apoyos crediticios, obras de infraestructura y de equipamiento urbano y demás incentivos para promover el fomento industrial, se aplicarán en esta Zona, en una proporción menor respecto de -- los otorgados en la Zona I.

Zona III. De ordenamiento y regulación, que se --- clasifica en Zona III - A. Area de Crecimiento Controlado, integrada por el Distrito Federal y los Municipios -- que en ella se enuncian. Zona a la que no se otorgarán estímulos fiscales, apoyos crediticios preferenciales o cualquier otro estímulo a la inversión en las actividades industriales, en congruencia con el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro; y, Zona III -B. Area de Consolidación, integrada por los Municipios en ella señalados. En esta Zona, sólo gozarán de estímulos las empresas que -- realicen inversiones destinadas a iniciar o ampliar una actividad industrial en los parques y zonas industriales localizados en los Municipios que la integran.

Es pertinente hacer notar, que a través de estos -- ordenamientos, la política de estímulos fiscales premia la inversión y la absorción de la fuerza de trabajo y no las ganancias ni la capitalización indiscriminada, toda vez que se trata de que las actividades industriales beneficiadas con los estímulos, sean compatibles con las metas de una alta tasa de crecimiento, así como de reorientar el patrón de desarrollo industrial y tecnológico para que no se dé el caso de que los estímulos sean una -- cesión de fondos públicos para usos privados.

Finalmente, consideramos conveniente señalar que -- entre los objetivos que se establecen en el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990 - 1994, se encuentra el de lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos, para lo cual, la desconcentración de la planta productiva constituye un objetivo fundamental para obtener un desarrollo congruente con la disponibilidad de recursos y con el -- equilibrio ambiental; igualmente, esta desconcentración -- tiene como objeto la instalación y reubicación de las -- industrias en zonas de menor concentración urbana, con -- disponibilidad de agua, infraestructura, comunicaciones -- y transportes, mano de obra especializada y acceso a insumos que permitirán a las plantas operar con costos competitivos a nivel internacional, esperando, como resulta

do de este proceso, que a finales de 1984 la producción-manufacturera generada en las Zonas Metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, reduzca su -- importancia relativa.

Al respecto, es de destacar que a través de este -- Programa, no sólo se establecen las metas que se persi-- guen, sino también se indican los resultados que se espe-- ra obtener de la aplicación del propio Programa, lo que -- es bastante positivo, en virtud de que conforme se vayan alcanzando las metas deseadas se podrá tener un mejor -- desarrollo integral y por consiguiente el bienestar so-- cial esperado.

3.- ACTIVIDADES PRIORITARIAS.

Para entrar al estudio del presente punto, conside-- ramos conveniente definir en primer término, lo que se -- considera como actividad industrial, y, en segundo, a -- qué llamamos actividad prioritaria.

Así, tenemos que el artículo 10. del Acuerdo que es-- tablece las Actividades Industriales Prioritarias, publi-- cado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1986, define a la Actividad Industrial, como aquella -- que a través de un proceso de transformación convierte -- materias primas, partes o componentes en productos con -- características propias distintas, los cuales pueden des-- tinarse a procesos posteriores de transformación o al --

consumo final.

Por otra parte, notamos que este Acuerdo no define a la actividad industrial prioritaria, razón por la cual nos vemos precisados a consultar el Acuerdo que establece las Actividades Prioritarias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1979, en el -- que se indica lo siguiente: Se consideraran como Actividades Industriales Prioritarias, las orientadas a satisfacer los requerimientos de consumo básico de la población y las necesarias para consolidar la estructura y promover el desarrollo integral del país.

Una vez determinado tanto el significado de Actividad Industrial, como de Actividad Industrial Prioritaria, vemos a pesar de señalar el porqué se considera necesario estimular este tipo de actividades, y, así tenemos que -- en el Plan Nacional de desarrollo y en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio exterior se considera al sector industrial como motor de crecimiento económico autosostenido, capaz de atender las necesidades básicas de la población y generar empleos, divisas y recursos internos, y, por consiguiente, se estima necesario -- estimular las actividades industriales que en mayor grado contribuyen a la constitución de una capacidad industrial integral y efectiva, mediante la articulación de -- cadenas productivas, la sustitución eficiente de importaciones y la producción con todos los requerimientos de --

calidad competitiva.

Ahora bien, en el Acuerdo que establece las Actividades Industriales Prioritarias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1986, se incluye a estas actividades en dos categorías.

Dentro de la Categoría 1, encontramos la Producción de Materias Primas y bienes básicos; Manufacturas mediante procesos metal mecánicos; fabricación de partes y componentes esenciales para bienes finales; y, fabricación de maquinaria y equipo de uso generalizado.

Por su parte, la Categoría 2, comprende la Producción de Materias Primas y Bienes Básicos; fabricación de bienes intermedios; y, fabricación de bienes finales.

Las autoridades competentes sobre la clasificación de la actividad industrial de las empresas, son: Las Direcciones Generales de la Industria Metal Mecánica y Fines de Capital y de la Industria Química y Bienes de Consumo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Esta clasificación se deberá hacer constar en el registro en Programa de Fomento Industrial cuando así lo soliciten las empresas interesadas y cumplan con los lineamientos establecidos para la actividad industrial que desarrollen.

El Programa en Fomento es un documento en el que se fijan los compromisos y obligaciones que asume la --

empresa y los estímulos y apoyos que le corresponden con base en su clasificación industrial y su ubicación geográfica para promover su desarrollo conforme a los objetivos de la política industrial nacional. Este documento es expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, quien podrá cancelar los registros en Programa de Fomento, cuando los beneficiarios no cumplen con las condiciones que dieron lugar a su expedición, o los compromisos establecidos en su registro.

De lo anterior, podemos concluir que toda empresa que desee gozar de los beneficios a que se refiere el Decreto que Establece los Estímulos Fiscales para Fomentar el Empleo, la Inversión en Actividades Industriales Prioritarias y el Desarrollo Regional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1986, debe asumir ciertos compromisos y obligaciones tendientes a satisfacer las necesidades de desarrollo económico del país conforme a los objetivos de la Política industrial nacional y, en caso de incumplimiento de los mismos, pierde su derecho al beneficio, puesto que al no cumplir con los compromisos a que se obliga, no se logra la finalidad que se persigue al otorgar el estímulo fiscal, misma que consiste en elevar el bienestar de la población más desprotegida de la sociedad y, por tanto, deja de existir la razón que dió lugar al estímulo correspondiente.

4.- FINALIDADES.

a) Medistas.

La política instrumentada mediante el otorgamiento de estímulos o incentivos fiscales, tuvo como objetivo central en su etapa inicial de aplicación, el de lograr una amplia industrialización a la mayor brevedad posible, para lo cual se hizo uso de todos y cada uno de los instrumentos al alcance del Estado, sin detenerse en consideraciones adicionales, como sería el prever las consecuencias que podrían surgir de industrializar al país en forma acelerada sin contar para ello con un plan formal de industrialización y absorbiendo una parte importante del costo de la industrialización bajo la forma de sacrificios tributarios y castigos en los precios de los energéticos e insumos básicos, lo que dio lugar, como ya se indicó en el primer punto del presente Capítulo, a la concentración de la industria en determinadas áreas.

En virtud de esta situación, mediante la aplicación del Decreto de Descentralización Industrial y Desarrollo Regional, se busca de manera medista, promover el crecimiento industrial de las zonas de menor desarrollo económico relativo, para fortalecer el sistema federal al des concentrar el poder económico hacia los diversos ámbitos de la República.

Igualmente, se busca lograr un desarrollo equilibrado del sistema urbano nacional, aprovechando los recur--

recursos humanos y naturales disponibles mediante la captación de inversiones en los Fuertes, reducir la tendencia concentradora de la industria, particularmente en la Zona - Centro del país y, reorientar geográficamente la localización industrial.

En la actualidad, la finalidad mediata de los estímulos fiscales, radica en la creación y consolidación de parques industriales con un enfoque integral, que incluya el fortalecimiento de la infraestructura y servicios en los mismos; en la especialización de la producción en ciertos polos industriales, como son ciudades de tamaño medio e las que se les denominan centros motrices de desarrollo industrial y se inducirá el crecimiento industrial hacia estas ciudades, para lograr un mayor beneficio social y económico; asimismo, se trata de lograr que la planta industrial sea eficiente y pueda competir a nivel internacional; Así como de elevar el bienestar de la población más desprotegida de la sociedad, mediante la implantación de programas efectivos que lleguen en su totalidad a la población y por último, minimizar su costo al gobierno federal.

b) Inmediatas.

Las finalidades que en forma inmediata se pretenden lograr al otorgar estímulos fiscales, consisten en combatir el desempleo en el campo y evitar las corrientes mi-

gratorias a los grandes centros de población urbana, toda vez que en la medida en que la agricultura sea capaz de retener a una parte considerable de la población que se encuentra en condiciones de desocupación en el campo, depende la magnitud del éxodo de población hacia las ciudades.

Fomentar la generación de empleos productivos y permanentes en las actividades industriales prioritarias y en la pequeña industria localizadas en todas y cada una de las diversas regiones del país, dentro de una sana política para los trabajadores del campo y de la ciudad, - procurando el apoyo a la capacitación y la organización social para el trabajo.

Otra de las finalidades inmediatas que se intenta - lograr a través del otorgamiento de estímulos fiscales, - es la de impulsar de manera selectiva la producción nacional de bienes de capital y de uso intermedio y propiciar la formación y operación de cadenas productivas, - así como la sustitución eficiente de importaciones.

Finalmente, conviene señalar que se ha comenzado a - racionalizar el sacrificio fiscal, modificando su distribución, dando mayor importancia al fomento de las nuevas prioridades sectoriales y regionales; y, también se ha - empezado a perfeccionar estos instrumentos, vinculándolos con los objetivos perseguidos y aumentando su eficacia.

CONCLUSIONES

1.- La política proteccionista y paternalista que caracterizó la etapa inicial de aplicación y otorgamiento de los estímulos fiscales para industrializar al país, que tenía dentro de sus objetivos el de sustituir importaciones, provocó el nacimiento de una industria deficiente y poco competitiva a nivel internacional, que al tener asegurado el mercado de sus productos, no se preocupó por mejorar la calidad de los mismos, ni por elevar su nivel productivo con miras a la propia exportación.

En consecuencia, en la década pasada se puso de manifiesto la poca capacidad de la industria para enfrentar cambios no previstos en el panorama económico, ya que con motivo de la crisis económica internacional, los niveles de inversión y empleo descendieron notablemente, limitándose las posibilidades de aumentar la producción y la productividad. Además, la industria mostró insuficiencia para satisfacer plenamente el importante crecimiento de la demanda de trabajo, haciendo necesario que se reorientara la estrategia económica, incluyendo medidas para impulsar a la industria y lograr mejorar en -- cuenta a eficiencia y productividad.

Por tal motivo, es necesario que en la actualidad, - el sector industrial demuestre que tiene altos niveles - de competitividad y eficiencia y que puede subsistir en - el mercado internacional, siendo ésta una de las metas - de los estímulos fiscales.

2.- Al no marchar adecuadamente en sus principios - la política de estímulos fiscales para propiciar la in-- dustrialización del país, decayó el desarrollo de las -- actividades agropecuarias, lo cual provocó graves dese-- equilibrios sociales, ocasionados por la concentración -- del ingreso nacional en un número reducido de ciudades, - ya que dichas actividades se convirtieron en financiadoras de las urbanas, tanto industriales como de servicios, lo que dió lugar a su debilitamiento frente al resto de la economía. En relación con esa problemática, el estímulo fiscal actual tiende a otorgar las bases, en concepción con los campesinos, para reorganizar la dimensión media de sus unidades de explotación, que permite modernizar su producción con maquinaria, fertilizantes y semillas adecuados a las condiciones del país, y, para que industrialicen sus productos, lo que propiciará el abastecimiento suficiente del mercado interno e intensificará el desarrollo del país.

Además, en la medida en que las actividades agropecuarias se desarrollen, aumenten y diversifiquen sus --- formas de producción, podrá asegurarse tanto el abasteci-

miento interno de productos alimenticios, en términos -- cuantitativos y cualitativos, como el mejoramiento de la calidad de la dieta alimenticia de la población, lo que redundaría en bienestar y productividad de los trabajadores, sin que exista, en el momento oportuno, la necesidad de importar productos agrícolas al país y se puedan destinar las divisas correspondientes a otras finalidades.

3.- En la actualidad, los estímulos fiscales se -- han empezado a caracterizar porque son otorgados en forma selectiva y racional, con carácter temporal y están -- dirigidos al logro de los objetivos, estrategias y fines de política económica contenidos tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en los Programas Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990 - - 1994 y Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990 - 1994, con lo que quizá resulten más -- efectivos para impulsar el desarrollo de determinadas -- regiones geográficas, así como para promover cierto tipo de exportaciones, lo que de lograrse, daría lugar a un -- desarrollo integral y equilibrado del país y elevaría el bienestar de la población más desprotegida de la socie-- dad, que constituyen entre otros, los objetivos tanto -- del Plan Nacional de Desarrollo, como de los Programas -- en mención.

4.- al reiniciar el crecimiento económico con esta libilidad de precios y elevar el nivel de vida de los mexicanos, debe ser traza y preocupación esencial del Estado.

En ese contexto, señalamos como otro de los puntos de conclusión que el estímulo fiscal es un conduyante e instrumento valioso de las autoridades para impulsar el desarrollo nacional, pues en nuestra opinión, dicho incentivo debe canalizarse en forma prioritaria hacia la inversión productiva y la apertura comercial, el desarrollo tecnológico, a motivar la expansión de la calidad total, a procurar la desconcentración regional de la industria, el fomento de la micro, pequeña y mediana industria, a la promoción acelerada de las exportaciones; es decir, ser uno de los elementos relevantes del progreso económico.

5.- en forma complementaria a lo anterior y como último punto, diremos que en nuestro parecer la modernidad económica implica el buscar nuevas estrategias de crecimiento, que faciliten la superación del nivel de eficiencia de la economía, con la finalidad de lograr satisfacer los requerimientos que en todos los órdenes (salud, educación, empleos, salarios, etc.), se presentan.

Esa modernidad reconoce que las estructuras actuales de la economía mundial requieren de una globalización del fenómeno económico, es decir, que producción y comer

civilización, más que en cualquier otro momento, deber -- seguir una planificación definida, en busca del bien-- ter compartido.

Entonces en nuestra opinión, el estímulo fiscal encaminado a la inversión productiva y a la apertura comercial, permitirá o permite la expansión de la industria, atendiendo la modernización de su estructura, y, en concordancia, el desarrollo y el auge del comercio exterior, lo que propicia una mayor competitividad en los sectores productivos.

Con la apertura comercial se pretende suprimir obstáculos que inhiben el desarrollo de las iniciativas y capacidades del sector social y privado de la economía, siendo en ese aspecto necesario y significativo el esfuerzo para promover y defender los intereses de nuestro comercio en el exterior, alentada dicha política en el interés de mejorar las condiciones de acceso de los productos mexicanos en los mercados internacionales y, también, intenta auspiciar la inversión extranjera (selectiva y benéfica para la colectividad) y la transferencia de tecnología (al exportar nuevas tecnologías permite la especialización del trabajo, crea más empleos y eleva el bienestar de los consumidores).

En ese orden, el crecimiento económico requiere por necesidad del desarrollo tecnológico, siendo una de las-

preocupaciones para la aplicación de la política de asignaciones de estímulos fiscales, ya que es imperativo adaptar las tecnologías a las condiciones de cada sector, -- alentando y aprovechando aquellas que beneficien en mayor grado nuestra economía; es importante señalar, que -- el incremento del desarrollo tecnológico en el país, logrará acrecentar la productividad, elevar la capacidad de los recursos humanos y superar la calidad de los productos.

En atención a nuestro seguimiento, indicamos que el estímulo fiscal intenta participar en la consecución de una nueva cultura de la productividad expresada en calidad total, es decir, que nuestros productos sean cada vez mejores y con mayores controles de eficiencia, que permitan su internacionalización en calidad y diseño, -- siempre cuando lo anterior a la dignificación de la productividad del país y alentando el respeto al consumidor.

En ese ámbito de corresponsabilidades, los estímulos deben tender a asignar recursos para provocar la desconcentración de la planta productiva, ya que la misma constituye un objetivo fundamental para lograr el desarrollo industrial, respetándose la disponibilidad de recursos y el equilibrio ecológico; en consecuencia, es adecuado -- hablar del fomento para instalar parques industriales, -- que se concilia con el establecimiento y desarrollo de --

la infraestructura en zonas fronterizas y en zonas libres, ya que en el marco de la política del desarrollo, es preciso instrumentar las medidas económicas que intensifiquen el intercambio con el exterior en aquellas regiones que tienen un importante potencial económico, para orientar su producción hacia mercados internacionales.

Como arma estratégica de la utilización de estímulos fiscales se encuentra el fomentar la micro, pequeña y mediana industria, que permite generar más empleos, mejor remunerados y firmes expectativas para la exportación, sin olvidar el fortalecimiento de un mercado interno, es decir, que un mercado doméstico fuerte y dinámico presupone la recuperación gradual del poder adquisitivo de la población.

El promover la inversión extranjera conlleva algunas circunstancias interesantes, el de ser un complemento a la inversión nacional y así auxiliar a la internacionalización de nuestra economía, la de generar empleos estables y, a su vez, facilitar la transferencia de tecnología, todo ello en concordancia con los cambios estructurales necesarios, que contribuirán a un crecimiento sostenido e igualitario.

Por último, dentro de la modernización del marco regulatorio de la economía y para cristalizar los plan-

temientos arriba superidos, el estímulo fiscal tiene como imperativo el ejercer la voluntad general y condyuar a superar obstáculos que han limitado exportaciones, crecimiento de la productividad y la participación de la inversión de los particulares.

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

CITADA:

- ALCALA QUINTERO, Francisco. Estímulos Fiscales a la --
Industria. Investigación Fiscal. México. Núm.
34. Octubre 1968.
- ARILLA VILA, Manuel. Derecho Fiscal y Económico de la--
Empresa. (Manual de Aplicación). Primera Edición.
Cárdenas Editor y Distribuidor. Tomo I.
- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. Incentivos Fiscales. Jurídica.
Anuario del Departamento de Derecho de la Univer-
sidad Iberoamericana. Julio 1978.
- BURGOS, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial -
Porrúa, S.A. Decimocuarta Edición. México. 1981.
- CUADRA, Héctor. Las Vicisitudes del Derecho Económico --
en México a partir de 1917. Lecturas Universita--
rias. Antología. Estudios sobre Derecho Económico.
UNAM. México. 1978.
- DOMÍNGUEZ VARGAS, Sergio. Teoría Económica. Editorial --
Porrúa, S.A. Tercera Edición. México. 1970.
- ESCRIBANO, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación--
y Jurisprudencia.

- EXCELSIOR, 14 de octubre de 1978. Sección A.
- FOOTE WHITE, William. Estímulo Económico y Rendimiento - Laboral. Ediciones Riely, S.A. Madrid. 1961.
- HERNANDEZ LAOS, Enrique. El Trimestre Económico. Enero--Marzo de 1980. Fondo de Cultura Económica.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM.
- MANCERA, Hermanos. Contadores Públicos. Terminología del Contador. Editorial Banca y Comercio, S.A. Séptima Edición.
- MARTINEZ DE NAVARRETE, Ifigenia. Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México. UNAM. - - 1965.
- MORIEGA CALTU, Alfonso. La reforma a los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Vinculación con los Derechos Sociales y el Estado Social de Derecho.
- RANGEL CONTRA, Hugo. El Derecho Económico. Editorial - - Porrúa, S.A. Segunda Edición.
- REVISTA FISCAL Y FINANCIERA, Febrero de 1951. La Política Fiscal en la Industria de Transformación.
- ROBLES DIAZ, José Rafael. Política de Estímulos Fiscales. Aspectos Jurídicos de la Planación en México. - Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa, S.A.

- ROJAS GARCÍA, Antonio. Tratado de Economía Industrial.--
Manuales Universitarios. Escuela Nacional de Economía. UNAM. México. 1964.
- ROSS, Stanford y CHRISTENSEN, John. Incentives for Industry in México.
- SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Programa --
Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990 - 1994. Enero de 1990.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA. Memoria 1945 - 1946.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. Primera Edición. México. Mayo de 1989.
- VAZQUEZ TERCERO, Héctor. Los Incentivos Fiscales como --
Instrumento de una Política de Desarrollo Regional.
Centro de Información Industrial. Secretaría de Industria y Comercio.
- CONSULTADA:
- ARILLA VILA, Manuel. Derecho Fiscal y Económico de la --
Empresa. (Manual de Aplicación). Primera Edición.--
Cárdenas Editor y Distribuidor. Tomo II.
- CUADRA, Héctor, Coordinador de Estudios de Derecho Económico. Tomos I, II y III. Editorial UNAM. México. 1979.

FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. Editorial - -
Porrúa, S.A. México. 1981.

FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas -
Mexicanas. Editorial Porrúa, S.A. 22a. Edición. -
México. 1980.

SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Programa Na-
cional de Modernización del Abasto y del Comercio
Interior 1990 - 1994. Enero de 1990.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico. Editorial Porrúa,
S.A. México. 1981.

DISPOSICIONES JURÍDICAS CITADAS:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5 de febrero de 1917.

Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia -
de Monopolios.

21 de agosto de 1934.

Ley de Industrias de Transformación.

13 de mayo de 1941.

Ley de Fomento de Industrias de Transformación.

9 de febrero de 1946.

Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia -
Económica.

30 de diciembre de 1950.

Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

4 de enero de 1955.

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la --
Inversión Extranjera.

9 de marzo de 1973.

Código Fiscal de la Federación.

31 de diciembre de 1981.

Ley de Plancación.

5 de enero de 1983.

Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en --
Materia de Comercio Exterior.

13 de enero de 1986.

Ley del Impuesto sobre la Renta.

Decreto que declara de utilidad nacional el establecimiento
y ampliación de las empresas a que el mismo se refiere.

23 de noviembre de 1971.

Decreto que señala los estímulos, ayudas y facilidades --
que se otorgarán a las empresas industriales a que se --
refiere el Decreto de 23 de noviembre de 1971.

20 de julio de 1972.

Decreto que señala los estímulos y facilidades a otorgarse a actividades industriales, pesqueras, forestales y turísticas que coadyuvan al desarrollo del Istmo de Tehuantepec.

6 de abril de 1973.

Decreto mediante el cual el Ejecutivo Federal otorgará los estímulos que establece este Decreto a las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones.

29 de diciembre de 1978.

Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

2 de febrero de 1979.

Decreto que establece estímulos fiscales para fomentar la construcción de viviendas de interés social.

10 de septiembre de 1980.

Decreto que establece estímulos fiscales a la creación y ampliación de parques industriales y construcciones de naves de uso industrial o almacenes de distribución.

12 de septiembre de 1980.

Decreto que establece estímulos fiscales a la actividad turística.

19 de octubre de 1981.

Decreto que establece estímulos fiscales para la con-
currencia de manufacturas nacionales a la franja fron-
teriza norte y las zonas libres del Estado de Baja Califor-
nia y Marcial de Sonora y Baja California Sur.

24 de noviembre de 1981.

Decreto que establece estímulos fiscales para fomentar-
el establecimiento de centros comerciales en la franja -
fronteriza norte y las zonas libres del país.

15 de marzo de 1982.

Decreto que establece estímulos fiscales para promover -
la construcción, ampliación y operación de cen-
tro de acopio y centros de abasto que se localicen en la fran-
ja fronteriza norte y zonas libres del país.

15 de marzo de 1982.

Decreto que establece estímulos fiscales y facilidades -
administrativas para la operación o modernización de cen-
tros comerciales en la franja fronteriza norte y en las-
zonas libres del país.

4 de noviembre de 1983.

Decreto que establece estímulos fiscales en apoyo al - -
Sistema Nacional de Abasto.

27 de septiembre de 1984.

Decreto que establece estímulos fiscales para la amplia-
ción de remodelación de establecimientos de hospedaje de

bajo costo en zonas de interés público.

13 de marzo de 1985.

Decreto que establece estímulos fiscales para el desarrollo y fomento integral de la actividad forestal.

10 de julio de 1985.

Decreto que establece los estímulos fiscales para fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales-prioritarias y el desarrollo regional.

22 de enero de 1986.

Decreto por el cual se establecen las zonas geográficas para la descentralización industrial y el otorgamiento de estímulos.

28 de enero de 1986.

Decreto que establece estímulos para la industria de las franjas fronterizas y zonas libres del país, así como el municipio de Tapachula, Estado de Chiapas.

14 de febrero de 1986.

Decreto que establece estímulos fiscales para fomentar la construcción y adquisición de vivienda destinada al arrendamiento.

11 de febrero de 1987.

Decreto que establece estímulos fiscales para fomentar la investigación, el desarrollo y la comercialización de

tecnología nacional.

11 de agosto de 1987.

Decreto que establece estímulos fiscales para el fomento del subsector agrícola.

21 de septiembre de 1987.

Decreto que establece estímulos fiscales para el fomento de la industria y el comercio del libro.

2 de octubre de 1987.

Decreto por el que se precisan los Decretos y Acuerdos -- en materia de estímulos fiscales y subsidios que se encuentran vigentes a partir del ejercicio fiscal de 1988.

22 de agosto de 1988.

Decreto que otorga exenciones a los automóviles compactos de consumo popular.

2 de agosto de 1989.

Decreto por el que se promueva el abasto eficiente de -- productos nacionales e importados en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como en el Municipio de Cananea, Son.

31 de octubre de 1989.

Decreto por el que se establecen medidas que permiten -- impulsar la industria en la franja fronteriza norte y --

zonas libres del país, así como en el Municipio fronterizo de Cananea, Son.

31 de octubre de 1989.

Decreto que otorga medidas de estímulo fiscal a los contribuyentes dedicados a la edición de libros, periódicos y revistas.

29 de marzo de 1990.

Decreto que establece estímulos fiscales a la promoción de la modernización de la industria de computación.

3 de abril de 1990.

Acuerdo que establece las actividades industriales prioritarias.

9 de marzo de 1979.

Acuerdo que otorga estímulos fiscales a los productores de artículos básicos de consumo duradero y no duradero.

10 de septiembre de 1980.

Acuerdo que otorga estímulos fiscales a la inversión en activos fijos destinados a mejorar o ampliar el aparato distributivo de las empresas nacionales.

30 de octubre de 1980.

Acuerdo que establece las actividades industriales prioritarias.

22 de enero de 1986.

Acuerdo que establece estímulos fiscales para fomentar -
la construcción y adquisición de vivienda destinada al -
arrendamiento.

2 de marzo de 1990.

Acuerdo que establece estímulos fiscales en favor de los
productores de aguas envasadas y refrescos de marcas na-
cionales.

11 de abril de 1990.