Política Fiscal y Desarrollo Industrial

El problema fundamental de México ha pasado de ser uno en el que se trata de iniciar un proceso de desarrollo, a uno en que se busca controlarlo, regularlo, estabilizarlo y difundirlo equitativamente.

Por *Ifigenia M. de Navarrete*

México, (1) hace tres décadas, se encontraba en una situación que podía calificarse como la de un país subdesarrollado. En 1934, el gobierno se propuso tomar una serie de medidas en el campo económico, social, cultural y político que, continuadas y acrecentadas por los siguientes gobiernos han significado un gran avance en el progreso económico y social del país. Queda todavía mucho por hacer, pero el problema fundamental de México ha pasado de ser, uno en el que se trata de iniciar un proceso de desarrollo, a uno en el que se busca controlarlo, regularlo, estabilizarlo y difundirlo equitativamente entre los diferentes sectores que concurren a la producción.

Dentro de esta política económica emanada de los gobiernos revolucionarios, la política fiscal ha constituído la estructura básica en la cual se han reflejado y de la que ha surgido apoyo financiero para medidas fundamentales como la reforma agraria, la creación de instituciones nacionales de crédito, la expropiación petrolera, la creación de empresas estatales y paraestatales, la educación tecnológica que, junto con otros factores como el fortalecimiento del movimiento obrero y de una conciencia nacionalista en todos los ámbitos, han dado por resultado el sacudimiento de patrones feudales de producción y han facilitado el advenimiento de nuevos sistemas y técnicas de producción. Los factores externos que se manifestaron a partir de la segunda guerra mundial también contribuyeron al crecimiento económico del país. Desde luego, este desarrollo económico ha tropezado con desequilibrios y deformaciones (inflacionarias y de otra índole) que han perjudicado el grado y calidad del desarrollo, pero que contrarrestadas por diferentes medidas fiscales, monetarias y directas, no han impedido su avance.

La producción industrial ha sido una de las actividades de mayor desarrollo. Su participación dentro de la producción nacional ha ido en aumento continuo hasta llegar a significar en la actualidad alrededor de una cuarta parte del ingreso nacional.

Este desenvolvimiento industrial se ha logrado mediante continuas inversiones industriales estimuladas por una propicia política fiscal.

El presente trabajo se limita a hacer una breve exposición de la política fiscal que se ha seguido para impulsar el desarrollo industrial.

Directamente, la política fiscal puede influir en el desarrollo industrial a través del gasto público, participando en la formación de capital y, a través de la política impositiva, otorgando incentivos fiscales a la inversión privada. En México, la influencia de estos dos instrumentos básicos de la política fiscal ha sido decisiva.

Para dar una idea de la importancia que han tenido los gastos de capital del Gobierno Federal dentro del total de gastos efectivos y del total de la inversión pública, véase el cuadro siguiente:

Cuadro I

INVERSION NACIONAL, GASTOS TOTALES Y GASTOS DE CAPITAL DEL GOBIERNO FEDERAL

CONCEPTO	1939		1954	
Inversión nacional	819	100.0	9,428	100.0
Inversión pública	248	30.3	4,028	42.7
Gasto Fed. efectivo	555	100.0	5,754	100.0
Gasto Fed. de capital	168	30.2	2,315	40.2
1) Obras Públicas	105	18.9	1,564	27.2
2) Financiamientos al sector público	40	7.2	508	8.8
3) Fondos para Inst. Nales. de Crédito	23	4.1	181	3.1
4) Créd. a Empresas Priv. y Soc. Coop.	—		62	1.1

Fuente: Nacional Financiera, Dir. de Investigaciones Económicas y Sría. de Hacienda, Dir. de Estudios Hacendarios, Deptos. de Análisis Fiscal y de Estudios Económicos.

La inversión nacional total ha aumentado su participación en el producto nacional de un 10% que representaba en 1939 a un 14% que representa actualmente, y la inversión pública ha pasado de representar el 30% de la inversión nacional en 1939, al 43% en 1954. Asimismo, los gastos de capital del Gobierno Federal aumentaron su importancia de 30% en 1939 a 40% en 1954.

Dentro de los gastos de capital, los gastos directos en inversión física o sea las obras públicas representaron el 27% de los gastos en 1954 e incluyen los gastos de dos organismos dedicados exclusivamente a actividades de inversión: la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Además, la Secretaría de Marina también ha estado dedi-

(1) Los puntos de vista expresados en este trabajo son personales e independientes de la posición de la autora como Jefe del Depto. de Análisis Fiscal en la Sría. de Hacienda, Dirección de Estudios Hacendarios.

cando parte de su presupuesto a la construcción de obras marítimas y portuarias y otras dependencias del Ejecutivo han construído escuelas, hospitales, viviendas populares, etc.

La recaudación fiscal también se ha empleado para dotar de capital financiero a las empresas estatales y paraestatales que forman el sector público. El desarrollo económico del país ha requerido de la aparición y desarrollo de numerosos organismos descentralizados que han suplido (cuando ha sido necesario), reforzado y complementado la actividad económica privada. Estos financiamientos al sector público se han dado, a veces mediante la concesión de fideicomisos, y a veces mediante aportaciones de capital tales como las que se hacen a la Comisión Federal de Electricidad y a los Ferrocarriles Nacionales. Estos gastos representaron el 9% de los gastos de capital en 1954.

Además, mediante la dotación de fondos de trabajo al sistema nacional de instituciones de crédito, es decir, a los bancos agrícolas, a la Nacional Financiera, a los bancos de Comercio Exterior, Fomento Cooperativo, Transportes, etc., el gobierno ha contribuído, con la participación del capital privado, al financiamiento de la inversión y producción privadas. Estos gastos representaron el 3% de los gastos de capital de 1954.

Por último, se han otorgado créditos directos a empresas privadas y sociedades cooperativas que se han limitado a casos en que así lo aconsejaban las condiciones particulares de las empresas.

Pero además, ésta no es la totalidad de gastos que han cooperado a la formación del capital nacional. También se han otorgado subsidios para la construcción de obras públicas locales y otros gastos de fomento, que no están incluídos como gastos de capital sino como gastos corrientes, y que han beneficiado principalmente a los gobiernos de los Estados, Territorios y Municipios. Este tipo de gastos ascendió en 1953 a 171 millones de pesos.

Por su parte, la política impositiva también ha sido propicia a la industrialización del país. En primer lugar, el nivel general de impuestos es relativamente bajo, ya que en 1954 los impuestos federales apenas si representaron el 8.6% del ingreso nacional.

En segundo lugar, ya desde 1926 ha existido una legislación de fomento industrial dentro de la cual han surgido leyes de fomento a las industrias de transformación como las de 1941, 1946 y la última revisión vigente, o sea la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias de 1954. Las disposiciones contenidas en esta legislación tienden a favorecer al inversionista industrial mediante la concesión de exenciones del pago de impuestos durante un número determinado de años.

Concretamente, el artículo 1º de la Ley en cuestión dice: "El objeto de la presente Ley es el fomento de la industria nacional mediante la concesión de franquicias fiscales que estimulen el establecimiento de nuevas actividades industriales y el mejor desarrollo de las existentes. Tales franquicias se otorgarán a las industrias que conforme a esta misma ley sean calificadas como nuevas o necesarias, las que a su vez se dividirán en básicas, semi-básicas o secundarias para definir la duración de las franquicias".

La Ley considera como nuevas las industrias que fabriquen mercancías que no se produzcan en el país, siempre que no se trate de meros substitutos de las que ya se producen, y considera como necesarias las que fabriquen mercancías cuya producción sea insuficiente para satisfacer el consumo nacional, así como las de exportación que requieran un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo de producción. Además de las industrias de transformación y de exportación mencionadas, pueden acogerse a esta Ley las de extracción y beneficio de minerales no metálicos que se destinen al uso de la industria nacional, las de ensamble que utilicen partes fabricadas en el país y las de prestación de servicios públicos que determine el reglamento.

Los impuestos que podrán exceptuarse o reducirse son: los de importación y los adicionales a los bienes que se requieran para instalar la fábrica y para fabricar los productos objeto de la franquicia siempre que los artículos importados no se produzcan en el país; el general de exportación y sus adicionales; el impuesto del timbre y el impuesto general sobre ingresos mercantiles. Respecto al impuesto sobre la renta, las exenciones se refieren a la cédula II y no podrán exceder en ningún caso del 40% del importe de dicho impuesto.

La política que ha normado estas exenciones ha sido que deben ser fundamentalmente sobre los impuestos indirectos para que permitan una reducción en los costos y ayuden a nivelar a las empresas que inician sus operaciones en algún campo nuevo o necesario. Se han limitado las exenciones del impuesto sobre la renta, toda vez que empresas que pueden operar con utilidad, ya no necesitan un tratamiento fiscal favorable, si bien se ha mantenido la exención con el límite señalado del 40% en atención a que las utilidades pueden ser menores a las de otras empresas en otras actividades, y para facilitar la reinversión con fondos propios, ya que el impuesto sobre la renta incide directamentes sobre los ahorros.

Asimismo, hay otra disposición que señala que las franquicias se cancelarán cuando las utilidades de una empresa, excluyendo las reinvertidas, sean mayores que el costo de la inversión en activos fijos en la fecha en que se inició la producción. De esta manera, el fisco ha establecido ciertos requisitos que garantizan sus intereses en aquellos casos en que las empresas no necesiten de la protección debido a las condiciones peculiares del mercado.

Otra disposición importante de la nueva Ley es que se faculta a las Secretarías de Economía y de Hacienda para declarar de oficio en forma general e impersonal nuevas o necesarias actividades industriales que a su juicio convenga estimular. Con esta disposición se pretende influir en el destino del desarrollo industrial para que, con visión, el Estado pueda encauzar la inversión privada nacional.

CUADRO II

EMPRESAS INDUSTRIALES ACOGIDAS A LOS BENEFICIOS DE LA EXENCION FISCAL

1940 - 1955 *

(Millones de pesos)

Ramas Industriales	No. de Empresas	Cap. Soc. Inicial	Ocupación Inicial
I.—*De Producción*	533	787.6	41,379
1. Productos Metálicos	149	94.4	8,530
2. Químicos	112	111.8	4,882
3. Art. Mat. y Acc. Eléc.	83	105.2	7,470
4. Mat. de Construcción	56	86.9	5,051
5. Máq. y Maquinaria (Agr. - Ind.)	50	59.6	3,842
6. Hierro y Acero	48	205.3	7,791
7. Transp. Refac. y Acc.	30	118.9	3,418
8. Fertilizantes	3	3.1	328
9. Cobre Electrolítico	2	2.5	67
II.—*De Consumo*	318	486.5	28,595
1. Elab. Refr. y Empaque Prod. Alimenticios	100	107.9	9,275
2. Textiles y sus Manuf.	58	144.8	10,533
3. Vidrio	20	44.5	2,033
4. Papel y derivados	17	54.2	1,849
5. Joyería y objetos artísticos	15	3.2	605
6. Plástico y sus Manuf.	12	79.0	946
7. Maderas y Muebles	11	4.7	697
8. Optica	4	1.0	161
9. Cinematografía	3	0.6	63
10. Cuero y pieles	2	0.5	54
11. Otras industrias	76	46.0	2,379
TOTAL	851	1,274.0	69,974

* Hasta octubre únicamente.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Desde 1940 hasta octubre de 1955, se habían acogido a esta Ley, 851 empresas con un capital social inicial de 1,274 millones y con una ocupación inicial de 70,000 obreros. Las principales industrias exentas fueron las que pueden catalogarse como de producción (hierro y acero, maquinaria, aparatos eléctricos, etc.), según se detalla en el cuadro II.

De 1949 a 1954, el monto de las exenciones fiscales fue de 681 millones de pesos, de los cuales el 38% correspondió a impuestos sobre la renta, el 40% a impuestos de importación y el 21% a ingresos mercantiles.

Sin embargo, ésta no es la totalidad del sacrificio fiscal ya que, además, hay que considerar los subsidios que se dan a cargo de impuestos causados y que, durante el mismo período, fueron de 982 millones de pesos, de los cuales, por impuestos a la importación dejaron de percibirse 248 millones y por impuestos de producción 734.

La diferencia entre la exención fiscal y el subsidio que se otorga para compensar el pago de impuestos (llamado subsidio virtual) estriba en que mientras la primera libera legalmente y en forma general a los causantes de la obligación de pagar total o parcialmente ciertos impuestos bajo el ejercicio de la Ley de Fomento, el subsidio virtual tiene la naturaleza de un convenio fiscal mediante el cual, el fisco se paga a sí mismo a cuenta del causante, la totalidad o una parte de los impuestos causados por un tiempo delimitado (generalmente de un año y ocasionalmente de dos) a cambio de que el causante ejecute ciertos actos económicos que contribuyen a mantener o a aumentar los niveles de producción, de ocupación o de inversión.

CUADRO III

SACRIFICIO FISCAL POR FOMENTO A LA INDUSTRIA

1949 - 54

1.—*Exenciones fiscales*	681.1
a) Impuestos sobre la renta	260.8
b) Ingresos Mercantiles	144.7
c) Importación	269.2
d) Otros	6.4
2.—*Subsidios comp. por impuestos* (1)	981.9
a) Por Imp. de importación	247.5
b) Por Imp. de producción	734.4
Total sacrificio fiscal	1,663.0
Capital social inicial de empresas exentas 1949-54	693.3

(1) Los datos de 1954 son preliminares.
FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las dos formas de ayuda significan un sacrificio fiscal y un pago menor de impuestos efectivos y las dos han jugado un papel importante en la política fiscal y el desarrollo industrial.

Los subsidios se emplean debido a la inconveniencia de hacer una rebaja general de impuestos que resulte en ganancias indebidas para algunas empresas, por lo que el Estado establece un convenio fiscal con determinadas empresas contribuyentes en dificultades para percibir un pago efectivo menor. Esto permite un control más flexible de industrias que pasan por situaciones peculiares y también ha servido para orientar la producción y para proteger los intereses nacionales en el mercado exterior, organizando a los productores como en el caso del henequén, chicle, etc.

El total del sacrificio fiscal en este período, se estimó en 1,663 millones de pesos, de los cuales el 41% fue por concepto de exenciones y el 59% por concepto de subsidios virtuales. Esta cantidad si bien es relativamente pequeña, dentro de la recaudación total del Gobierno, es mayor que el capital social inicial de las empresas exentas durante 1949-54 que se declaró en 693 millones de pesos. Hay que advertir que el beneficio directo a las empresas exentas se limita a 681 millones o sea el monto de las exenciones y además que el capital inicial no es con el que en realidad operan durante la vigencia de las franquicias ya que falta el dato de ampliaciones de capital y ocupación.

Finalmente, no conviene terminar esta breve exposición sin hacer mención de otro instrumento fiscal muy importante en el desarrollo industrial: la política arancelaria. Esta ha sido fundamentalmente proteccionista, ha permitido la selección de las importaciones y ha tratado de estabilizar la economía y compensar las fluctuaciones en los precios y demanda de nuestros productos de exportación.

Los coeficientes impositivos a la importación varían de acuerdo con el grado de elaboración de los artículos importados y con su importancia para el desarrollo económico del país. Así los artículos manufacturados de consumo, alcanzan en promedio coeficientes hasta de 53% sobre el valor y bienes de producción tales como materias primas, materiales de construcción, maquinaria, herramientas, refacciones, lubricantes, etc., coeficientes impositivos promedio de un 15% ad-valórem.

Además, sobre estas tarifas se conceden las exenciones y subsidios a la importación que arriba se mencionaron. La política de industrialización ha logrado cambiar la estructura de nuestras importaciones al grado de que mientras en 1939 el 25% de la importación se dedicaba a adquirir bienes de capital, en 1954 el porcentaje subió al 40%. Por otro lado, los bienes catalogados como no indispensables que en 1939 representaron el 20% de nuestras importaciones, en 1954 constituyeron tan sólo el 10% de la importación total.

Aun cuando en ocasiones, las ramas industriales que gozan de exenciones fiscales también se les otorga protección arancelaria, no se ha establecido ninguna relación explícita entre las franquicias y los aranceles en la Ley de Fomento vigente para dejar en libertad a las autoridades de juzgar cada movimiento en los aranceles según sus propios méritos, y de acuerdo con la situación particular del consumo y la producción nacionales y del equilibrio de la balanza de pagos.