

## Las reformas al régimen de estímulos fiscales a la exportación

A mediados del presente marzo se anunció una reestructuración del régimen de estímulos fiscales a la exportación en México. Con ella, se amplían significativamente los beneficios fiscales concedidos, se diversifica la gama de las posibles empresas beneficiarias, se amplía el tipo de operaciones susceptibles de acogerse al régimen y las clases de artículos beneficiados, y se simplifican los trámites administrativos necesarios para disfrutar de los estímulos. Al anunciar esta reestructuración, las autoridades hacendarias del país señalaron que para definirla habían sido tenidas en cuenta las críticas objetivas que respecto de la operación del anterior sistema se habían manifestado en diversos círculos interesados; las experiencias de otros países en la estructuración y manejo de sistemas similares; los criterios internacionalmente aceptados, en el GATT, a fin de no exponer a las exportaciones mexicanas a la aplicación de derechos compensatorios, y las características propias de las exportaciones y las empresas exportadoras mexicanas.

El nuevo régimen de estímulos fiscales a la exportación quedó definido en dos acuerdos presidenciales, de fecha 15 de marzo,<sup>1</sup> cuyas principales características, así como la forma en que se comparan con las del antiguo régimen, se resumen en el cuadro anexo a esta nota.<sup>2</sup>

El nuevo régimen amplía el tipo de operaciones susceptible de acogerse a los estímulos fiscales, antes limitado a la exportación de productos manufacturados finales. Ahora, por una parte, se incluyen en el sistema no sólo las operaciones de exportación, sino las de sustitución de importaciones en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza norte

<sup>1</sup> Véase su texto en la sección "Documentos" de este mismo número de *Comercio Exterior*, pp. 199 a 202

<sup>2</sup> En la misma oportunidad se expidió un reglamento para regular la actividad de las empresas maquiladoras de exportación y extender su ámbito de operación de las fajas fronterizas a los litorales del país. El texto de este reglamento, junto con diversos análisis y comentarios sobre este tipo de empresas, aparecerá en el número correspondiente a abril próximo de *Comercio Exterior*.

del país, cuidando de no perjudicar los productos "elaborados localmente con materias primas nacionales"; por otra, pueden acogerse al régimen, en principio, los productos incluidos en las secciones 6, Artículos manufacturados clasificados por material; 7, Maquinaria, máquinas herramientas, material eléctrico y transportes, y 8, Artículos manufacturados diversos, de la Tarifa del Impuesto General de Exportación, sin perjuicio de que, más adelante, se considere la inclusión de artículos correspondientes a otras secciones.

Al incluir en el régimen la sustitución de importaciones fronterizas se atiende a la necesidad de atenuar uno de los factores de presión más importantes sobre la posición de la cuenta corriente de la balanza de pagos; siendo de esperarse, a mediano plazo, una comprensión de las fugas de divisas por este concepto. Al incluir no sólo bienes finales, sino también semimanufacturados y bienes intermedios, se generaliza el régimen de estímulos fiscales, eliminando una discriminación que, en realidad, carecía de sentido en la actual etapa del desarrollo de la industria mexicana.

El nuevo régimen incluye entre las empresas elegibles de acogerse a él no sólo a las industriales que exporten directamente, sino también a las empresas exportadoras, que intermedien entre el productor nacional y el importador extranjero. De esta suerte, se elimina uno de los defectos más evidentes del antiguo régimen: excluir a las empresas de comercio exterior, uno de los vehículos más dinámicos de los modernos sistemas de comercialización internacional.

El nuevo régimen amplía sustancialmente el margen de devolución de impuestos, antes restringido a la cuota federal (1.8%) del impuesto sobre ingresos mercantiles, al impuesto de importación sobre los insumos importados y a una deducción adicional, de parte de las utilidades generadas por las exportaciones, para efectos del impuesto sobre la renta, que constituían el llamado subsidio triple. Ahora, la devolución abarca la participación neta federal en los impuestos indirectos (ingresos mercantiles, producción y comercio, tenencia y uso de bienes y servicios industriales, timbre, ventas de primera mano, etc.) que gravan al producto y a sus insumos, y el total del impuesto de importación causado por los insumos importados. Además, en el caso de los impuestos indirectos, la magnitud de la devolución se liga al grado de manufactura nacional de los artículos que se exporten o sustituyan importaciones fronterizas: si éste es de 50 a 59 por ciento, la devolución equivaldrá al 50% de los impuestos indirectos causados; si es de 60% o más, la devolución será por la totalidad de esos impuestos. La eliminación de la deducción para efectos de impuesto sobre la renta, obedece a la necesidad de no contravenir normas internacionalmente aceptadas en materia de estímulo fiscal a la exportación, corriendo el riesgo de que se apliquen derechos compensatorios en contra de las exportaciones mexicanas. (A este respecto, cabe recordar que el GATT considera que "El eximir a un producto exportado de los derechos o impuestos de que es objeto ese mismo producto cuando se destina al consumo interno, o el reembolso de tales derechos e impuestos, en cantidades que no excedan a aquellas que se han pagado, no debe considerarse como un subsidio". Anexo el Artículo XVI.)

Se había estimado que la aplicación del régimen de subsidio triple ofrecía un estímulo fiscal neto bastante pequeño, que difícilmente excedía del 2% del valor de la mercancía exportada. Con el nuevo sistema, en el caso de que se llegue al 60% o más de manufactura nacional y, con ello, se tenga derecho a la devolución de la totalidad de los impuestos indirectos, se ha estimado que, en promedio, el estímulo fiscal equivaldrá al 10% del valor de la mercancía exportada. Es evidente que este porcentaje puede variar según las características

Comparación entre el antiguo y nuevo régimen de estímulos fiscales a la exportación en México

	Antiguo régimen	Nuevo régimen
<b>A/ Devolución de impuestos</b>		
Régimen aplicable en caso de:	Exportación de productos manufacturados (bienes finales)	Exportación, o venta en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza norte con propósitos de sustitución de importaciones, de productos industriales de manufactura nacional (secciones 6, 7 y 8 de la Tarifa del Impuesto General de Exportación <sup>1</sup> , o de otras secciones, por acuerdo de la SHCP y la SIC).
Beneficiarios:	Empresas industriales establecidas en el país que exporten directamente	Empresas industriales o comisionistas y empresas comerciales (que adquieran los bienes directamente del productor) que exporten o sustituyan importaciones en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza norte.
Impuestos susceptibles de devolución:	Total del impuesto de importación sobre los insumos importados que se incorporen al artículo de exportación Cuota federal (1.8%) del impuesto sobre ingresos mercantiles (última etapa) Reducción del impuesto sobre la renta en la parte del incremento en la utilidad gravable atribuible al aumento de las exportaciones.	Total del impuesto de importación que causen los insumos importados que se incluyan en el artículo exportado o vendido en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza norte <sup>2</sup> Participación neta federal de los impuestos indirectos que graven el producto y sus insumos, en las siguientes proporciones <i>Grado de Porcentaje de devolución de impuestos indirectos</i> 50-59%                      50% 60% o más                100%
Límite mínimo de manufactura nacional para tener derecho a las devoluciones:	80% (ochenta por ciento)	50% (cincuenta por ciento)
Forma de la devolución:	Compensación de impuestos a cargo del beneficiario	Certificados de devolución de impuestos, utilizables para el pago de impuestos federales no afectos a un fin específico. <sup>3</sup>
<b>B/ Importación y exportación temporal</b>		
<b>1. Importación temporal</b>		
Permite la importación temporal de:	a) Envases; y b) Productos: i. Materias primas que permitan la exportación de productos que sólo se consumen internamente, mejorando su calidad y presentación. ii. Materias primas o bienes de capital que aumenten el grado de utilización de la capacidad instalada; y iii. Materias primas que permitan la elaboración de productos terminados destinados a abastecer las zonas y perímetros libres.	a) Materias primas; b) Productos semimanufacturados; c) Productos terminados; d) Envases; e) Moldes, dados y matrices; f) Piezas o dispositivos que complementen aparatos, máquinas y equipos destinados a la exportación y g) Máquinas, aparatos y equipo para reparación o reacondicionamiento.
Límite mínimo de manufactura nacional para realizar importaciones temporales:	60% (sesenta por ciento)	40% (cuarenta por ciento)
Plazo:	6 meses, prorrogable una sola vez hasta por 6 meses.	6 meses, prorrogable una sola vez hasta por 6 meses.
<b>2. Exportación temporal</b>		
Permite la exportación temporal de:	a) Envases; y b) Artículos para acabarlos o acondicionarlos en el extranjero	a) Materias primas; b) Productos semimanufacturados; c) Productos terminados; d) Envases; e) Moldes, dados y matrices; f) Máquinas, aparatos y equipo para reparación o reacondicionamiento, y g) Productos defectuosos para sustitución.

<sup>1</sup> 6. Artículos manufacturados clasificados por material, 7. Maquinaria, máquinas herramientas, material eléctrico y equipo de transporte, 8. Artículos manufacturados diversos.

<sup>2</sup> Cuando el beneficiario no se acoja al régimen de importación temporal.

<sup>3</sup> Impuesto al ingreso global de las empresas; cuota federal de ingresos mercantiles; impuesto a la importación (sólo el gravamen general); impuesto sobre las erogaciones por remuneraciones al trabajo personal; impuestos especiales (a la producción, venta de primera mano y consumo de bienes en el interior del país con fines no específicos); impuestos del timbre e impuesto sobre primas de seguros en operaciones de exportación.

Fuentes: Antiguo régimen: *Diario Oficial*, México, 3 de octubre de 1968 y 27 de septiembre de 1961.

Nuevo régimen: *Diario Oficial*, México, 17 de marzo de 1971 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estímulos fiscales a la exportación de manufacturas*, México, marzo de 1971.

de los procesos industriales en las distintas ramas; lo que es indudable es que ofrece un estímulo suficiente como para mejorar drásticamente la posición competitiva internacional de las manufacturas mexicanas que se obtengan en condiciones razonables de productividad. Es también evidente, sin embargo, que aquellos productos fabricados aprovechando altas barreras protectoras, cuyos diferenciales de precio respecto de los niveles internacionales son muy amplios, no alcanzarán una posición competitiva mediante ningún estímulo fiscal concebible, sin antes reajustar sus condiciones de producción.

Por lo anterior, al anunciar el nuevo régimen, el Presidente de México señaló que corresponde a los industriales ofrecer "artículos de calidad, en condiciones de venta y abastecimientos adecuados" y que "el sacrificio fiscal será inútil si los industriales no responden al mismo intensificando esfuerzos para vender más productos en los mercados externos".

El nuevo régimen reduce, de 80 a 50 por ciento, el límite mínimo de grado de manufactura nacional necesario para tener derecho a los estímulos. Con ello se reconoce que son todavía numerosas las ramas industriales con un contenido importación de operación relativamente alto, pero que este elemento, cuando no es exagerado, no debe ser obstáculo para que la industria tenga acceso a los estímulos fiscales a la exportación. Es importante que en la operación del sistema se busque la forma de promover un progresivo abatimiento de ese contenido importación, para reducir correspondientemente la inflexibilidad de la estructura de las importaciones mexicanas.

El régimen de importación temporal fue revisado con el objeto de, a través de él, propiciar un mayor grado de aprovechamiento de la capacidad industrial instalada. Por una parte, se amplió significativamente la gama de insumos susceptibles de ser importados temporalmente para integrarse a productos de exportación o destinados a sustituir importaciones fronterizas. Se prevé también una operación más flexible para la importación temporal de moldes, dados y matrices, que permitan realizar fabricaciones especiales sin incurrir en los costos que supondría la importación definitiva. Finalmente, también en atención al grado medio de integración nacional de la planta industrial del país, se ha reducido de 60 a 40 por ciento el límite mínimo de manufactura nacional que deben alcanzar las plantas que deseen acogerse al régimen de importación temporal.

Como se ha advertido en distintos estudios sobre la política comercial de México, la reestructuración del régimen de incentivos fiscales a la exportación es parte importante, pero sólo parte, de la necesaria reestructuración de la política comercial de México. La otra parte es, para insistir en el término, la reestructuración del sistema de protección industrial vigente en nuestro país. Mientras prevalezcan niveles de protección excesivos e indiscriminados, que en realidad actúan como un desestímulo fundamental para la exportación, será necesariamente limitada y parcial la efectividad de los estímulos fiscales. Existe, y ello es evidente en numerosos pronunciamientos de política económica de la nueva administración, la intención de proceder a ese reordenamiento de nuestro sistema de protección. Todo parece indicar que, habiéndose reestructurado el régimen de estímulos fiscales a la exportación, se ha llegado al momento de iniciar en definitiva el ajuste gradual y progresivo del sistema de protección para que deje de subsidiar la ineficacia y, mediante una estructura arancelaria de importación cuidadosamente escalonada, se convierta en un aliciente de la exportación de manufacturas y permita también, como resultado del mejor aprovechamiento de la capacidad industrial instalada y de más elevados niveles de productividad, el abatimiento de los precios internos y la consecuente ampliación del mercado nacional.

## Problemas de la ciencia y tecnología en México

En abril de 1970, el entonces candidato a la Presidencia y actual presidente de la República, Lic. Luis Echeverría, tuvo un encuentro con un amplio grupo de eminentes científicos mexicanos. En esa ocasión, se llegó a la conclusión de que, aunque la investigación —tanto en el campo de la ciencia pura como en el de la tecnología— tiene un valor estratégico de elevada trascendencia en el desarrollo, en nuestro país nunca se le ha dado la debida importancia. Como resultado, la brecha científica y tecnológica entre México y el mundo avanzado ha crecido en tal forma que, a fines de los sesenta, México dependía casi por completo del progreso logrado en el exterior y carecía de la capacidad para desarrollar su propia ciencia y tecnología y para adaptar las importadas a las necesidades socioeconómicas nacionales urgentes.

El retraso científico-tecnológico del país puede resumirse en pocas cifras: el gasto nacional total en estas actividades no excedía, en 1968, de 350 millones de pesos, equivalentes al 0.15% del producto nacional bruto; el país contaba solamente con unos 2 000 investigadores de tiempo completo o unos 40 científicos por cada millón de habitantes; había una ingente multiplicación de centros e institutos cuya mayoría —en función de sus ínfimos recursos financieros y humanos— ni siquiera merecía el nombre de institución científica, y el 98% del gasto del sector privado en tecnología consistía en la compra de tecnología —muchas veces en forma indiscriminada— en el extranjero.

Reconociendo esta situación y estableciendo la relación causa-efecto entre el estado del sistema educativo y el subdesarrollo de la ciencia y la tecnología, en un discurso ante los egresados del Instituto Politécnico Nacional, el Lic. Echeverría declaró, a mediados de junio del año pasado, lo siguiente:

Nos proponemos convertir a los centros de alta cultura, a las universidades y a los institutos técnicos, en sedes de nuestro desarrollo científico. No ignoramos, sin embargo, que una sólida política en esta materia debe conciliar los intereses estrictos de la ciencia y los objetivos sociales y económicos que el país se proponga. Ninguna de las instituciones que contribuyen al mejoramiento de la eficiencia general de la sociedad, puede estar ausente de un programa de desarrollo científico y tecnológico. Es preciso crear instrumentos de planeación y decisión en los que participen los sectores y organismos interesados. Es necesario que exista un contacto permanente entre las instituciones de enseñanza superior, las agencias públicas que realizan investigaciones para el cumplimiento de sus fines, las empresas privadas, los grandes medios de difusión y la totalidad del sistema educativo. Es preciso que determinemos cuáles son las metas prioritarias y los propósitos a largo plazo que debemos perseguir en esta etapa de nuestra evolución nacional.

El debate posterior entre los círculos políticos y los científicos y tecnológicos se tradujo en el establecimiento, a fines de 1970, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que fue encargado de múltiples funciones respecto al fomento del esfuerzo nacional en ambos campos. El preámbulo de la ley respectiva subraya, entre otros, que: *a)* toda política de ciencia y tecnología no solamente requiere de una congruencia en sí misma, sino que debe formar parte de la política general de desarrollo; *b)* el establecimiento de tal política

adquiere características peculiares en nuestro país, debido a la escasez y dispersión de los recursos de que actualmente se dispone, y *c)* es necesario, por lo tanto, establecer un sistema funcional que interrelacione a los diferentes organismos que realizan, promueven y utilizan la investigación científica y tecnológica o preparan investigadores.

En los meses transcurridos desde la promulgación de la ley que creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se dieron a conocer numerosas declaraciones y opiniones en diversos círculos, aunque parece hacer falta aún una definición precisa de los planes de acción y de las prioridades en los que el Consejo basará su actividad. Se hicieron además, en una u otra ocasión, declaraciones sobre la magnitud de los recursos humanos y financieros necesarios para el fomento de la ciencia y la tecnología en el presente sexenio. Se habló de que para el año de 1975 México necesitará 9 000 investigadores y 2 400 millones de pesos para financiar sus actividades. Ya que no se precisó cómo en cinco años puede triplicarse el número de científicos y de dónde provendrán los fondos necesarios, hay que mirar estas estimaciones con sumo cuidado. Cabe recordar que en las discusiones anteriores a la creación del Consejo, los más destacados científicos nacionales advertían contra los peligros de la "producción en masa" de investigadores e insistían en que se trataba de una tarea no de improvisación sino a muy largo plazo.

Se ha llegado al momento en el que hay que definir la posición ante los problemas básicos. Entre estos últimos podrían mencionarse, a título de ejemplo, los siguientes: *a)* las prioridades respecto al fomento respectivo de la ciencia y la tecnología; *b)* las modalidades de la adaptación del esfuerzo tecnológico a las necesidades inmediatas del país; *c)* la relación entre las tareas del Consejo y el conjunto de las políticas económicas; *d)* el muy complicado y delicado establecimiento de prioridades tecnológicas; *e)* la política del Consejo frente a los minúsculos centros e institutos semifantasmas, y *f)* la movilización de los recursos del sector privado para la investigación científica y tecnológica. La clarificación de estos y otros puntos parece bastante importante en vista de que, por un lado, todo tiene urgencia al mismo tiempo y, por otro, los recursos humanos disponibles, no tanto para el manejo de las políticas en ciencia y tecnología sino para la investigación misma, siguen siendo escasos.

Lograr una clara distinción entre las pautas por seguir en los campos de la ciencia y la tecnología, respectivamente, puede ser particularmente difícil. Uno de los laureados con el Premio Nacional de Ciencias declaró recientemente, con toda razón, que:

...para cualquier nación una buena política científica tiene dos aspectos complementarios: por un lado el desarrollo de la ciencia y por otro su aplicación al mejoramiento de la salud, prosperidad y bienestar en el país. Todos estamos conscientes de la importancia del segundo aspecto, particularmente teniendo en cuenta las grandes carencias que hay en nuestro país. Pero no debemos olvidar el primer aspecto, ya que para aplicar la ciencia hay que tenerla primero.

La escasez de los cuadros humanos y la inexperiencia del país en la fijación de las metas y prioridades del desarrollo científico-tecnológico indican que podría ser sumamente útil a estas alturas empezar por estudiar los aciertos y los errores de otros países en materia de ciencia y tecnología.