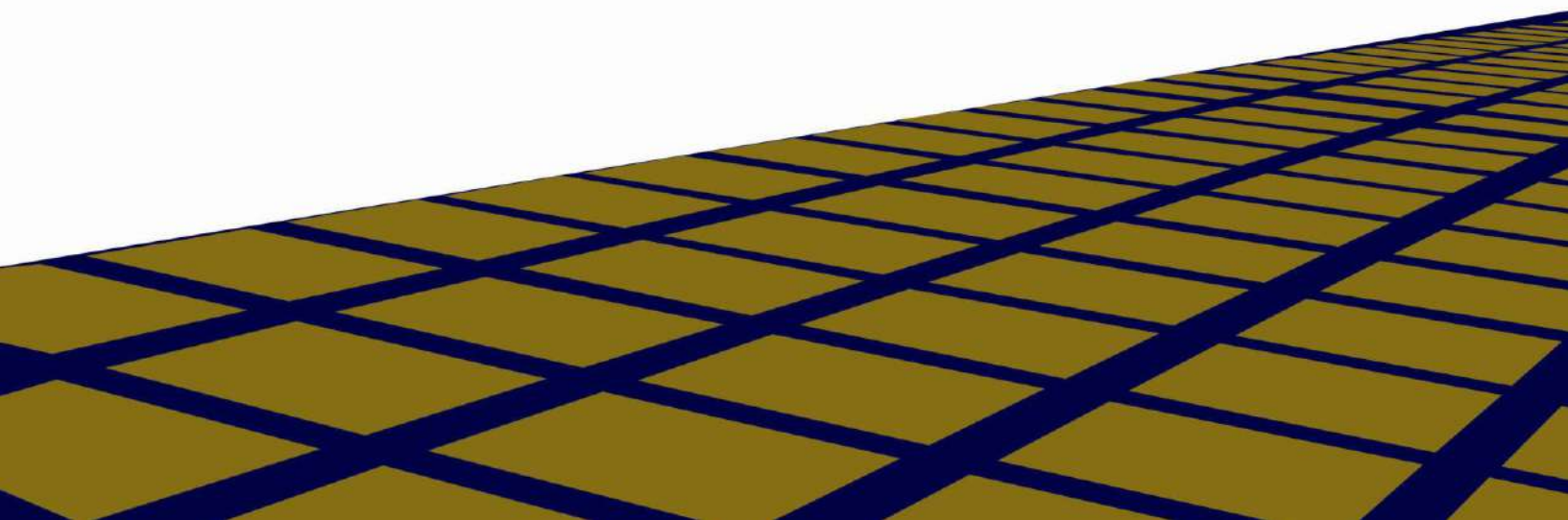


XV
CONGRESO
INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA
ADMINISTRACIÓN
E
INFORMÁTICA





CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

INCENTIVOS FISCALES COMO INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO A LAS EMPRESAS

Área de Investigación: Contribuciones

AUTORES

Ma. Enriqueta Mancilla Rendón 1

Doctorado

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Contaduría y Administración

División de Investigación

Teléfonos: 5622-8465

Correo electrónico: quetamancillamx@yahoo.com.mx

Circuito Interior s/n, Cd. Universitaria, Coyoacán, México, D.F.

María Antonieta Martín Granados 2

Doctorado

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Contaduría y Administración

División de Investigación

Teléfonos: 5622-8465

Correo electrónico: mmartina@terra.com.mx

Circuito Interior s/n, Cd. Universitaria, Coyoacán, México, D.F.

RESUMEN

INCENTIVOS FISCALES COMO INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO A LAS EMPRESAS

Área de investigación: Contribuciones

La investigación es un estudio documental de la década de los cincuenta y sesenta, tiempo en el que los recursos federales se emplearon en incentivos fiscales como un instrumento de financiamiento a las empresas.

El objetivo de este trabajo es analizar el modelo de incentivos fiscales utilizado en México con base en la Ley de Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias y su efecto en el financiamiento a las empresas, en el marco de un estudio comparado con los incentivos fiscales actuales otorgados por el gobierno federal.

En la investigación, se examinan fuentes de datos que proporcionan información relativa a las empresas que fueron beneficiadas con los incentivos fiscales durante el modelo económico de sustitución de importaciones, en la etapa del desarrollo estabilizador. De la misma manera, se estudian la normatividad vigente cuya información revela los incentivos fiscales otorgados por el gobierno federal y su gasto fiscal.

Como resultado del estudio se observa que los incentivos fiscales que se emplearon en el modelo de sustitución de importaciones, etapa del desarrollo estabilizador, benefició a las empresas establecidas logrando cumplir su objetivo que era el impulsar el desarrollo industrial del país. En la actualidad, el objetivo de los incentivos fiscales no están diseñados como un medio para la activación económica, la generación de empleos, el crecimiento y desarrollo industrial del país y por consiguiente del bienestar nacional.

Palabras clave: incentivos fiscales, desarrollo estabilizador, gasto fiscal.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

PONENCIA

INCENTIVOS FISCALES COMO INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO A LAS EMPRESAS

Área de investigación: Contribuciones

Objetivo de la investigación

En las últimas siete décadas, la estructura económica del país ha tenido dos ejes principales como modelos de crecimiento económico, el modelo de sustitución de importaciones y el periodo de la liberalización económica. Por lo que se refiere al periodo de la liberalización económica, éste surge como una respuesta al modelo de sustitución de importaciones y es el modelo económico actual.

De acuerdo al crecimiento económico observado en México en la década de los cincuenta y sesenta, surge el planteamiento ¿cómo incide el programa de incentivos fiscales utilizado en el país con base en la Ley del Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias (LFINN) del año 1955 en la industrialización del país?

Esta investigación se realiza en base a la LFINN, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1955, y su reglamento publicado el 2 de diciembre del mismo año, en el marco del modelo económico de sustitución de importaciones.

En la investigación se ubica el entorno económico en el que se encontraba el país a la fecha de la promulgación de la LFINN y observa cómo se encontraba el sistema fiscal en México alrededor de la década de los cincuenta, “en donde el gobierno utilizó extensamente el gasto público, los aranceles e incentivos fiscales para promover el desarrollo industrial” [Martínez, 1967:8] y de esta manera, analizar cómo fueron beneficiados el país y las empresas con la aplicación de la Ley.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

El objetivo de la investigación es analizar el modelo de incentivos fiscales utilizado en el país con base en la LFINN y su efecto en el financiamiento a las empresas, en el marco de un estudio comparado con los incentivos fiscales actuales otorgados por el gobierno federal.

Metodología de investigación

La investigación corresponde a un estudio de tipo documental de la década de los cincuenta y sesenta, que proporcionan una explicación sobre el aprovechamiento de los recursos federales que se emplearon en los programas de financiamiento, a través de los incentivos fiscales para valorar la forma cómo el gobierno federal apoyó a las empresas.

En la investigación, se examinan fuentes de datos que proporcionan información relativa a las empresas que fueron beneficiadas con los incentivos fiscales durante el modelo económico de sustitución de importaciones y la etapa del desarrollo estabilizador.

El propósito es identificar el proceso de valoración de los recursos que actualmente son asignados vía incentivos fiscales, de manera que se observe cómo son aplicados los recursos para el fomento de las empresas. Para ello, se estudió la política económica y fiscal de la década de los cincuenta, sesenta y setenta, así como la actual.

Desarrollo Estabilizador en México

El modelo de sustitución de importaciones comprendió dos etapas, que se distinguen por los resultados económicos que arrojó cada una de ellas. La primera etapa, se llamó el modelo primario exportador, que reconocía las necesidades de desarrollo de una economía atrasada y una débil organización social y económica (mediados de los años treinta hasta 1950) conformado por el mercado interno que sustentaba las bases para un crecimiento de la demanda interna. La segunda etapa, comprende los modelos de desarrollo estabilizador (1950-1970), desarrollo compartido (1970-1976) y crecimiento acelerado (1976-1982). La segunda

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

etapa del modelo económico administró el impulso industrial; el desarrollo y consolidación de distintos grupos sociales, como una estrategia para fortalecer la demanda interna y reducir el riesgo de una posible inestabilidad en el crecimiento dentro de una tendencia de dependencia del exterior.

Al sistema fiscal de la primera etapa le da continuidad la administración del presidente Adolfo Ruíz Cortines durante el periodo de 1952 a 1958, “quien es el que continúa con el modelo de sustitución de importaciones y fomento productivo”. Como parte de la política de gobierno que se tenía, se buscaban ciertos objetivos y, entre otros, estaban los subrayados principalmente como el de “la ampliación del mercado interno, la industrialización del país, la competitividad de productos mexicanos, y la generación de empleos”. Para cubrir los fines propuestos, se crearon ciertas acciones para fomentar a la industria, determinándose algunos apoyos fiscales para beneficio de los contribuyentes, “se vislumbró el aumento en la inversión extranjera, se impulsó la acumulación privada de capital, entre otras acciones para lograr los objetivos definidos” (Comisión Nacional Hacendaria, 2004:22-23).

En esta época inició un periodo de regularización fiscal, en donde se introducen algunos cambios que determinan la actividad económica en el país, como por ejemplo en la Ley del Impuesto Sobre la Renta en la que se dan algunas modificaciones con respecto a tasas complementarias, se promulga la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, además de la expedición de la nueva Ley llamada Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

Para esta época, el sistema fiscal en México no era acorde con el desarrollo económico. Existía la llamada Ley General del Timbre, que no surtía el efecto real de recaudación, debido a que había que adherir timbres fiscales a la factura de venta, siempre que el importe fuese superior a 20 pesos; además de que se observó que la Ley era fácilmente eludible.

Para contrarrestar los efectos fiscales en el derecho presupuestario, se inicia una reforma tributaria “creando un impuesto sobre el volumen de las transacciones y así se expidió y entró



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

en vigor, en enero de 1948, la Ley de Federal Sobre Ingresos Mercantiles” (Margaín, 1998:22). A la hacienda pública federal le interesaba abandonar la Ley del Timbre y pasar a una nueva ley impositiva que gravase al comercio y a la industria, considerando para la determinación del impuesto, los ingresos que se percibieran de acuerdo a las operaciones que pactaran con terceros, de manera que esto les pudiera hacer llegar ingresos con el último de los contribuyentes que adquirieran la mercancía.

El 4 de enero de 1955, el gobierno federal publica la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias. Esta ley otorgaba incentivos fiscales federales a todas las empresas que fuesen nuevas o, no siendo nuevas, se consideraren necesarias para el desarrollo del país.

Como resultado de las acciones tomadas por la administración de la hacienda pública, “la política fiscal estimuló el ahorro y la inversión a través de subsidios y exoneraciones de impuestos” (Véase Ramales). En esta época la “política proteccionista se endureció todavía más. De esa manera, la proporción de las importaciones que requerían permisos previos aumentó de 28% en 1956 a más de 60% en promedio durante los años sesenta. Como resultado de ello el sector industrial ganó participación en el PIB. En 1950, el sector industrial representaba el 21.5% del producto total y esa cifra aumentó a 24% en 1960 y a 29.4% en 1970 (Lustig 1992: 31-32, en Ramales).

Por ello, la aplicación del sistema fiscal, en esta etapa surtió los efectos deseados y “se reflejaron en una capitalización del modelo primario exportador, con crecimiento de un 6.4% promedio en el PIB (el más alto comparado con otros modelos). Llegándose a tener incrementos que oscilaban del 10% hasta 11.7% en el PIB en los años de 1954 a 1964” (Comisión Nacional Hacendaria, 2004:24).

La aplicación de la LFINN, principalmente, correspondía a la administración de la Secretaría de Economía (SE) con opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Ambas secretarías determinaban la reglamentación de la Ley. La estructura de ésta, como ley originaria

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

y fuente formal legislativa, estaba integrada por tres capítulos que integran a treinta y cuatro artículos normativos y cinco artículos transitorios.

La Ley establecía las industrias que eran calificadas para obtener las franquicias; la clasificación de las industrias, según los factores para la integración económica que prevalece hasta ese momento; observa las exenciones o la cuantía de las reducciones de impuestos, reducciones que podrían gozar las industrias que obtuviesen las franquicias, la conservación de ellas, además de las causales por las que éstas podían ser canceladas; las obligaciones que adquirirían las industrias cuando se adherían a los beneficios fiscales.

El objeto de la Ley, fue propiciar el fomento de la industria nacional mediante la concesión de franquicias fiscales que estimularían el establecimiento de nuevas actividades industriales, otorgando a las industrias lque hubieren sido calificadas como nuevas o necesarias y que, a su vez, se colocaran en la situación de básicas, semibásicas o secundarias. La clasificación de la industria estaría determinada por el tiempo de duración de la franquicia.

Para los efectos de esta Ley, se consideraban industrias nuevas, a aquellas empresas que se dedicaban a la manufactura o fabricación de productos que no se producían en el país, siempre que no se tratara de sustitutos que ya se produjeran en él y que éstos contribuyesen en forma importante al desarrollo económico.

Se distingue a las industrias necesarias para aquellas empresas de manufactura o fabricación de mercancía que se produjeran en una cantidad insuficiente para satisfacer el consumo nacional, además de las empresas que, para exportar sus productos, hubieran requerido un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo de producción.

Las industrias básicas eran aquellas que producían materias primas, máquinas, maquinaria, equipos o vehículos que eran primordiales para una o más actividades de importancia fundamental para el desarrollo industrial o agrícola del país.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Las industrias semibásicas eran consideradas aquellas empresas que producían mercancías destinadas a satisfacer directamente necesidades vitales de la población o que producían herramientas, aparatos científicos o artículos que pudiesen ser utilizados en procesos posteriores en otras actividades industriales.

Las industrias secundarias eran aquellas empresas que producían mercancías que no estuvieran colocadas en las clasificaciones anteriores.

Para las empresas que se colocaran en cualquier supuesto de clasificación anterior, eran susceptibles de poseer franquicias fiscales. Se consideraba una franquicia fiscal, a las exenciones o reducciones de impuestos, otorgadas por la SE y la SHCP, a las empresas que cumplieran con las especificaciones anteriores, relativas a:

1. Impuesto General de Importación de los productos que no se fabriquen o manufacturen en el país o no se produzcan en cantidad suficiente.
2. Impuesto General de Exportación.
3. Impuesto General del Timbre.
4. Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles que corresponda a la federación.
5. El Impuesto Sobre la Renta, comprendido en la Cédula II (Impuesto al Ingreso Global de las empresas).

Tales exenciones no excedían, en su producción, del 40% del importe de dicho impuesto y éstas eran aumentadas en la medida que las empresas elevaran su producción. Las franquicias fiscales se concedían por un periodo de diez años a las industrias básicas, por siete años a las industrias semibásicas y por cinco años a las industrias secundarias. Sin embargo, los incentivos fiscales que operaron como un instrumento de ayuda y apoyo a la inversión privada para inducir la capitalización de activos en producción en ciertas actividades económicas del país, tuvieron su vigencia hasta el 15 de diciembre de 1975, fecha en que es abrogada la Ley.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Posterior a esta fecha, no se observó que se promulgara alguna Ley que en sustitución de la LFINN.

Cabe mencionar que los antecedentes de esta Ley datan del “decreto publicado el 14 de abril de 1926; el decreto del 30 diciembre de 1939; Ley de Industrias de Transformación (mayo de 1943 a diciembre de 1945); Ley de Fomento de Industrias de Transformación (31 de diciembre de 1945 hasta febrero de 1955)” (Martínez, 1967:19), por lo que la aplicación de la política de incentivos fiscales prácticamente es desde el decreto de 1926, en donde se otorgaba a las empresas la exención de los impuestos por un periodo de tres años a aquellas empresas cuyo capital no excediera de 5 mil pesos.

La exención que se otorgó en el decreto expedido en 1939, ampliaba el plazo de la normatividad del decreto de 1926, elevando el periodo del beneficio fiscal de tres a cinco años. De acuerdo a Martínez, los impuestos que quedaron exentos de pago fueron “los de importación de maquinaria, equipo y materias primas, el de exportación, renta, utilidades y dividendos, los del timbre y contribución federal en los impuestos locales.”

El decreto de 1941 concedía, generosamente, las mismas exenciones del decreto anterior, con la salvedad de dejar fuera a las industrias extractivas y de transporte. Sin embargo, para 1946, se expide una nueva Ley que propone más especificaciones para el otorgamiento de los beneficios fiscales, además de considerar a la SHCP para su vigilancia y define la duración del incentivo fiscal.

Resultados de la investigación

Ifigenia Martínez describe que en 1948, la SHCP recibe mayores facultades de vigilancia sobre las empresas que son poseedoras del beneficio fiscal y también se encomienda al “Banco de México la supervisión y vigilancia de los subsidios, el estudio de las solicitudes y un dictamen técnico destinado a la Secretaría de Economía y de Hacienda.”



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

De 1940 a 1950, las empresas que recibieron exenciones fueron 570 que manejaban un capital inicial de 672.5 millones de pesos y ocupaban a 49,304 trabajadores, cubriendo el 14 por ciento del capital y el 68 por ciento del número de trabajadores de todas las industrias de transformación establecidas en el periodo. “Entre las empresas exentas, 74 de las mayores (13 por ciento del total), estuvieron financiadas por la Nacional Financiera y representaron el 43 por ciento del capital y el 35 por ciento de los empleos de la totalidad de las empresas exentas. Entre ellas se encontraban Industria Eléctrica de México, Altos Hornos, Guanos y Fertilizantes, Compañía Industrial de Atenuque y Celanese Mexicana” (Martínez, 1997: 22).

De 1940 a 1955, el número de empresas que habían recibido el beneficio de las exenciones fiscales aumentó a 851 y manejaban un capital inicial de 1,274 millones de pesos, ocupando a 69,974 de trabajadores. En este periodo destacan las industrias del hierro y acero, textiles, equipo de transporte, productos químicos y las de productos alimenticios (Martínez, 1997: 22)

Cuadro No. 1
Número de empresas industriales con exenciones fiscales
1940-1961
(millones de pesos)

Ramas Industriales	No. Empresas	Capital inicial	Ocupación (trabajadores)
Periodo 1940-1955			
Total	851	1,274.0	69,974
Producción	533	787.6	41,379
Consumo	318	486.5	28,595
Periodo 1956-1961			
Total	69	640.0	6,493
Producción	57	422.3	4,530
Consumo	12	217.7	1,963

Fuente: Martínez, Ifigenia (1967), *Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, p. 23.

De 1956 a 1961, se adicionaron 69 empresas que manejaban un capital inicial de 640 millones de pesos, dando ocupación a 6,493 trabajadores. En un periodo de 21 años se benefició a 920 empresas, totalizando un capital inicial de 1,914.0 millones de pesos. Si comparamos el total de



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

las empresas beneficiadas con exenciones fiscales del primer y segundo periodo, se observa que en el segundo periodo las empresas apoyadas representan el 7.5 por ciento del total de empresas, representando el 33.44 por ciento del capital inicial total (Martínez, 1997: 22).

Debido a que la Secretaría de Hacienda recibe la facultad de vigilar a partir de 1949, es cuando se comienza a registrar el costo fiscal de las exenciones fiscales, en donde éste asciende de 1949 a 1955 a 867.27 millones de pesos, y de 1956 a 1962 a 954.06 millones de pesos (Martínez, 1997: 24).

Cuadro No. 2
Sacrificio Fiscal por concepto de exenciones por clase de impuesto
1949-1962
(miles de pesos)

Periodo	Total	Importación	Renta	Ingresos Mercantiles	Exportación
1949-1955	867,272	374,048	307,833	180,000	5,391
1956-1962	954,066	582,164	171,940	199,957	-----

Fuente: Martínez, Ifigenia (1967), *Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, p. 25.

En realidad, el costo fiscal más elevado corresponde al impuesto de importación, que integra a los impuestos por importar maquinaria, equipo y materias primas, lo cual permitió la modernización de la industria e industrialización del país, capitalizando a las empresas con maquinaria y equipo nuevo. Ifigenia Martínez dice (1967:24), "si se compara el sacrificio por exenciones con el total de la recaudación federal, puede verse que aquél representa menos del 3% de la recaudación; pero la importancia de las exenciones destaca al relacionarla con el número de empresas beneficiadas y con su capital inicial."

En el periodo de 1949 a 1955 las ramas industriales favorecidas con las exenciones fueron: la industria siderúrgica con 48 empresas (exención fiscal de 21.8 millones de pesos); la industria textil con 58 empresas (exención fiscal de 116.6 millones de pesos); artículos eléctricos con 43 empresas (62.7 millones de pesos de exención fiscal) (Martínez, 1967:24),



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Posterior a este periodo, Garrido (2002:241-247) explica cómo se integraba la composición empresarial en México de acuerdo con el reporte del censo del año 1965 durante el Desarrollo Estabilizador. A juzgar por Garrido, la representación de las empresas por el origen de su capital era: la empresa extranjera representaba el 26.1 por ciento, la empresa estatal el 5.11 por ciento y la empresa de capital privado nacional representaba el 68.12 por ciento.

Conforme a el censo de 1965, la relación de las 50 mayores empresas industriales determina que el 28 por ciento de estas empresas son con predominio de capital privado nacional, el 16 por ciento de las empresas de capital privado nacional con participación minoritaria de capital extranjero, el 40 por ciento de empresas tienen predominio de capital extranjero y el 16 por ciento con predominio de capital estatal (Garrido, 2002:263-264). De acuerdo con lo que reporta el censo, el siguiente cuadro muestra las empresas con capital nacional privado que están colocadas dentro de las 50 mayores empresas y que se vieron favorecidas con las exenciones fiscales que se han mencionado:

Cuadro No. 3
50 Mayores Empresas según censo 1965

No.	Empresa	Inicio de Actividades
2	Cía. Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A.	1900
4	Hojalata y Lámina, S.A.	1942
7	Cervecería Cuauhtémoc, S.A.	1890
14	Cervecería Moctezuma, S.A.	1896
15	Empresa Longoria, S.A.	1930
16	Cervecería Modelo, S.A.	1925
21	Cía. De las Fábricas de Papel de San Rafael y Anexas, S.A.	1894
34	Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.	1952
36	Aceros Ecatepec, S.A.	1951
41	Atoyac Textil, S.A.	1921
44	Empaques de Cartón Titán, S.A.	1936
46	Vidriera Monterrey, S.A.	1909
47	Campos Hermanos, S.A.	1938
50	Cía. Industrial de Orizaba, S.A.	1889

Fuente: Garrido, Celso (2002), *Industrialización y grandes Empresas en el Desarrollo estabilizador, 1958-1970, Análisis Económico*, primer semestre, año XVII, Vol. 035, UAM, Azcapotzalco, México

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

El capital privado nacional estaba constituido por las grandes empresas, en tanto “que la mayoría de las empresas restantes eran pequeñas y sólo había un grupo reducido de establecimientos de mediano tamaño”. Las grandes empresas estaban clasificadas en dos grupos; el primero, de las grandes empresas industriales y comerciales formadas o desarrolladas en este periodo; y el segundo, de los grandes bancos. Los dos grupos abrieron espacio a conglomerados empresariales industrial-financieros.

El primer grupo (empresas industriales) estaba integrado por empresas que producían:

- ✓ Bienes intermedios (cemento, vidrio).
- ✓ Bienes de consumo (electrodomésticos, línea blanca).
- ✓ El mercado interno (alimentos industrializados, textiles, etc.).

El segundo grupo (de los grandes bancos) se “desarrolló como proveedor del Estado y en obras de infraestructura.”

Señala Garrido que la estructura de las grandes empresas industriales, incluyendo bancos y financieras, era de “carácter familiar y sus propietarios formaban parte de una compleja red de vínculos patrimoniales”, en las cuales participaban en la inversión, aunque no en el control administrativo.

De acuerdo a Garrido, las empresas industriales adoptaron rápidamente gran tamaño, “se formaron o desarrollaron en el contexto de mercados protegidos y concentrados; operando con un sistema de alta rentabilidad relativa, que les proporcionaba capacidad de inversión con un importante componente de autofinanciamiento”. En general, estas empresas evolucionaron y desarrollaron habilidades empresariales donde operaban, que las llevaron a permanecer en el mercado y a enfrentar los desafíos de la apertura en la década de los noventa (modelo económico neoliberal), por ejemplo, Hylsa del Grupo Monterrey, el Grupo Televisa, Grupo ICA o Grupo Maseca.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Las empresas, desde aquella época, mostraban ser eficientes, su rentabilidad y capacidad de acumulación de riqueza estaba determinada por la “dinámica en la actividad productiva y desarrollos tecnológicos, el poder de mercado con base en la protección, el sistema de subsidios públicos, por los incentivos fiscales y de diverso tipo, mediante los cuales se inducían las reinversiones hacia proyectos altamente intensivos en capital”

El otro grupo de empresas nacionales es el que operaba en el sector financiero, y era el grupo más fuerte de los empresarios mexicanos. De acuerdo a Garrido, había una “interrelación entre los bancos y las grandes empresas industriales”. El vínculo se daba en dos sentidos, cuando los bancos eran propietarios de empresas industriales o cuando grandes empresas industriales eran propietarias de bancos.

En el primer caso, ocurría con los dos principales bancos del país, “Banamex y Bancomer, que tenían desde la banca un extraordinario poder sobre el sector” de empresas industriales. En el segundo caso, “del Grupo Monterrey propietario de Banca Serfín, el Grupo Chihuahua dueño de Comermex, o el Grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA) que pertenecía al Banco del Atlántico.”

La relación de empresa y banco coaccionaba para que las segundas proveyeran los apoyos financieros, en las condiciones en que las empresas industriales podían recibir el financiamiento. “Esta tensión entre industria y bancos sería un factor principal para el desarrollo de estos conglomerados y en los siguientes cuarenta años esa relación se moverá reiteradamente entre ruptura y restablecimiento” (Garrido, 2002:247).

Incentivos fiscales en la década presente

La normatividad actual establece incentivos fiscales que inciden sobre el Impuesto Sobre la Renta empresarial y sobre personas físicas, Impuestos Especiales, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, que en todos los casos revelan un costo fiscal frente al PIB.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

De la información que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se encontró información relativa al monto de los incentivos fiscales por rama industrial y el número de empresas que aprovechan el beneficio, por el contrario, se observa que éstos están dirigidos a un régimen fiscal. El renglón de Estímulos Fiscales (Cuadro No. 4), integra los distintos estímulos vigentes. A partir del ejercicio 2002 se tienen registros del presupuesto del gasto fiscal, sin embargo, debido a las reformas legislativas que anualmente propone el ejecutivo, los incentivos cambian. A continuación, se mencionan algunos de los estímulos que integran el ejercicio fiscal más reciente.

Por lo que se refiere al Impuesto sobre la Renta (ISR) existen los siguientes estímulos: acreditamiento del 50 por ciento de los peajes pagados en la red carretera; el acreditamiento del 30 por ciento contra el impuesto de los gastos realizados en la inversión en proyectos de investigación y desarrollo tecnológico. Durante ocho años se otorgaron 18,500 millones de pesos, beneficio fiscal que principalmente aprovecharon las empresas multinacionales, principalmente la industria automotriz (Martin, 2009: 51)

Se propusieron estímulos fiscales a las inversiones efectuadas para instalar y modernizar las terminales punto de venta para procesar pagos a través de medios electrónicos en empresas; se estimuló a los contribuyentes que donen bienes básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación o salud con una deducción adicional de 5 por ciento del costo de lo vendido.

En referencia a los impuestos especiales, el estímulo fiscal se integra por: el acreditamiento del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) al diesel utilizado en el sector agropecuario y silvícola; y el estímulo equivalente al total del Impuesto sobre automóviles Nuevos (ISAN) causado por la enajenación o importación de vehículos propulsados por baterías eléctricas recargables.



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

En 2007 se otorgó una condonación del 80 por ciento del importe de créditos fiscales que adeudaban algunas empresas derivados de visitas domiciliarias realizadas por la autoridad entre 2002 y 2005, lo que ascendió a 73,960 millones de pesos, sin saberse a qué empresas se les condonó y cuales fueron los importes condonados a cada una de ellas.

Es importante observar que el Presupuesto de Gastos Fiscales integra las mayores partidas de incentivos fiscales en los renglones del Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y los Impuestos Especiales.

De acuerdo con lo que publica la SHCP, el gasto fiscal representa en el ejercicio 2007 el 5.38 por ciento del PIB, es decir, la partida potencial de recaudación corresponde a 517,394.0 millones de pesos, de la misma manera para los años anteriores.

Cuadro No. 4
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2002 – 2007
(millones de pesos)

	2002	%PIB	2003	%PIB	2004	%PIB	2005	%PIB	2006	%PIB	2007	PIB%
ISR Emp.	52,148.8	0.83	102,277.4	1.48	118,074.2	1.53	214,675.6	2.56	177,340.0	1.97	180,309.2	1.87
ISR PF	115,482.2	1.84	112,874.5	1.64	108,937.7	1.41	122,166.0	1.46	118,327.1	1.32	120,841.6	1.26
IVA	104,875.6	1.67	124,304.9	1.80	142,517.7	1.85	158,624.6	1.89	174,764.6	1.94	187,011.0	1.94
Imp. Esp	54,989.3	0.88	53,641.3	0.78	23,369.5	0.30	14,445.2	0.17	16,848.8	0.19	18,025.7	0.19
Est Fiscales	1,949.6	0.03	24,250.2	0.35	14,242.9	0.18	18,962.1	0.23	14,944.7	0.17	11,206.5	0.12
TOTAL	329,445.5	5.26	417,348.3	6.05	407,142.0	5.28	528,873.5	6.32	502,225.2	5.59	517,394.0	5.38

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, con base en datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2002-2007, SHCP.

Cuando se compara lo que representa el presupuesto de gastos fiscales frente a la recaudación tributaria, puede reconocerse que el porcentaje de lo que se dejó de recaudar es elevado, ya que en el ejercicio 2007 representó el 49.40 por ciento, para el 2006 el 53.96 por ciento, en el ejercicio 2004 el 53.24 por ciento y para el 2002 42.11 por ciento. De acuerdo a un estudio



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

realizado por la OCDE de Comparación Internacional Proporción de los Gastos Fiscales respecto a la recaudación potencial porcentaje al PIB¹, México es el país con mayor porcentaje siendo éste del 34.91 por ciento para el ejercicio 2002. Es importante observar que el porcentaje analizado de los ejercicios estudiados son más elevados del porcentaje promedio de estudio de la OCDE.

Cuadro No. 5
Tabla Recaudación Tributaria Observada
(millones de pesos)

Concepto	2000	(%)	2002	(%)	2004	(%)	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)			
ISR	258,754.2	44.5	318,380.3	43.7	345,217.5	45.1	448,099.8	50.3	527,183.6	52.6	626,508.6	63
Emp y resto	153,223.0	26.3	167,905.1	23.1	162,401.8	23.9	239,717.2	26.9	305,309.4	30.4	360,561.1	36.3
Asalariados	105,531.2	18.1	150,475.2	20.7	182,815.7	21.2	208,382.6	23.4	221,874.2	22.1	265,947.6	26.7
IVA	189,605.9	32.6	218,441.7	30.0	285,022.7	37.3	380,576.1	42.8	409,015.5	40.8	457,248.3	46
IEPS	81,544.1	14.0	136,257.2	18.7	85,245.0	11.2	36,975.9	4.2	41,532.2	4.1	49,283.9	5
Importación	32,861.4	5.6	27,233.0	3.7	29,521.0	3.9	31,726.4	3.6	32,188.0	3.2	35,783.1	3.6
Tenencia	8,437.4	1.5	11,747.4	1.6	13,007.8	1.7	17,689.2	2	19,235	1.9	20,022.7	2
ISAN	4,618.7	0.8	4,572.4	0.6	5,086.6	0.7	5,135.7	0.6	5,476.2	0.5	5,071.2	0.5
Otros	5,881.6	1.0	11,651.7	1.6	1,503.0	0.2	41.1	0.0	222.2	0.0	57.6	0.0
Total*	581,703.3	100.0	728,283.7	100.0	764,603.6	100.0	930,686.3	1,047,255.7	1,207,720.6			

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, 2002 y 2004.

Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público pp. 293 y Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por deciles de hogares y personas, Resultados 2008 pp. 59

www.Indetec.gob.mx

Actualmente los recursos federales potenciales de recaudación son derramados en los distintos regímenes fiscales, vía incentivos fiscales, sin ubicar a la rama industrial que requiere de estímulos fiscales para motivar el crecimiento y desarrollo económico del país, como lo fue el

¹ Fuente: Revenue Statistics, 1965-2001, OCDE; Tax Expenditures Recent Experiences, 1996, OCDE; Base de datos de Tributación del Centro Interamericano de Administración Tributarias (CIAT); Estimación de los Gastos Tributarios en la República de Argentina Años 2001 a 2003, Ministerio de Economía, Argentina; Informe de Gasto Tributario: Ejecución 2001, Proyección 2003, Servicio de Impuestos Internos, Chile; Tax Expenditures and Evaluations 2002, Department of Finance, Canadá; Tax Expenditures and Ready Reckoners, Inland Revenue, Reino Unido; Estimates of Federal Tax Expenditures for fiscal years 2002-2006, Joint Committee on Taxation, Estados Unidos; y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002, SHCP.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

modelo de incentivos fiscales utilizado con base en el decreto de la Ley del Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias del año 1955.

Conclusiones

En el periodo del desarrollo estabilizador y anterior a él, hubo un impacto importante en el desarrollo industrial de México; sin duda entre los factores que influyeron estuvieron la protección a la economía, la posibilidad de tener un acceso al financiamiento en condiciones preferenciales y los incentivos fiscales propuestos por el gobierno federal por un periodo de más de veinte años. Las franquicias fiscales ayudaron a buen número de empresas importantes y el apoyo fue imprescindible para industrias básicas que realmente determinaron el desarrollo industrial.

Con el nuevo modelo económico, las empresas que fomentaron el desarrollo económico del país en el desarrollo estabilizador, muchas desaparecieron como Altos Hornos e Industrias Dina, otras fueron fusionadas con capital extranjero y otras fueron vendidas.

En el modelo de sustitución de importaciones las ramas industriales favorecidas con las exenciones fueron: la industria siderúrgica, la industria textil y la industria de artículos eléctricos.

Actualmente el costo de los incentivos fiscales es más elevado en comparación al periodo de 1949 a 1962, debido a que representa más allá del 42.11 por ciento frente a la recaudación, el cual incluye el renglón de Estímulos Fiscales, cuando el sacrificio por exenciones en el periodo señalado representó menos del 3 por ciento de la recaudación federal. A pesar de que el importe de los estímulos otorgados en la última década son mayores a los otorgados durante el periodo del desarrollo estabilizador, no se han visto reflejados en la modernización de la industria nacional (la poca que queda), en la creación de empleos mejor remunerados y desarrollo de tecnologías.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Así como en la época del desarrollo estabilizador se diseñó una política de industrialización del país, en la actualidad no la hay, por lo tanto los estímulos fiscales que existen sólo benefician a grandes empresas, muchas de ellas transnacionales, como las del sector agropecuario, transportistas; o bien a las empresas maquiladoras, pero no se ve reflejado

La normatividad del sistema fiscal mexicano debe buscar cumplir con objetivos que estén orientados a fomentar un mecanismo equitativo en la distribución del ingreso, en el gasto público y la inversión, objetivos que busquen fomentar un desarrollo económico, un sistema financiero sólido que financie el desarrollo industrial, una legislación que busque fortalecer la seguridad jurídica del contribuyente.

Por tal motivo, definir una estrategia económica, industrial y fiscal que se convierta en un medio de activación económica, generación de empleos, crecimiento y desarrollo industrial del país y por consiguiente del bienestar nacional.

De acuerdo con Tello (2005:53-58), se requiere de un sistema fiscal en donde se promueva un Estado fiscalmente fuerte, sólido, eficiente y eficaz, con amplia capacidad económica y con vocación federal que pueda actuar con autonomía. Por ello, es indispensable llevar a cabo una revisión exhaustiva de las leyes tributarias con el fin de eliminar de ellas los estímulos, exenciones, subsidios, tratamientos especiales (Tello, 2005:43-49), que no han sido favorables para la economía.

De canalizar dichos recursos, de forma que se pueda liberar a ciertas empresas de cargas tributarias y dirigir estos recursos fiscales como financiamiento a las empresas y, a su vez, éstos puedan ser aprovechados en proyectos de inversión en donde se fomente la innovación y el desarrollo tecnológico en las empresas, podría derivar en mejores expectativas de crecimiento y desarrollo económico para el país.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Los puntos de presión del sistema tributario mexicano implican presiones sobre el gasto público en materia de pensiones y salud, desempleo creciente y la definición de una base gravable, de contribuyentes de gran riqueza que aumentan su movilidad para ingresar a sistemas fiscales que ofrezcan la reducción de tasas impositivas, el relajamiento en el cumplimiento de la legislación – condonaciones, reducciones o exenciones de impuestos –, logrando, finalmente, insertarse en regímenes fiscales preferenciales (OCDE, Owens, 2006:32).

La micro, pequeña y mediana empresa mexicana, actualmente, enfrenta diversos obstáculos, tanto internos como externos, que dificultan su desarrollo. De aquí surge enunciar la importancia de la necesidad, en materia de financiamiento, que tiene la Mipyme para que pueda ampliar la inversión en nuevas tecnologías. El gobierno federal puede analizar este aspecto en la política económica y ayudar a que las Mipymes puedan mejorar en su acceso, vincular lo fiscal al financiamiento, y considerar que “una de estas líneas de actuación justamente está dirigida a los regímenes fiscales que deberán favorecer la vida de las empresas” (CCE, 2004:14).

Por ejemplo, la Unión Europea ha reconocido la importancia de la pequeña empresa a través de la adopción de la Carta Europea de las pequeñas empresas en donde se recomienda a los gobiernos que concentren sus esfuerzos en líneas de actuación de forma coadyuve el entorno en el que operan las pequeñas empresas como las cuestiones fiscales y financieras, proponiendo regímenes fiscales que favorezcan la vida de las empresas y mejorarse el acceso a la financiación; y el incremento de la capacidad tecnológica de las pequeñas empresa, fomentando tecnologías, y facilitar el acceso a programas de investigación. Evidentemente que las acciones tomadas por la Unión Europea coadyuvan al desarrollo de la Mipyme y multiplican su efecto, principalmente, cuando los Estados la favorecen con legislación, tecnología y el mercado. En México no es tan favorable el entorno económico-financiero para que la Mipyme pueda desarrollarse.

XV

CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Es importante retomar el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantía individual de seguridad jurídica y de igualdad, que especifica la responsabilidad del Estado como rector “del desarrollo nacional, el fomento del crecimiento económico y el empleo”. En este sentido el Estado debe ser diligente al planear, conducir y coordinar la actividad económica nacional, y llevar a cabo el fomento de las actividades que conduzcan al crecimiento y desarrollo económico nacional.

Es deseable que el gobierno utilice extensamente el gasto público, los aranceles e incentivos fiscales para promover el desarrollo industrial. El Estado cuidará de promover las actividades que impulsen el crecimiento y desarrollo, con empresas fiscales, legalmente constituidas, siendo los apoyos económicos y los incentivos fiscales, un instrumento para que impulse, oriente, encauce, aliente o desaliente las actividades económicas, como lo fue con el decreto de 1955. Por ello, se considera que el estado debe consolidar incentivos fiscales, atendiendo, en primera instancia, a la Mipyme del sector manufacturero.



CONGRESO INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

BIBLIOGRAFÍA

Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 1955

_____ 2 de diciembre de 1955

Comisión de las Comunidades Europeas, (2004), *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre la aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa, Bruselas, 11.02.2004*

Comisión Nacional Hacendaria, (2004), *Principios y Lineamientos Generales de Política Económica y Hacendaria de México*. Primera Convención Hacendaria. México.

Garrido, Celso, (2002), *Industrialización y Grandes Empresas en el Desarrollo Estabilizador, 1958-1970*, Análisis Económico, primer semestre, año XVII, Vol. 035, p 233-267, UAM, Azcapotzalco, DF, México.

Huerta González, Arturo, (2004), *La Economía Política del Estancamiento*, Editorial Diana, p. 94-96, 226, 224. México.

Ibarra, G., (2005), *“Estudio de obstáculos para el desarrollo de las pymes”*

Margaín Manautou, Emilio, (1998), *Nociones de Política Fiscal*, 2ª. Ed., Porrúa, México.

Martin Granados, Ma. Antonieta y Mancilla, Ma. Enriqueta, “Estímulos a la ciencia, tecnología e innovación” en *Consultorio Fiscal* No. 473, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, México 2009, p. 110.

Martínez Ifigenia, (2002), Investigación y desarrollo en la reforma fiscal, *Integrar la investigación y desarrollo en el proyecto nacional y en la reforma del estado*, Serie Doctrina Jurídica No. 107, p.91-94, IIJ, UNAM, México.

_____, (1967), *Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Cd. de México.

Ramales Osorio, Martín, *La Política Económica del “Desarrollo Compartido” (1971-1976). Ineficiencias Estructurales y Patrón de Acumulación*. Observatorio de la Economía Latinoamericana.

<http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/>, Fecha de consulta, 27 de junio de 2008

XV

CONGRESO INTERNACIONAL DE CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

OCDE, Owens Jeffrey, (2006), *Perspectiva internacional de la reforma tributaria en países de la OCDE*, Centro de la OCDE para política y administración tributaria. Francia.

Tello, Carlos, (2005), *El gasto del estado mexicano*, Nexos, Nexos, Sociedad, Ciencia y Literatura, Mensual, No. 334, p 43-49, octubre 2005, México.