

Regulación de la Actividad de Fomento en las economías liberales. Perspectivas comparadas con el caso de la economía de China.

Por Dra. Cecilia Gilardi Madariaga¹

Introducción

Dado el impactante y sostenido crecimiento económico que tiene China desde hace unos años, me pareció interesante efectuar un análisis, de las medidas de fomento que utiliza con el fin primordial de atraer inversiones extranjeras; es decir, utilizando estas medidas, que en las economías liberales se consideran intervencionistas del Estado, para incentivar la actividad privada, en este proceso de apertura a los mercados en que se encuentra embarcada China.

Para ello comenzaré con un conciso análisis de las técnicas de fomento, especialmente de las desgravaciones impositivas utilizadas por los modelos de Estado liberal o intervencionista y luego las utilizadas en China.

1. Incremento de la Actividad Administrativa en los países occidentales.

La ampliación cuantitativa de los fines del Estado, ha influido decisivamente en las formas de actividad que éste despliega para conseguirlos. Este aumento de la actividad administrativa lleva el consecuente aumento de la intensidad del ejercicio, con la implementación de nuevas técnicas intervencionistas desconocidas o no generalizadas en el siglo XIX, y que provocó la invasión del Derecho Público en el campo privado.

En una etapa inicial el Estado liberal "abstencionista" realizaba su casi exclusivo cometido: el mantenimiento del orden público, mediante medidas de policía administrativa por medio de mandatos y prohibiciones. Ese aspecto autoritario de la intervención estatal se desvanece cuando la Administración presta servicios públicos en forma generalizada. A mediados del siglo XX el Estado no se limita a prestar servicios públicos sino que participa en toda la actividad económica, industrial y comercial.

Garrido Falla² clasifica la actividad administrativa en actividad jurídica o de policía y actividad social. En la primera cuyo fin es asegurar la paz y el orden se

limitan los derechos individuales, advirtiéndose entre el soberano y el súbdito una relación de sujeción y que por lo tanto no puede ser ejercida por la iniciativa privada. En cambio, en la actividad social el Estado presta servicios que también pueden ser prestados por los particulares. La doctrina alemana a su vez distingue entre la Administración soberana y la Administración industrial o económica que incluye la prestación de los servicios públicos cuya explotación implica un riesgo económico.

Toda la actividad administrativa que desarrolla el Estado, tiene por fin asegurar la satisfacción de las necesidades públicas, para lo cual utiliza distintos medios y también es distinta la relación que se establece entre la Administración y el administrado. Siguiendo a Garrido Falla podemos distinguir entre actividad de coacción, actividad de estímulo y actividad de prestación. En la primera se incluyen las medidas de policía administrativa y las prestaciones obligatorias –tributos-; en este caso los administrados deben ajustar obligatoriamente su conducta al interés público, incluso bajo amenaza de coacción. En la actividad de estímulo la Administración estimula y persuade a los particulares para que realicen actividades para satisfacer necesidades públicas del momento, y aquí se engloba la actividad de fomento. En la actividad de prestación la Administración es quien presta la actividad por sí o por delegación ya sea en forma monopólica o en concurrencia, incluyéndose aquí la teoría del servicio público. Cabe aclarar que a veces los distintos tipos se confunden cuando por ejemplo, en el servicio público se usan medios coactivos como las medidas de policía.

La diferencia fundamental está dada en las técnicas operativas que la Administración utiliza. En la actividad de fomento el fin de utilidad general se logra sin merma de la libertad de los administrados, los cuales estimulados por la Administración cooperan voluntariamente.

Debe existir correlación entre la preferencia por el uso de esta técnica o el de medidas de policía con el modelo de Estado que cada Constitución adopte. En el Estado abstencionista los fines limitados llevan a adoptar únicamente la actividad de policía. En cambio, en el modelo de Estado social se observa una preocupación por organizar un sistema de servicios públicos y asimismo la utilización de técnicas

¹ Profesora de la Facultad de Derecho de la Univ. de Buenos Aires y de la Univ. Nac. de La Matanza. Juez subrogante en lo Contencioso Administrativo Federal.

² Garrido Falla, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo", vol. II. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960; págs. 121 y sgtes.

de fomento para satisfacer los nuevos fines sociales que se incorporan en este modelo de Estado.

1.1 Evolución histórica de la actividad de fomento

El primer ejemplo que se menciona se remonta a la Edad Media. En España, la construcción del puente en la ciudad de Zaragoza en 1336 fue mediante una subvención concedida por el rey y en Castilla se otorgaban subvenciones directas a los Municipios para realizar obras determinadas con cargo a los fondos procedentes de multas. En la época de los Austrias (1579) se generaliza el sistema de subvenciones, utilizando el rey ya sea "premios o apremios" para lograr que los súbditos obren como conviene al bien público.

Hacia comienzos del siglo XVIII se define la función de fomento del Estado en relación con las obras e industrias de interés general para combatir la decadencia económica y comercial de España. Y en el presupuesto de 1817 figura una partida para gastos útiles en beneficio y fomento de la agricultura, artes y comercio.

A mediados del siglo XIX, se otorgó en España una tasa de interés del 6% a los capitales privados que se invirtieran en la construcción del ferrocarril, exigiendo como contrapartida la aprobación administrativa de las tarifas.

1.2 Definición de fomento

Se entiende por fomento la actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público, protegiendo o promoviendo y sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen.

Se trata de actos propios de justicia distributiva ya que se adjudican o distribuyen ventajas ya sea de índole honorífica o económica pero que en todos los casos pertenecen a los llamados bienes comunes.

Se utilizan regulaciones públicas en actividades regidas por el derecho privado, dando origen a relaciones jurídicas donde el poder público no puede interferir en el derecho de propiedad sobre el bien o la empresa que constituye el objeto del fomento.

El concepto de fomento reposa sobre la idea de la conveniencia de que el Estado proteja o promueva determinada actividad de las que resulta un beneficio a la comunidad. Implica una intervención subsidiaria del Estado que ampliación de los derechos de los administrados, frente a una situación de insuficiencia de la iniciativa particular, estimulando su realización por los particulares en lugar de efectuarlo directamente³.

1.3 Medios de fomento

Jordana de Pozos utiliza un doble criterio para clasificar los medios de fomento según la forma de actuación sobre la voluntad de los sujetos y según el tipo de ventajas que otorga. Divide a las primeras en positivas que comprenden las que otorgan prestaciones, bienes o ventajas a favor del titular de la actividad o empresa que se trata de estimular. Mientras que las negativas significan obstáculos o cargas creadas para dificultar por medios indirectos actividades o establecimientos contrarios a los que la Administración quiere fomentar, pero en este caso no serían medidas de fomento.

Por las ventajas que otorga los clasifica en honoríficos que comprende distinciones, condecoraciones, diplomas, recompensas etc., cuyo acto de concesión suele ser discrecional y generan el perfeccionamiento individual de quien alcanzó la distinción y sirven de modelo a los integrantes de la sociedad. Los medios mas importantes son sin dudas los de carácter económico, dentro de los cuales existen los de carácter real, otorgando la Administración el uso o aprovechamiento de una cosa de dominio público o la utilización gratuita de servicios técnicos de la Administración.

Dentro de los de carácter financiero se encuentran: a) los anticipos que son préstamos que la Administración concede para facilitar el desarrollo de una actividad de interés público, bajo forma contractual. b) Subsidios son primas o premios que se devengan en virtud de un derecho subjetivo del beneficiario, con carácter periódico, fundado en ley o en un contrato fundado en ley, que genera un derecho subjetivo a su percepción. c) Seguro de beneficios industriales. El Estado garantiza que los capitales invertidos en una determinada empresa de interés público han de producir un interés mínimo determinado. d) Subvenciones;

³ Cassagne, Juan Carlos. "La intervención administrativa". Abeledo Perrot, Bs. As., 1994; pág. 89 y sgtes.

generalmente es discrecional y no genera por tanto derechos subjetivos, a menos que derive de un contrato, y genera contraprestación en caso de estipulación expresa. Se las utiliza para alguna coyuntura económica por ejemplo para sostener un precio deficitario. Las subvenciones públicas se confieren a concesionarios de servicios públicos como compensación de tarifas no rentables. También se otorgan estas subvenciones a actividades benéficas o docentes.

Por el grado de liberalidad pueden ser puras o condicionales. En cuanto a su naturaleza jurídica a veces se trata de un acto administrativo unilateral, pero en otros casos se utiliza un procedimiento contractual concertado con el beneficiario. Si bien en términos generales son de carácter discrecional, muchas veces aparecen elementos reglados. Como consecuencia de lo primero, la Administración puede revocarlas en cualquier momento y no se la puede invocar como precedente para obtener otra en otro ejercicio económico. La Administración tiene poder de fiscalización de la empresa subvencionada.

Dentro de los denominados auxilios indirectos se engloban las exenciones tributarias, que son de carácter temporal, diferenciándose de las antiguas franquicias perpetuas. Se otorgan desgravaciones para salvar una situación de emergencia (ejemplo una mala cosecha por trastornos de clima); o se establecen admisiones temporales de materias primas sin pagar derechos aduaneros.

Asimismo, se consideran dentro de estos auxilios indirectos los incentivos y exoneraciones tributarias existentes en el sistema impositivo que derivan no de una norma legal sino de normas administrativas, como por ejemplo cuando se conceden plazos especiales para el pago de impuestos o algún otro trato diferencial entre contribuyentes. González Cano los denomina gastos tributarios y señala que el costo fiscal de esas medidas no se calcula en el presupuesto anual, pese a su impacto recaudatorio negativo y tampoco se considera que significan un quiebre a la equidad horizontal de los impuestos, ya que los favorecidos se encuentran en situación similar a otros contribuyentes, lo cual puede afectar el cumplimiento voluntario del pago de los tributos. En Estados Unidos se introdujo el Presupuesto de Gastos Tributarios: se computa el ingreso que se habría recaudado si no existiera el incentivo y simultáneamente el gasto del pago como una transferencia directa a la persona beneficiada.

Dentro de las exenciones se incluyen exclusiones del ingreso gravado, exenciones, deducciones especiales, créditos de impuesto, tasas preferenciales o

reducidas y diferimiento de impuestos. No se consideran gasto tributario las deducciones que hacen a la esencia de la estructura básica del impuesto, pero sí las normas especiales o particulares para beneficiar a un sector, rama, región o grupo de contribuyentes.

En rigor se trata de subsidios encubiertos que no figuran en el Presupuesto, por lo cual se trata de una clase de gasto público que no está sometido a control presupuestario; y tienen un costo de equidad pues el impuesto dejado de pagar por un contribuyente debe ser pagado por otro; y en caso de que el refinanciamiento se cubra con créditos del exterior, serán los futuros contribuyentes quienes paguen.

1.3.1. Regímenes de Promoción

Además de las exenciones, desgravaciones y otros gastos tributarios, existen los regímenes de promoción que fomentan actividades o regiones y cuantitativamente constituyen los gastos tributarios más importantes. Se los clasifica en regímenes de promoción regional, sectorial y especial.

En el regional se intenta incentivar el desarrollo de alguna zona postergada, para lo cual se ofrecen incentivos fiscales a empresas que se instalen en esa región por un determinado número de años y contraten personal de la zona. A las empresas se les reduce el impuesto a las ganancias por un período determinado y en forma decreciente (por ejemplo durante 10 años, disponiéndose que en los primeros cuatro años la desgravación es del 100%, en el 5° del 55% y en el 10° del 10%). También se los exime de otros impuestos indirectos y de derechos de importación.

A los inversores también se les otorgan desgravaciones y diferimientos impositivos en relación a la inversión que efectúan. La legislación nacional admite inversores extranjeros, pero los beneficios impositivos no pueden generar una transferencia de ingresos a fiscos extranjeros.

Los regímenes sectoriales abarcan a determinadas industrias, por ejemplo la siderúrgica, petroquímica, celulosa, minería, electrón, etc. siendo el fin, mejorar la competitividad de esas empresas en el mercado externo o por razones de política interna, para no depender de importaciones o razones de defensa nacional, etc.

Dentro de los regímenes especiales se consideran a los reembolsos fiscales por inversiones en bienes muebles destinadas a una actividad industrial determinada; inversiones en tierras rurales de baja productividad; contratos de riesgo para exploración y explotación de hidrocarburos, etc. El Draw Back por el que se devuelven los impuestos a las exportaciones pagados por insumos utilizados para elaborar productos para la exportación. Sistemas de prefinanciación y créditos a las exportaciones a tasas subsidiadas y los reembolsos que compensan impuestos indirectos incorporados en el valor de las exportaciones, que también se utilizan para compensar sobrevaluación cambiaria.

1.3.2. Zona Franca

Se define al área franca como un ámbito dentro del cual las mercaderías no están sometidas al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravados con el pago de tributos –salvo tasas retributivas de servicio que pudieran establecerse- ni sujetos a prohibiciones de carácter económico. Tal es la definición que emana del art. 590 del Código Aduanero Argentino.

Es decir que se establece la no sujeción tributaria de las importaciones y exportaciones al área franca a excepción de las tasas retributivas de servicios.

Se diferencian tres clases de áreas francas: las de almacenamiento, las comerciales y las industriales donde se realizan actividades de transformación, elaboración, combinación, mezcla, separación o cualquier perfeccionamiento o beneficio, con el objeto de exportar a terceros la mercadería allí elaborada.

Para justificar la existencia de zonas francas se han esgrimido fines geopolíticos como la escasa densidad de población en alguna zona del país; evitar migraciones internas; fomentar el desarrollo de áreas económicas deprimidas e incentivar las exportaciones. Siendo el fin económico primordial de la creación de estas zonas, impulsar el comercio exterior y la actividad industrial exportadora creando polos de desarrollo.

Estos fines justifican la razonabilidad de las normas que establecen un tratamiento fiscal preferente a determinadas regiones.

2. El Estado Chino y la actividad de fomento⁴

La economía china tuvo una variación importante a partir de 1979 con la privatización de la agricultura y la implementación de políticas tendientes a instalar una economía de mercado, a lo largo de los 80. Y en 1993 se introdujo en la Constitución China el concepto de economía social de mercado, que sentó las bases para la apertura de China al exterior.

Una de las medidas más importantes fue la progresiva rebaja de aranceles aduaneros y la liberalización del comercio exterior, permitiendo a importadores y fabricantes chinos que negocien directamente con proveedores extranjeros, sin utilizar la intermediación de las Corporaciones de comercio exterior.

Y en lo que puntualmente interesa a este trabajo, el establecimiento de zonas económicas especiales (ZEE), destinadas a captar inversiones extranjeras, para lo que ofrecen ventajas impositivas como también incentivos de los gobiernos locales y estatal, así como buena infraestructura.

Otras de las medidas de fomento utilizadas por el gobierno chino, es el establecimiento de subsidios para residentes en zonas urbanas de escasos ingresos. Pues una de las mayores preocupaciones del gobierno es evitar la inestabilidad social para lo cual es imprescindible reducir la brecha en la renta per capita. No es dable soslayar que en Beijing y Shanghai el PBI per capita llega a u\$s15.000, pero representa al sólo 2% de la población; mientras que la mitad de la población de China que vive en el centro y en el oeste, el PBI es menor a u\$s1790 per capita.

Para desarrollar estas regiones del Centro y del Oeste, el gobierno ha incrementado el gasto público, para mejorar la infraestructura y se han establecido incentivos fiscales para atraer inversiones extranjeras que en el caso del impuesto a las sociedades implica una rebaja del 50% de la alícuota para sociedades extranjeras. Asimismo se las exime de tributar hasta tanto comiencen a obtener beneficios

⁴ Los datos para esta parte del artículo fueron sacados de un estudio titulado "Información General sobre la R. P. China y su ambiente de Negocios" hecho por el consulado argentino en agosto 2005. Dicho estudio se maneja con cifras anteriores a la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Otras medidas de fomento para estas regiones es la cesión de tierras y la flexibilización de sectores cerrados de la economía a capitales extranjeros.

Mientras que para los residentes en el campo que cultivan pequeñas extensiones de tierra, se ha dispuesto la reducción de impuestos.

2.1. Proyectos fomentados.

Desde 1995 la Comisión Nacional de Planificación conjuntamente con la Comisión de Economía y Comercio ha establecido una lista general de proyectos fomentados. Entre ellos los que permiten el desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas y de la producción agrícola y de las materias primas, así como el desarrollo de las comunicaciones.

Proyectos que utilicen alta tecnología y favorezcan el desarrollo de la capacidad productiva, que permitan el aprovechamiento de los recursos humanos, la producción de nuevos equipos y materiales y los que permitan acceder a nuevos mercados aumentando en consecuencia las exportaciones.

Se fomentan también proyectos que permitan reducir el consumo de energía con la utilización de nuevas tecnologías y nuevos equipos, el reciclaje de energía y la protección del medio ambiente.

2.2 Zonas Económicas Especiales.

Existen distintos tipos de zonas económicas especiales, desde las originales, las de desarrollo económico y tecnológico, zonas de alta tecnología, zonas francas, zonas privadas y zonas y ciudades abiertas. Cada tipo de ZEE tiene características propias en función del sector o del tipo de sector bonificado.

Las zonas especiales de inversión establecidas en 1979, permitieron a los inversores extranjeros su entrada en China y continúan hasta hoy teniendo el apoyo político del Consejo de Estado que aprobó en 2000, once nuevas zonas de desarrollo económico y tecnológico.

Hasta ese año existían en China cinco zonas económicas especiales (ZEE) situadas en Censen, Zhuhai, Xiamen, Santou y Hainan y una sexta pseudo zona económica en el Nuevo Area de Pudong en Shangai; 48 SDET, 53 zonas de

desarrollo de Alta Tecnología (ZDAT) y de nuevas tecnologías; varias zonas de libre comercio y zonas de ámbito local y parques industriales que compiten por atraer capital extranjero, ya sea por vía de incentivos fiscales directos o también ofreciendo buena infraestructura, así como paquetes de servicios que incluyen gestión de licencias, personal y propiedad, distribución de la producción y consultoría.

Una de las zonas mas importantes es la que se extiende alrededor de la Municipalidad de Shanghai y a lo largo de la cuenca del río Yangtze; y los indicadores económicos la muestran como el motor económico de China. Comprende siete zonas de inversión de nivel estatal. En el distrito de Pudong funciona una zona franca que permite a los inversores extranjeros importar bienes y materias primas libre de derechos aduaneros y reexportarlos y es la zona de Shanghai que experimentó el mayor desarrollo económico desde su creación en 1990; centrándose los proyectos en el sector industrial de alta tecnología.

Esta zona cuenta con el puerto mas importante de China después del de Hong Kong, que le permite concretar casi el 25% de las operaciones de comercio exterior de China y por medio del río Yangtze se conecta con numerosas provincias del interior.

Jiansu tiene 11 zonas de desarrollo económico y tecnológico reconocidas por el Consejo de Estado como de categoría nacional. La ciudad como capital de provincia y por lo tanto centro político, fue construida como polo de producción de industria química y electrónica. Su importancia económica se ha acrecentado con las inversiones extranjeras en las zonas de desarrollo económico que además de los incentivos fiscales resultan atractivas a los inversionistas por el menor costo laboral y de los terrenos.

En la provincia de Zhejiang coexisten ocho zonas de desarrollo económico de nivel nacional donde se producen mayoritariamente bienes de consumo e industria ligera. Las inversiones extranjeras para estos rubros se intensificaron desde 1984 en que se declaró ciudad abierta a Hangzhou. También se estableció una zona especial para productos de software y semiconductores con el objetivo de convertir esta zona en el centro tecnológico de China. Para el crecimiento de estas zonas fue fundamental la construcción de autopistas y vías rápidas así como la red ferroviaria.

El Parque Industrial Suzhou-Singapur fue creado en 1994, situada a 80km de Sahnghai por autopista, recibe gran ayuda de Singapur y es uno de los mejores del país. Se prevé construir una nueva ciudad para 2010, en la que se espera habiten 6.000.000 de personas y captar una inversión de 20.000 millones de dólares. En la actualidad se otorgan a las empresas desgravaciones impositivas y rebajas en las alícuotas en el impuesto a las sociedades.

Nanking tiene 7 zonas de desarrollo, 6 de las cuales son provinciales y una nacional que ofrecen desgravaciones impositivas a las empresas extranjeras que comprenden rebajas en las alícuotas así como exenciones impositivas en los dos primeros años de impuestos a los beneficios y del 50% en los siguientes tres años.

La zona de desarrollo económico y tecnológico de Ningbo es la mas exitosa al presente y el gobierno pretende convertirla en la mayor zona productora de química pesada y energía. El éxito de la zona además de las ventajas impositivas está dado por los bajos precios de los terrenos, buen suministro de agua y buena comunicación vial y por tren. Funciona como zona franca de almacenamiento, con una superficie de 130.000m² para almacenamiento.

Las zonas de Pudong y Puxi a ambos márgenes del río Pu, atraieron a las empresas debido a bajos costos, incentivos fiscales y servicios de alta calidad. Los beneficios impositivos son equivalentes al que ofrecen las zonas económicas especiales, e incluyó la suspensión del impuesto a las sociedades hasta el año 2000. Tienen además infraestructura de alta calidad. Pudong tiene 7 zonas industriales estatales, algunas de las cuales son zonas francas que facilita la entrada de materias primas exentas de derechos aduaneros. Puxi es una de las zonas industriales mas antiguas de Shanghai. El éxito de estas zonas se debe a la calidad de la infraestructura, especialmente los puertos y carreteras que facilitan tanto el comercio exterior como la distribución en el interior de China. Asimismo cuentan con personal calificado derivado del número de centros educativos universitarios y de investigación.

La zona económica de Beijing fue establecida en 1991 y se encuentra a 7 km del centro de la ciudad, a 30 del aeropuerto y 140 del puerto de Tanggu, por lo cual la facilidad de accesos sumado a las tasas de impuesto favorables y que la Aduana ha informatizado todos los procedimientos, la convierten en muy atractiva para el establecimiento de empresas extranjeras.

2.3 Gran desarrollo del Oeste

El desarrollo de la región Oeste es uno de los objetivos prioritarios para la primera década del siglo XXI, basado en inversión directa extranjera en la zona. Para ello se han efectuado obras de infraestructura y el gobierno central ha dispuesto un paquete de medidas de fomento para las inversiones. Entre ellos la concesión de créditos blandos y ventajas impositivas (reducción de alícuotas, vacaciones fiscales y exenciones). Dichas medidas alcanzan también la inversión en sectores restringidos (bancos, seguros, telecomunicaciones, etc.). Como medidas a mediano y largo plazo se busca la mejora en educación lo que permitiría calificar a la mano de obra de la región. El Gobierno ha declarado que priorizará proyectos relativos a la defensa del medio ambiente.

Para atraer inversiones en proyectos mineros el Gobierno otorga la exención de derechos de exploración y extracción en yacimientos mineros no petrolíferos durante 2 años y del 50% los siguientes dos años.

3. A modo de cierre

Más allá de que es función primordial del Estado la satisfacción de las necesidades públicas y que frente a la escasez de medios para lograrlo elige cuales de aquellas necesidades, y por qué medios y con qué amplitud serán satisfechas ello debe ser congruente con el modelo de cada Estado.

La intervención del Estado a través de regímenes de fomento se da tanto en modelos de estado liberal como intervencionista o de economía regulada como el de China, otorgando incentivos y exenciones tributarias que representan un costo fiscal que debe calcularse pues tienen un importante impacto recaudatorio negativo.

Es por ello aconsejable un análisis del efecto económico que se espera conseguir con la implementación de regímenes de promoción industrial y la creación de zonas francas o, como en el caso de China, de Zonas Económicas Especiales pues el fin de promover la industria debe aspirar a la eficiencia del sector y los beneficios que se establecen para lograrlo deben ser razonables, ya que el exceso de protección destruye el espíritu de competencia, posibilita el desarrollo de privilegios, debilita el estímulo a la innovación, lesiona la competencia y en consecuencia daña al consumidor⁵.

⁵ Dromi, José Roberto. "Derecho Administrativo Económico", T. 2, ASTREA, Bs. As, 1979; pág. 175.

Además, tales beneficios tributarios, significan una fuerte afectación a la equidad horizontal de los impuestos, ya que las empresas no favorecidas por el régimen y los contribuyentes en general deberán tributar más, para no disminuir los recursos del Estado.

De allí la importancia de que se evalúe no solo el cumplimiento por parte de la empresa promovida de las obligaciones que asumió, sino del beneficio obtenido por toda la comunidad con la implementación de cada uno de estos regímenes de fomento.