

4.2. Incentivos Fiscales

ADOLFO ARRIOJA VIZCAÍNO

Profesor asistente de la Universidad Ibero-
americana.

SUMARIO: 4.2.1. *Introducción*. 4.2.2. *El Proteccionismo industrial*. 1. Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. 2. El triple subsidio. 4.2.3. *Los incentivos a la exportación y a la descentralización industrial*. 1. Los certificados de devolución de impuestos. 2. El decreto de descentralización industrial y desarrollo regional. 4.2.4. *Los incentivos compensatorios de la devaluación*. 1. La compensación del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas, por adquisiciones de maquinaria nueva para uso industrial. 2. Los nuevos certificados de devolución de impuestos. 4.2.5. *Las perspectivas futuras*.

4.2.1. INTRODUCCION

La evolución del otorgamiento de incentivos fiscales en México durante los últimos diez años, se ha significado tanto por un carácter marcadamente preferencial hacia la actividad industrial como por su división en tres etapas claramente diferenciadas que permiten apreciar, como un hecho incontrastable, su vinculación con las orientaciones, tendencias y vicisitudes de la Economía Nacional. Etapas que, a nuestro juicio, pueden denominarse: proteccionismo industrial; promoción de las exportaciones y de la descentralización industrial; y efectos compensatorios de la devaluación monetaria.

Es decir, el análisis de los más importantes estímulos fiscales vigentes durante la última década, permite apreciar indirectamente la evolución, un tanto contradictoria e inestable, de un sistema económico que pasó de la excesiva protección y apoyo al desarrollo industrial —razón por la cual se suele asociar con el poco explicativo término de “desarrollismo” a una especie de economía dirigida— la que jamás resultó integral, ni mucho menos alcanzó sus propósitos, para concluir enfrentando —de un modo poco ortodoxo pero realista a fin de cuentas— un grave fenómeno devaluatorio que si en otras naciones puede pasar como un hecho más o menos cotidiano en México, dado nuestro peculiar sistema monetario, revistió caracteres de tragedia nacional.

Así, la problemática de los incentivos fiscales —que 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— no puede permanecer disasociada de la evolución, y en su caso de la involución, de la Economía en general.

Se ha considerado como una especie de deber ineludible para los países en vías de desarrollo el tener que otorgar estímulos e incentivos de carácter fiscal a quienes realizan actividades productivas, pues se piensa que sólo a través de este medio puede propiciarse un verdadero crecimiento industrial y el inevitable tránsito de la sociedad agrícola a la sociedad de consumo, la que a pesar de sus reiteradas crisis continúa siendo la gran aspiración de lo que los economistas norteamericanos, con un dejo de velada ironía, han dado en llamar “*emerging nations*” (literalmente “naciones que emergen”).

Sin embargo, la experiencia ha demostrado, en el caso concreto de México, que el abuso del proteccionismo o paternalismo fiscal, a cambio de ofrecer la imagen formal de una estructura industrial, sólo conduce al feroz predominio de la inversión extranjera y al inevitable desequilibrio en la distribución del ingreso nacional, puesto que al no hacerse extensivo a las grandes masas de trabajadores y empleados, sólo beneficia a minorías privilegiadas.

Parece ser que después de todo los constituyentes de 1916-1917, no tuvieron una visión tan equivocada de las cosas. En efecto, si analizamos la cuestión desde un punto de vista estrictamente jurídico nos encontraremos con que desde 1917, cualquier política de estímulos fiscales, se ha desarrollado al margen de la Constitución. Conforme a su texto original, el que a despecho de la fiebre reformista de que ha sido repetida víctima nuestro Ordenamiento Supremo, a la fecha permanece inalterable, el artículo 28 Constitucional, ha establecido con toda claridad que: “En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; *ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria...*”

Esto, para el buen entendedor, sólo significa que cualquier exención, subsidio o reducción impositiva, que es precisamente lo que constituye el objeto de los estímulos e incentivos fiscales, representa un acto típicamente inconstitucional. Afirmación por demás incontrovertible, que no puede destruirse con la manida afirmación de que la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional y la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han dejado sentado que lo que la Constitución prohíbe son las exenciones a título particular, pero no las que se contienen en normas de carácter general aplicables por igual a todos aquellos que se coloquen en las respectivas hipótesis normativas, puesto que para cualquier

jurista imparcial resulta evidente por una parte que la prohibición constitucional no admite distinciones, y por la otra que no es válido que tales distinciones se hagan a través de leyes secundarias o de tesis jurisprudenciales.

Pero en todo caso no se trata más que de una crítica meramente retórica, puesto que el hecho es que al menos en los últimos treinta años el Gobierno Mexicano ha llevado a cabo una intensa política de estímulos fiscales de variadas tendencias y propósitos, totalmente al margen o al menos con independencia de lo que marca la Constitución, y sujeta exclusivamente a los vaivenes de su propia política económica.

Partiendo de las premisas anteriores, nos proponemos efectuar a continuación un somero análisis de los más importantes estímulos fiscales vigentes en México durante los últimos diez años, dividiéndolos para su estudio en las tres etapas apuntadas líneas arriba, las que insistimos, nos sirven para marcar y delinear pautas, tendencias y orientaciones propias de una década de contradicciones, enfrentamientos y de difícil transición.

Desde luego, dadas las limitaciones de espacio que enfrentamos, nos será del todo imposible entrar al análisis de la multitud de incentivos que bajo la forma de Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, oficio-circulares y resoluciones de carácter general estuvieron (y están) en vigor, a lo largo de este período. De ahí que como ejemplos representativos hayamos tomado las disposiciones que por su naturaleza y efectos nos permiten caracterizar de la mejor manera posible las etapas de referencia. Así, en primer término haremos alusión a la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias y al llamado "Triple Subsidio", que ejemplifican a los incentivos fiscales típicos del proteccionismo industrial o "desarrollismo" como mejor, aunque equivocadamente, se le conoce. Posteriormente veremos los aspectos más importantes de los Decretos Presidenciales relativos a los certificados de devolución de impuestos y a la descentralización industrial y desarrollo regional, reflejos de una economía que el Estado trató de dirigir, orientándola hacia metas prioritarias de beneficio social. Finalmente haremos breve mención a los estímulos tributarios acordados como consecuencia de la reciente devaluación de nuestra moneda. Los que en cierto sentido implican una imprescindible rectificación del rumbo económico, y el afán de prevenir las nuevas crisis que pueda depararnos el aún incierto porvenir.

4.2.2. EL PROTECCIONISMO INDUSTRIAL

El período 1967-1971, marca el fin de una importante etapa de nuestro crecimiento industrial, iniciada aproximadamente en el año de 1946, cuyos

aspectos más sobresalientes están constituidos por una actitud estatal sobre-protectora y en cierto sentido paternalista, hacia el sector que tradicionalmente han controlado en México los medios e instrumentos de producción. Había que industrializar al país a cualquier precio, incluyendo el costo fiscal. Durante esta etapa, que algún autor de ensayos socio-políticos dio en llamar “la nueva arcadia” para simbolizar, en obvia referencia al porfiriato, el auge alcanzado por los negocios particulares y la falsa apariencia de prosperidad y paz, la inversión privada, asociada por regla general en forma minoritaria al capital extranjero, alcanza su apogeo y plenitud, llegándose inclusive a hablar de una especie de fantasmagórico “milagro mexicano” y de las grandes ventajas que significaba vivir en un supuesto “paraíso fiscal”.

Los Gobiernos de ese entonces pensaron, indudablemente de buena fe y preocupados tan sólo en resolver los problemas más inmediatos, que otorgando todo tipo de facilidades a las empresas creadoras de riqueza, ésta una vez generada se desparramaría en cascada sobre todas las clases sociales elevando, insensible pero seguramente, el nivel general de vida. A ese respecto puede decirse que trató de seguirse lo que la Economía Moderna ha calificado con todo acierto como “el obsoleto esquema Hamiltoniano”. Es decir, la idea de que al concentrarse la riqueza y el bienestar en la cúpula de la escala social, las mismas por virtud de una no comprobada Ley de gravedad económica, tenderán a descender sobre los demás estratos.

Partiendo de semejante premisa se expiden Ordenamientos legales plé-
tóricos de estímulos e incentivos fiscales —cuyos dos ejemplos más representativos pasaremos a tratar enseguida— que a través de sensibles sacrificios tributarios —de graves efectos reductores sobre el gasto público—, dieron origen a una posible indebida asociación proteccionista del Estado hacia los particulares.

1. *Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias*

El Ordenamiento legal de mayor importancia en cuanto a las tendencias y orientaciones que caracterizaron a lo que hemos dado en llamar “la primera etapa” está constituido por la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, tanto por el elevado volumen de incentivos que contiene, como por su larga vigencia (entró en vigor el día 3 de febrero de 1953, y fue tardíamente abrogada, puesto que a partir de 1972 estuvo en abierta contradicción con el Decreto de Descentralización Industrial y Desarrollo Regional, hasta el 15 de diciembre de 1975).

Un breve resumen de las disposiciones fundamentales puede permitirnos apreciar sus claras tendencias proteccionistas.

Así, el artículo 1o. comienza por declarar que: “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 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”.

Por su parte, los artículos 2o. y 3o. definen lo que debe entenderse por industrias nuevas o necesarias en los términos siguientes: “Para los efectos de esta Ley se considerarán industrias nuevas las que se dediquen a la manufactura o fabricación de mercancías que no se produzcan en el país, *siempre que no se trate de meros sustitutos de otras que ya se produzcan en éste y que contribuyan en forma importante a su desarrollo económico*”.

“...se considerarán industrias necesarias, las que tengan por objeto la manufactura o fabricación de mercancías que se produzcan en el país en cantidad insuficiente para satisfacer las necesidades del consumo nacional, siempre que el déficit sea considerable y no provenga de causas transitorias. Igualmente se considerarán como industrias necesarias para la economía general del país, las que para exportar sus productos terminados, o los semiterminados a un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo de producción, les sea indispensable obtener alguna o algunas de las franquicias a que se refieren las Fracciones II, III y IV del artículo 14”.

Los artículos 8o., 9o. y 10o. se ocupan en clasificar a las industrias nuevas o necesarias, en básicas, semibásicas o secundarias sobre las bases siguientes:

“Se considerarán industrias básicas las que produzcan materias primas, máquinas, maquinaria, equipos o vehículos que sean primordiales para una o más actividades de importancia fundamental para el desarrollo industrial o agrícola del país.

“Se considerarán industrias semibásicas las que produzcan mercancías destinadas a satisfacer directamente necesidades vitales de la población, o que produzcan herramientas, aparatos científicos o artículos que puedan ser utilizados en procesos posteriores de otras actividades industriales importantes.

“Son industrias secundarias las que produzcan mercancías no comprendidas en los dos artículos anteriores”.

A las empresas que se encontraran colocadas dentro de las hipótesis normativas mencionadas en los preceptos legales cuyo contenido se acaba

de transcribir, se les otorgaron importantes exenciones y reducciones impositivas como son la exención en el pago de los Impuestos General de Importación y Exportación y sus adicionales; exención en el pago de los Impuestos del Timbre y de la Participación Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles; y una reducción equivalente al 40% de lo que actualmente se conoce como el Impuesto al Ingreso Global de las Empresas, establecido por la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y que en ese entonces obedecía a la escasamente técnica denominación de "Cédula II".

Por su parte, el artículo 15 del Ordenamiento legal que analizamos dispuso que las exenciones o reducciones de impuestos de referencia, se concederían por un período de diez años a las industrias básicas, de siete años a las semibásicas y de cinco años a las secundarias.

Resulta a todas luces evidente que la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias resultó un punto culminante de la etapa de proteccionismo industrial que en materia de incentivos fiscales imperó por lo menos durante el primer tercio de la década pasada. Las disposiciones a las que nos hemos referido brevemente demuestran de manera palpable el costo tributario tan enorme que significó para México el llamado proceso de industrialización. Si consideramos que los Impuestos clave constituyen la base para la composición de la renta interna del Gobierno Federal, son respectivamente el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, el Impuesto del Timbre y los Impuestos a la Importación y a la Exportación, llegaremos inevitablemente a la conclusión de 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 entre disturbios 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.

2. *El Triple Subsidio*

Un segundo Ordenamiento que ejemplifica de manera más o menos fehaciente los rasgos distintivos de la etapa que hemos llamado proteccionismo industrial, es el triple subsidio. Denominación que le fue aplicada en virtud de que, a manera de incentivos fiscales para promover las exportaciones de artículos manufacturados en México, otorgaba sustanciales reducciones en materia de Impuestos a la Importación, Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles e Impuesto al Ingreso Global de las Empresas.

Este subsidio se encontró en vigor durante un plazo aproximado de diez años, entre 1961 y 1971, hasta que la expedición del Decreto que crea los certificados de devolución de Impuestos lo dejó sin efectos.

El principal mérito de este estímulo tributario radica en el hecho de que se encontró específicamente orientado a promover la exportación de manufacturas mexicanas, buscando por una parte combatir la imagen de nuestro país como tradicional exportador de materias primas, y por la otra estimular todas aquellas operaciones mercantiles generadoras de divisas y por ende equilibradoras de nuestra siempre deficitaria balanza comercial.

No obstante, fue objeto de múltiples y variadas críticas debido a que jamás respondió a un mecanismo adecuado para el fomento de las exportaciones, ya que, además de presentar una serie de problemas prácticos para su cabal implementación, implicaba un costo fiscal demasiado elevado para los beneficios que en un momento dado podría depararle a la economía nacional.

En efecto, ha sido una tesis comúnmente aceptada por el moderno Derecho Fiscal, y convalidada en cierta medida por algunas de las más recientes disposiciones del Gobierno Mexicano en esta materia, el que el otorgamiento de incentivos tributarios a la exportación debe estar estrechamente vinculado con determinados subsidios y exenciones aplicables, exclusivamente a los impuestos indirectos que graven los insumos empleados en la manufactura de los productos objeto de la exportación. Consecuentemente una disposición de la naturaleza del triple subsidio que incidía, reduciendo considerablemente la percepción hacendaria, en un tributo directo por naturaleza como lo es el Impuesto Sobre la Renta, sólo puede ser calificada de contradictoria a los lineamientos fundamentales de la técnica jurídico-fiscal, y por consiguiente de inadecuada dentro de un correcto sistema de finanzas públicas. De ahí que deba juzgarse como acertada la medida adoptada en el año de 1971 que implicó su derogación, por considerarlo excesivamente gravoso para la hacienda pública y benéfico en exceso para sus destinatarios, quienes validos del mismo obtuvieron sustanciales reducciones impositivas sin procurar a cambio a la economía general del país ventajas equivalentes.

Por todo lo anterior, creemos que puede utilizarse como un ejemplo típico de esta primera etapa de proteccionismo industrial, también conocida como de desarrollo estabilizador.

4.2.3. LOS INCENTIVOS A LA EXPORTACION Y A LA DESCENTRALIZACION INDUSTRIAL

El segundo período de la problemática de la evolución de los incentivos fiscales durante la última década, se encuentra caracterizado por un giro

más o menos radical de las concepciones fundamentales de nuestra política económica, que se inició aproximadamente a partir del año de 1971.

Este nuevo giro significó, en esencia, el abandono de 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 su sustitución 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.

En nuestro concepto dos fueron las principales preocupaciones del Ejecutivo Federal durante este período: la necesidad de integrar un presupuesto nacional auto-financiable mediante el incremento de la renta interna y la captación creciente de divisas; y el imperativo apremiante de combatir enérgicamente las monstruosas concentraciones urbanas, generando fuentes de trabajo industrial en las zonas de menor desarrollo económico relativo, que absorbieran la mano de obra desocupada por los continuos problemas y limitaciones que sistemáticamente viene enfrentando desde hace varios años la actividad agropecuaria.

Dentro de esta tesitura 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 el Estado. De ahí que los incentivos que vamos a analizar a continuación obedezcan a lineamientos económico administrativos perfectamente definidos, y no al simple afán de industrializar al país a cualquier precio.

La política financiera trazada por el Gobierno Federal entre 1971 y 1975, resulta así, en su concepción, prácticamente irreprochable; el que haya habido un fracaso rotundo en su desarrollo y aplicación obedece a un gran tipo de causas, que por su complejidad y sus múltiples variantes no nos corresponde analizar en este breve ensayo.

1. Los Certificados de Devolución de Impuestos

Con fecha 15 de marzo de 1971, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo Presidencial que dispone se devuelvan a los exportadores de productos manufacturados los impuestos indirectos y el general de importación. Los puntos más sobresalientes de dicha disposición legal pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Se establece el reintegro de los impuestos indirectos que graven

al producto y sus insumos, cuando dicho producto esté destinado al comercio exterior.

b) Fue aplicable fundamentalmente a productos manufacturados entre los que deben destacarse maquinaria, herramientas, material eléctrico y transportes.

c) Se creó un sistema de devolución de impuestos indirectos vinculado de manera proporcional al grado de integración nacional alcanzado por el producto exportado, sobre las siguientes bases:

i) Cuando los insumos nacionales representaban del 50% al 59% del costo de manufactura, se tenía derecho a la devolución del 50% de los impuestos indirectos causados.

ii) Del 60% de integración nacional en adelante, se tenía derecho a la devolución de la totalidad de dichos gravámenes.

d) Para que operara la devolución de Impuestos, se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a crear el llamado certificado de devolución de Impuestos, intransferible, con vigencia de cinco años y utilizable exclusivamente para pagar impuestos federales que no estén afectos a un fin específico, como es el caso de nuestros dos principales tributos: el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles.

De todo lo anterior, puede advertirse con gran claridad que aun cuando este acuerdo presidencial implicó la subsistencia del principio según el cual la principal finalidad de los incentivos fiscales debe ser la promoción de las exportaciones, el mismo fue estructurado en forma bastante más razonable y prudente que el llamado Triple Subsidio, y a un costo fiscal considerablemente más bajo, pues en la práctica y debido a una serie de problemas de implementación, los certificados de devolución de Impuestos equivalieron por regla general, al 10% del valor de factura de los productos exportados.

Si bien es cierto que el referido Acuerdo Presidencial posiblemente no pueda presentarse como el ejemplo más representativo del control de la economía por parte del Estado a través del otorgamiento de incentivos fiscales, el hecho es que si se toman en cuenta los antecedentes del período de proteccionismo industrial, y se les compara con el costo fiscal relativamente bajo a que aludimos con anterioridad, se advertirá indiscutiblemente el giro de un Estado complaciente y colaboracionista con el sector privado hacia un Estado que pretende dirigir la economía por una parte y que por la otra aspira fortalecer su propio presupuesto reduciendo a su mínima

expresión los sacrificios fiscales en aras de un desarrollo no siempre compartido.

2. *El Decreto de Descentralización Industrial y Desarrollo Regional*

Este Decreto que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 1972, y que se encuentra vigente hasta la fecha, es probablemente el ejemplo más representativo de la política de estímulos fiscales que caracterizó el segundo período de la década pasada, al constituir un instrumento jurídico a través del cual de manera específica el Estado pretende orientar la inversión privada hacia las metas de interés público y social que le interesa atender de manera prioritaria.

Los orígenes y la razón de ser de esta disposición debemos encontrarlos en dos factores que concurrentemente han agravado hasta límites casi intolerables la situación económica de México: La excesiva concentración urbana como consecuencia de las migraciones masivas provenientes de áreas rurales, y la insuficiencia e incapacidad de la rama agropecuaria para proporcionar un empleo seguro a los trabajadores del campo.

Frente a esa situación, la única alternativa viable a primera vista consiste precisamente en promover la descentralización industrial, es decir, en buscar 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.

Encuadrado dentro de este contexto socio-económico aparece el Decreto de referencia, 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 escaso 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, faculta 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.

Ahora bien, en lo tocante al tipo de subsidios que el Decreto mencionado 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 ya invocado 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 formen 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 vez primera 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 hacendarios deban juzgarse más que en función de su costo fiscal, en atención al costo social, que puede ser enorme, derivado de la desatención de los problemas que implícitamente tratan de resolver.

4.2.4. LOS INCENTIVOS COMPENSATORIOS DE LA DEVALUACION

A diferencia de un buen número de naciones del mundo occidental, principalmente de las que integran nuestra sufrida y controvertida área latinoamericana, México ha seguido tradicionalmente un sistema monetario caracterizado por la firme estabilidad cambiaria de su moneda. Estabilidad que para asombro de muchos se prolongó, en su último período, por más de 23 años. Consecuentemente, mientras para muchos países una devaluación viene a constituir un acontecimiento más o menos cotidiano o al menos relativamente frecuente, para México sólo puede representar una verdadera tragedia económica. Por eso, al anunciarse el día 31 de agosto de 1976, el abandono de la paridad cambiaria fija de nuestra moneda para sujetarla a un sistema de libre convertibilidad o de "flotación" como más comúnmente se le conoce —el que de hecho implicó una devaluación equivalente al 100% con relación a la paridad anterior—, absolutamente todos tuvimos conciencia de que la crisis económica de nuestro país había llegado a su máxima expresión. Desde luego, las causas de la reciente devaluación monetaria son de lo más variado y van desde la ruptura del esquema des-

arrollista implantado aproximadamente a partir de 1945, y que trajo como consecuencia una indebida concentración del ingreso y del producto nacional bruto, hasta el encarecimiento de todas nuestras importaciones, debido a la inestabilidad cambiaria del mercado económico internacional que se ha venido acentuando a partir de 1973, pasando por una serie de hechos lamentables atribuibles tanto al Gobierno anterior como al sector privado, y que tuvieron su más notable representación en la extraordinaria, inconcebible y antipatriótica fuga de divisas que tuvo lugar a lo largo de 1976, y que además de deteriorar las graves expectativas económicas de un país acosado por todo tipo de desigualdades sociales y de miserias, fue a enriquecer las arcas de las instituciones bancarias y de las agencias de corretores de bienes inmuebles de la nación más poderosa de la tierra, negando así, en forma egoísta y decididamente criminal, oportunidades de empleo y ocupación a millones de mexicanos, que en última instancia son los poseedores de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo, que permitieron generar las enormes fortunas de que ahora disfrutan en el extranjero, los beneficios de esta enorme injusticia social, sin precedentes en nuestra historia.

Frente a tal situación el nuevo Gobierno Federal ha tenido que imprimir ciertas rectificaciones al rumbo de la política económica del país, que necesariamente han afectado el sistema de incentivos fiscales, dándose paso así a lo que hemos llamado el tercer período de esta materia, en la última década.

La idea que prevalece en la actualidad en los altos niveles de la Administración Pública Federal, es la de que el daño causado por la devaluación, y más que por ella por la fuga de divisas que la precedió y la provocó, sólo podrá compensarse o al menos atenuarse, incrementando al máximo posible los niveles de productividad y de ahorro interno. Consecuentemente, la orientación actual de la política de incentivos fiscales ya no tiende a lograr la industrialización del país a cualquier precio, ni a orientar la inversión privada hacia metas de desarrollo social, sino a promover el crecimiento de esos dos factores verdaderamente elementales dentro de cualquier economía pública o privada. Es decir, en los tiempos que corren y posiblemente durante los años venideros, a fuerza de haber complicado nuestra existencia económica, hemos tenido, y habremos de tener que volver, hacia los orígenes del problema.

I. La Compensación del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas por Adquisiciones de Maquinaria Nueva para Uso Industrial

En las Adecuaciones Fiscales que entraron en vigor el día 1o. de

enero de 1977, se adicionó un cuarto párrafo al artículo 34 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta que estableció textualmente lo siguiente:

“Al causante que invierta en maquinaria nueva, destinada a realizar actividades industriales nacional o socialmente necesarias conforme a reglas de carácter general que para estos fines expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le otorga un crédito equivalente al 10% del importe de la inversión realizada, el cual sólo podrá hacerse efectivo compensándolo contra el Impuesto al Ingreso Global de las Empresas en cantidad que no exceda de la cuarta parte de dicho crédito, en cada ejercicio, a partir de aquel en que se efectúe la inversión; hasta que dicho crédito se compense totalmente contra el Impuesto al Ingreso Global Gravable a cargo del Causante.

Podrá depreciarse, en los términos de esta Ley, el valor total de la inversión sin que se afecte por el crédito citado”.

Posteriormente, y a partir del 1o. de enero de 1978, dicho párrafo se suprimió del texto de la Ley citada para integrarse como artículo 5o. de la Ley de Ingresos de la Federación en vigor, presumiblemente con el propósito de facilitar su eventual derogación en caso de así convenir a la política hacendaria del Estado, ya que a diferencia de la Ley del Impuesto Sobre la Renta que es un Ordenamiento legal de vigencia indefinida, la Ley de Ingresos de la Federación tiene su vigencia limitada exclusivamente a un año.

Pero independientemente de lo anterior, es importante destacar la vinculación directa e inmediata que este incentivo tributario posee con relación a los lineamientos fundamentales de la política económica post-devaluatoria. Decíamos en líneas anteriores que la principal preocupación del actual Gobierno Federal parece ser la de incrementar al máximo los niveles de productividad y ahorro interno. Ahora bien, tal perspectiva presupone necesariamente un aumento considerable de la inversión del Sector Industrial en los llamados bienes de capital. En efecto, no es posible mejorar la producción, crear nuevas fuentes de trabajo y promover el ahorro interno, sin la realización de previas inversiones en bienes de activo fijo, depreciables y amortizables fiscalmente, que generen esos efectos al operar nuevas líneas de fabricación o al aumentar la capacidad de las ya existentes. Por consiguiente, creemos que en la actual encrucijada económica —que reclama imperiosamente un incremento en la captación tributaria de la hacienda pública— la única alternativa viable para la subsistencia de un régimen de incentivos fiscales, radica en la vinculación de los mismos con el desarrollo de aquellas actividades que, por su naturaleza, contribuyan a com-

batir en alguna forma dos de los ángulos más importantes de esa encrucijada: el desempleo y la disminución de los niveles de producción.

Dentro de ese orden de ideas el aludido subsidio en materia del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas por inversiones en maquinaria nueva para uso industrial —el que inclusive puede llegar a complementarse con otros subsidios aplicables a materias primas, partes y componentes destinados a la fabricación de bienes de capital— reviste singular importancia como elemento característico de las tendencias que imperarán a partir de este tercer período cuyo inicio debemos referirlo al año de 1977, y cuya conclusión dependerá en gran medida del comportamiento que el sector privado adopte en los próximos años.

2. *Los Nuevos Certificados de Devolución de Impuestos*

Al sobrevenir la devaluación monetaria se expidió el Decreto Presidencial de fecha 6 de septiembre de 1976, por virtud del cual se anunció la determinación del Gobierno Mexicano de suprimir los certificados de devolución de Impuestos, establecidos a partir de 1971, y de sujetar a los productos que anteriormente gozaban de este subsidio al pago del Impuesto a la Exportación. La razón de esta determinación estuvo basada en el hecho de que el cambio de paridad cambiaria significó, en principio, un ingreso mayor con motivo de la conversión a pesos mexicanos de las divisas extranjeras generadas por las ventas de exportación. Sin embargo, no se tomó en consideración que tal ingreso se vio rápidamente nulificado por los aumentos en los precios de las materias primas e insumos existentes en el mercado nacional, por el incremento en los precios de todos los bienes, insumos y servicios de importación, por la duplicación del importe de los créditos y financiamientos obtenidos de Bancos extranjeros con anterioridad al 31 de agosto de 1976, y pagaderos con posterioridad, y por un aumento general de salarios decretado en el propio mes de septiembre de 1976.

Frente a tal situación, las autoridades hacendarias comprendieron que una de las formas de iniciar el remedio de una devaluación causada en gran medida por la fuga de divisas, consiste precisamente en promover y fomentar todas aquellas actividades que de manera inmediata puedan propiciar la captación de divisas, como es precisamente el caso de las ventas de exportación de artículos manufacturados en el país.

Fue así como con base en diversos Decretos Presidenciales publicados en el *Diario Oficial* de la Federación los días 10 de abril, 16 de mayo, 10 de julio y 7 de septiembre de 1977, se reimplantó el incentivo fiscal consistente en el otorgamiento de certificados de devolución de impuestos

por ventas de exportación. Dicha reimplantación significó inclusive su reglamentación sobre bases más completas y precisas que las contenidas en el Decreto de fecha 15 de marzo de 1971, e implica la devolución de un porcentaje promedio entre el 40% y el 80%, del importe de los Impuestos indirectos que gravan los insumos empleados en la manufactura de los artículos exportados, tomando en consideración por regla general el contenido nacional del producto de que se trate y el grado de integración nacional del exportador.

A pesar de que se trata de la reimplantación de un estímulo fiscal que había sido otorgado con anterioridad, tenemos forzosamente que considerar esta medida como un efecto compensatorio de la devaluación, debido a que está encaminada a promover de manera directa la captación de divisas, indispensables para el restablecimiento de un firme sistema de reservas monetarias, y a fomentar por medios indirectos la productividad, la creación de fuentes de empleo, y posiblemente el ahorro interno; siendo de advertirse que el costo fiscal en el que está incurriendo la Hacienda Pública, resulta razonable, toda vez que en promedio el subsidio equivale aproximadamente a un 11% del valor de factura de los productos exportados. Porcentaje que al fluctuar entre el 40% y el 80% del monto de los impuestos indirectos que gravan los insumos respectivos, mantiene intacta la recaudación del Impuesto Sobre la Renta, que es el gravamen directo que constituye la principal fuente de ingresos tributarios del Estado Mexicano, y el que por consiguiente, dentro de una adecuada técnica fiscal, no debe ser objeto de ningún tipo de exenciones, reducciones o compensaciones a título de protección a los exportadores.

4.2.5. LAS PERSPECTIVAS FUTURAS

Aun cuando resulta bastante prematuro predecir los cauces de la política económica que el país deberá seguir en el futuro, para contrarrestar los efectos de la crisis por la que se encuentra atravesando en la actualidad, es evidente que por lo menos a corto plazo, las medidas respectivas estarán encaminadas a atenuar los efectos más inmediatos de la devaluación. Por consiguiente será necesario procurar el mayor incremento posible de aquellas actividades productivas directamente encaminadas a la generación creciente de empleos, impuestos y divisas. Los principales retos económicos que México enfrentará en los años venideros, estarán caracterizados por una lucha incesante de difíciles y negativas posibilidades contra el desempleo y el subempleo, por el imperativo de integrar un Presupuesto Nacional de Ingresos auto-financiable a través de la recaudación tributaria, y por la inclu-

dible problemática del equilibrio de una balanza comercial tradicionalmente deficitaria. Dentro de semejante contexto, la política de estímulos fiscales puede llegar a desempeñar un papel de singular trascendencia, a condición de que los mismos operen como instrumento para encauzar la inversión privada hacia la consecución de tales finalidades. Al respecto, es importante insistir en que el Estado debe abandonar en definitiva y no retornar jamás a la actitud de proteccionismo industrial desarrollada entre 1945 y 1970, aproximadamente, que tantos problemas sociales ha ocasionado al país al ofrecer, a fin de cuentas, como únicos resultados visibles la concentración del ingreso nacional en manos de un grupo privilegiado de empresarios nacionales y extranjeros que no representan un conjunto más del 10% de la población, y que posiblemente no representen más del 5% de la población económicamente activa del país. Por el contrario, es necesario que el Estado conserve y acreciente el papel de rector de la economía nacional utilizando todos los medios a su alcance, entre ellos, los que por razones obvias ocupan un lugar preponderante los incentivos fiscales como una forma no coactiva de forzar a la inversión privada, tanto nacional como extranjera, a abandonar su atávica actitud de sector privilegiado, egoísta y propenso exclusivamente a la obtención de ganancias cuantiosas, rápidas y fáciles, para vincular sus esfuerzos de producción y de promoción industrial con la solución, así sea indirecta, de nuestros problemas sociales prioritarios.

De esta perspectiva es necesario entender que dentro del actual esquema financiero del país si a la acción del Estado no corresponde una respuesta equivalente por parte del inversionista privado, el régimen de economía mixta que actualmente permiten y regulan nuestras instituciones jurídicas entrará en una profunda crisis que, a la postre, puede desembocar en la desaparición del sector privado como una fuerza económicamente activa. Por consiguiente, si a los estímulos fiscales actualmente en vigor y a los que posiblemente en un futuro cercano llegue a establecer el Gobierno Federal dentro de esta etapa inmediatamente post-devaluatoria no corresponde una actitud decidida y valerosa de los inversionistas particulares, que demuestren de manera fehacientemente su voluntad definida de colaborar con el proceso de recuperación nacional, el Estado no tendrá otra alternativa que la de suprimir el régimen imperante en materia de exenciones y subsidios, como prelude para lo que con el tiempo puede llegar a ser un cambio radical de nuestras estructuras económicas.

Por otra parte, no debemos perder de vista que el esquema político del Estado Mexicano pretende obedecer los lineamientos fundamentales del sistema federal, el cual, en cuanto a su esencia y en cuanto a las modalidades reno-

vadoras que debe revestir en los tiempos presentes, implica no solamente la posibilidad de autonomía administrativa y política de las entidades federativas, sino también y de manera muy importante la autosuficiencia económica. Desde el momento en que el crecimiento industrial del país se ha concentrado en unas cuantas zonas de desarrollo urbano encabezadas por el Distrito Federal, en detrimento del resto de la República que subsiste sujeto a arcaicas estructuras propias de las sociedades agrícolas, resulta evidente que estamos viviendo una especie de centralismo económico que no debe nulificarse a través de Leyes y de declaraciones de principios —como indiscutiblemente aconteció el siglo pasado con motivo de las luchas entre el federalismo y el centralismo políticos— porque a fin de cuentas se trata de un hecho incontrovertible.

Consecuentemente, desde un punto de vista jurídico-constitucional, el régimen de incentivos fiscales inadvertidamente puede llegar a cobrar una gran importancia como un medio indirecto de restauración del federalismo que consagra nuestra Ley Suprema, ya que si, por ejemplo, interpretamos en sentido amplio el contenido y alcances del ya analizado Decreto de Descentralización Industrial y Desarrollo Regional, llegaremos a la conclusión de que en forma inmediata su finalidad es la de combatir el desempleo en el campo y evitar las corrientes migratorias a los grandes centros de población urbana, pero que de manera mediata tiende a promover el crecimiento industrial de las zonas de menor desarrollo económico relativo, lo cual, en última instancia, puede llegar a fortalecer el sistema federal al desconcentrar el poder económico hacia los más diversos ámbitos de la República.

Todo esto hace que no sólo por su temática actual sino fundamentalmente por sus perspectivas futuras, la política hacendaria que en materia de incentivos fiscales nos deparó la década pasada a pesar de sus contradicciones e inestabilidad, constituya una de las piedras de toque fundamentales para poder enjuiciar, de manera objetiva, las posibilidades que el moderno Derecho Fiscal Mexicano puede ofrecernos como instrumento jurídico, para consolidar la acción del Estado en todas aquellas áreas en las que, el bienestar colectivo reclama en forma cada día más apremiante su inmediata intervención.