

# LA DEVALUACION Y SUS EFECTOS EN LA POLITICA FISCAL

Benjamín RETCHKIMAN KIRK

## I

Al devaluar el peso mexicano, las autoridades hacendarias del país señalaron al déficit de la balanza de pagos como su causa fundamental, ya que dicho déficit había alcanzado un nivel sin precedente de 42 mil millones de pesos. También se contemplaron medidas adicionales crediticias, fiscales, monetarias y de regulación económica entre las que se mencionaron el control de precios, el ajuste de salarios, el evitar utilidades excesivas y el mantenimiento del crédito a un nivel adecuado.

El gobierno admitió que

pese a todos los estímulos, había sido insuficiente [la] recuperación en exportaciones, que el turismo no había alcanzado los márgenes que se esperaban, que pese a todos los esfuerzos no había sido posible reducir en forma suficiente las importaciones, y que el nivel de precios en México, ya no tenía una relación aceptable con los precios en el exterior, especialmente en Estados Unidos [...] en tanto que en el vecino país el índice de aumento de precios era del 6%, en México alcanzaba el 12% [?] En tales condiciones, no era posible seguir financiando las importaciones indispensables para nuestro desarrollo sin incurrir en un endeudamiento que pudiera llegar a ser excesivo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Declaraciones de E. Fernández Hurtado, aparecidas en el diario *Novedades*, 1º de septiembre de 1976.

Al mismo tiempo las autoridades hacendarias informaron que la deuda pública externa alcanzaba en junio de 1976 la suma de 13 mil millones de dólares, más 3 mil millones a corto plazo. También el secretario de Hacienda aceptó que la incapacidad de la economía mexicana (y de sus dirigentes) para resolver los problemas arriba considerados, ocasionó una salida de capitales de gran cuantía, acrecentada sobre todo en los cuatro últimos meses hasta el 31 de agosto del año de 1976, salida "inspirada, entre otras razones, en la desconfianza, pero también en el deseo de especular".<sup>2</sup>

La devaluación-flotación y las medidas adicionales ya mencionadas

[...] abren un campo de magníficas posibilidades: apertura de nuevas rutas a la exportación, incremento del turismo, desalentar el excesivo gasto de mexicanos en el extranjero, incrementar nuestra competitividad en el comercio exterior, ampliar mercados internos y dar nuevas oportunidades a la inversión, así como propiciar el retorno de capitales y crear una mayor generación de empleos.<sup>3</sup>

Al ampliar las anteriores declaraciones se señalaron medidas específicas, tales como que la flotación sería regulada por el Banco de México (para evitar la especulación con monedas extranjeras); que se evitaría el enriquecimiento ilegítimo por medio del establecimiento de un impuesto sobre utilidades excedentes "derivadas del ajuste cambiario y del efecto inflacionario", que a su vez dotaría de recursos al gobierno federal para capacitarlo y poder afrontar la nueva situación, tal medida sería complementada con la supresión de los CEDIS, con una sobretasa o impuesto *advalorem* sobre exportación de materias primas y/o productos de consumo indispensable, así como de una reducción de los controles administrativos de los últimos bienes mencionados. Como complemento a las medidas hacendarias se prometió poner especial énfasis en el desarrollo del presupuesto por programas, "y en todo caso el déficit del sector público se mantendrá a niveles que permitan su financiamiento con recursos no inflacionarios"; por otra parte, se admitió que la propia devaluación-flotación y las medidas adicionales, significarán un "efectivo desaliento al contrabando".

Por lo que respecta a las cuestiones crediticias —y que aquí se mencionan como coadyuvantes para efectos específicos de las finan-

<sup>2</sup> *Ibid.*, declaraciones de M. Ramón Beteta.

<sup>3</sup> *Ibid.*, declaraciones de M. Ramón Beteta.

zas gubernamentales— además del control de la flotación por el Banco de México, éste pondrá en vigor un sistema de crédito regulado, pero concediendo al sistema bancario

la debida liquidez para hacer frente a sus compromisos y modificando las tasas de interés, sobre todo las que perciben los pequeños ahorradores para que puedan mejorar sus rendimientos, sin que esto implique un encarecimiento del crédito para pequeños usuarios. [¡!]

Por último, como fórmula global "se contempla un estricto control de precios de los artículos de consumo general", además de mantener los precios de los artículos que la CONASUPO vende a sus niveles actuales.

A seis meses de la devaluación-flotación e incluido el cambio de gobierno, los resultados que se obtuvieron con la eliminación de la paridad con el dólar pueden ser analizados considerando, primero, el lapso final de la presidencia de Echeverría y, los tres meses transcurridos desde la llegada de José López Portillo al poder.

Los resultados que se alcanzaron en los 90 días finales del sexenio anterior, ponen de manifiesto —como se ha repetido *ad nauseum*— que las medidas señaladas por las autoridades hacendarias y que, además, sólo quedaron en buenos deseos, fueron en todo caso, soluciones monetaristas que no consideraban los problemas estructurales de una economía dependiente y subdesarrollada y que muestran, una vez más, que el manejo de nuestra economía está determinado por parámetros en los que se encuentran implícitos aspectos de la demagógicamente denominada *economía mixta* o *semi-capitalista* y que por respetar los intereses de los 25 o 30 grupos oligárquicos de poder no se puede llegar al fondo de dichos problemas. Tales problemas están constituidos por la gravísima concentración del ingreso y de la riqueza, por la estructura de la producción con tendencia claramente monopolista, por una desafortunada política de industrialización y por un bajísimo nivel de ingresos gubernamentales que proyectan, entre otros males, un elevado endeudamiento tanto externo como interno.

Las medidas estrictamente hacendarias y de acción inmediata, consistentes en una sobretasa sobre los gravámenes a las exportaciones y en la eliminación de los CEDIS —Certificados de Devolución de Impuestos a las Exportaciones y a las ventas fronterizas de 11% sobre valor de factura— sufrieron una repulsa de parte de empresarios y exportadores, particularmente de aquéllos que se consideraban ven-

dedores habituales al extranjero, esta situación se manifestó en una baja en las ventas al exterior durante los primeros días de septiembre de 1976. Ello obligó al gobierno a derogar el decreto relativo, eliminar el aumento en los impuestos de exportación y a otorgar de nuevo los CEDIS pero con alguna modalidad, que evitaba que se concedieran en forma general y a todo el mundo. Recuérdese que las ayudas fiscales de todo tipo a los empresarios, florecieron como nunca antes durante el sexenio que acaba de terminar.

Por lo que se refiere el desarrollo del presupuesto por programas, constituye un medio cuya utilidad se determina por las posibilidades de la estructura económica, política y social del país. Su uso como factor de control de los graves problemas de la crisis estructural por la que la economía mexicana atraviesa, no pasa de ser un argumento baladí que forma parte de las cuestiones mágicas a que recurren, con desusada frecuencia, los apologistas de la acción gubernamental. Obviamente que también la referencia al mantener el déficit del sector público a niveles que permitan financiarlo con recursos no inflacionarios, es otra manifestación —una más— para tratar de detener al huracán con invocaciones extraterrenas.

Para desvirtuar cualquier regodeo y optimismo, cabe señalar que durante los cuatro últimos meses del año próximo pasado, el endeudamiento externo gubernamental alcanzó los 4 mil millones de dólares; el aumento en la circulación monetaria llegó a niveles nunca antes considerados y que el déficit para ese año de 1976 sobrepasó los 125 000 millones de pesos; el nivel de precios que se admitió que era de 12% en los ocho meses transcurridos hasta el 31 de agosto y rebasó el 45% a diciembre, según cálculos oficiales; que fue muy importante el ingreso de capital a corto plazo para apuntalar las reservas del Banco de México y que sin embargo, llegó a sus más bajos niveles en los últimos años, según declaró la propia institución mencionada.

La otra meta fiscal, que es el impuesto a las utilidades excedentes, seguramente no fue posible promoverla porque se temió que tuviera la misma suerte que la sobretasa a la exportación, pero se apuntó como una medida que debiera usar el gobierno entrante y ello fue lo que sucedió realmente. La referencia al desaliento del contrabando —un factor nada despreciable para la economía mexicana—, entra también en la técnica que sirve para confundir los buenos deseos con una realidad que es incontestable.

Por lo que se refiere a las demás medidas —la propia flotación inclusive—, éstas dejaron una cauda de problemas que continúan afectando a nuestra economía. Uno de los hechos más conspicuos es el

que el 22 de noviembre próximo pasado, el Banco de México tomó la decisión de sacar del mercado de divisas a las instituciones bancarias del país, llegando a cotizarse el dólar hasta en 30 pesos. Otras de las medidas crediticias enunciadas no pudieron implementarse ya que la liquidez de la estructura financiera y bancaria se había reducido notablemente y los incrementos de la tasa de interés, en los mercados de dinero, eliminaban toda posibilidad de medidas específicas, por lo que la afectación de la mediana y pequeña industria en este renglón, fue muy severa.

Pero el descalabro mayor se manifestó en el control de precios; aquí las coacciones de los poderosos grupos del sector privado obligaron al Estado a otorgarles libertad de acción, además de que el aparato gubernamental ha sido incapaz y ha fracasado rotundamente en esta cuestión, con grave lesión para las grandes masas de la población.

Para poner punto final a esta parte de las reflexiones, se puede afirmar que las medidas específicas y de acción inmediata que se expusieron en el acto mismo del anuncio de la devaluación, fueron un fiasco, puesto que no se dio ninguna posibilidad para que pudieran, primero, alcanzarse las metas deseadas, y segundo, porque la estructura económica del país necesitaba otro tipo de cambios, imposibles de realizar dado su sistema político.

## II

El primero de diciembre de 1976 nació un nuevo sexenio. El aparato gubernamental se perpetuaba con los mismos grupos de poder; se dieron algunos cambios en las personas —muy contados por cierto—, y en lo que se ha dado en llamar la «forma personal de gobernar». El presidente López Portillo señaló en su discurso inaugural lineamientos generales en materia de política fiscal, tributaria, de gastos, de deuda y de presupuesto, que pueden condensarse en el siguiente párrafo:

[De lo anterior se determina] el equilibrio al que debemos aspirar en el examen de la estructura fiscal; obtener recursos para administrar la función estatal incluidos los servicios para impartir la justicia social y realimentar el ciclo con los estímulos a la producción y creación de empleos [...]. De modo sustancial fortaleceremos fiscalmente a los estados si éstos lo hacen con los municipios, aplicando criterios definidos de equilibrio regional. [...] Los fines que persigue la Reforma Administrativa

para el desarrollo que habremos de emprender son: eficiencia y honestidad. [...] Como elementos de partida hemos propuesto la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, la de Presupuesto y Gasto Público y la de Deuda Pública; modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda [y] el Convenio Único de Inversión y Desarrollo con los gobiernos de los estados.

Antes de emprender la tarea de analizar los aspectos fiscales de lo dicho por el presidente en la inauguración de su sexenio, valdría la pena subrayar que una reforma fiscal requiere de condiciones políticas, principalmente; así como de una serie de consideraciones técnicas, que resultan —o resultaron— barreras infranqueables para la estructura económica y política de México, y las que tal vez constituyan metas inalcanzables para un país subdesarrollado en la época actual, tanto por los problemas internos, como por las cuestiones que se determinan de las relaciones económicas y de poder entre países pobres y los del *primer mundo*, o sea, por las relaciones internacionales en el sector capitalista entre la periferia y el núcleo central.

Durante los últimos tres sexenios y a pesar de la expansión del aparato productivo y de la estabilidad económica de México, se hicieron evidentes diversos desequilibrios que se fueron agudizando cada vez más y que desembocaron en la crisis económica que se hizo claramente patente a partir del primero de septiembre de 1976, y que ha golpeado con tanta fuerza a las clases populares y a una gran porción de la clase media. El aspecto más destacado de dichos desequilibrios o la variable independiente más importante, lo representa el debilitamiento del sector público, provocado definitivamente, por una escasa captación de recursos fiscales, que un sistema tributario obsoleto y deficiente motiva; tal debilidad significó un endeudamiento interno y sobre todo, externo, así como una estrecha supe-ditación de la economía nacional al capital proveniente del extranjero, a lo que hay que agregar la subordinación de la estructura productiva que se encadenó a una balanza comercial sumamente desfavorable, sobre todo debida a la importación de maquinaria, equipo, materias primas y alimentos y que derivó también en un déficit creciente de la balanza de pagos en cuenta corriente.

Lo anterior ha sido descrito por apologistas privados y oficiales como resultado de una insuficiencia del ahorro interno, cuando en realidad, el estancamiento del coeficiente de inversión se produce frente a un crecimiento excesivo del ahorro y de la liquidez en el sistema de intermediación financiera del país, y cuando la captación

de ingresos por el gobierno mexicano —el llamado «esfuerzo fiscal»— ha sido reputado por el propio Fondo Monetario Internacional, como uno de los más bajos del mundo.

Se ha dicho que el aparato productivo del país presenta un desequilibrio fundamental que se expresa en que su crecimiento se encuentra totalmente desvinculado del sector externo, es decir, se trata de una «industria de invernadero» con una protección de «muralla china», incapaz de competir en los mercados internacionales y, por consiguiente, sin posibilidad de producir las divisas necesarias para su propio desarrollo, expuesta a la competencia ilegal —el contrabando— y al hecho de que esta exagerada protección determina también, un mercado interno que se contrae en forma automática, que se proyecta también en el subempleo de la capacidad productiva instalada, con todas sus consecuencias.

Se ha sostenido por autores mexicanos y extranjeros de que sí existen condiciones favorables o positivas para la realización a fondo de un cambio total en la estructura tributaria de México,<sup>4</sup> por comparación con el sistema impositivo de otros países de igual desarrollo o aún menor, pero sostienen que la estructura política mexicana es la que ha impedido que tal reforma se lleve a cabo. Independientemente de que resultan un tanto desafortunados los estudios parciales de una realidad, como es la que nos ocupa, el señalamiento de que sí puede efectuarse un cambio, pero que no ha sido realizado, es la respuesta más clara de que el análisis realizado es francamente superficial y poco efectivo, pues la situación real es que el aparato político —es decir, el Estado— no surge como una excrescencia por encima de los grupos económicos —grupos de poder— de los cuales ya se tiene una idea de quiénes son, de su número y a quién representan.

En la literatura fiscal de los últimos cien años, se ha dejado de mencionar que los impuestos son formas de explotación económica y el modo más primitivo de la lucha de clases. Lo anterior viene a cuento porque la falta de organismos de defensa de los trabajadores mexicanos, como lo serían los sindicatos independientes de la acción gubernamental, determinan que cualquier aumento de los impuestos, aún de aquellos directos —que en realidad no son tales—, repercuta en forma inmediata sobre los precios ya que la falta de un control real sobre los mismos, que sólo podía conseguirse mediante la acción coordinada de las grandes masas afectadas por medios de sus uniones de lucha sindical y de partidos políticos, hace que, como ya se afirmó,

<sup>4</sup> Véase mi artículo: «La 'Reforma' fiscal en México», en *Problemas del Desarrollo*, Revista Latinoamericana de Economía, Núm. 19, México, 1974.

toda acción tributaria en nuestro país agrave la peligrosa cuestión de la inflación.

Otro aspecto es el que en la aparición de nuevos gravámenes o el aumento de las tasas y la ampliación de las bases de los ya existentes, las autoridades toman en cuenta solamente los intereses de pequeños grupos oligárquicos, los que de ninguna manera resultan afectados, y los pagadores reales, casi nunca son considerados. Por ejemplo, en la etapa actual de la crisis económica de México, la existencia de una escala móvil de salarios aunada a un control de precios que funcionara, haría más para llevar a cabo cambios reales en la política y en la estructura tributarias, que todos los estudios, grupos técnicos y buenos deseos que han proliferado y que finalmente no han producido cambios sustanciales en la política gubernamental de ingresos.

Sin embargo, y debe dejarse constancia expresa y clara del asunto. En un país de empresa privada, las reformas fiscales, aun las más bien logradas, aun aquellas en las que las grandes mayorías por medio de sus organismos representativos toman parte en su estructuración, tienen alcances sumamente modestos para la gran masa de la población; esto es fácil de comprobar, pues en los Estados Unidos, Suecia, Inglaterra y otros, existe muy poca evidencia para poder admitir que en esos países los gravámenes hayan reducido sustancialmente la riqueza de los más ricos, a pesar de las aparentemente elevadas tasas de tributación sobre altos ingresos y grandes heredades.

Dentro de este cuadro de posibilidades —muy escasas— se debe incluir lo dicho en el ya citado discurso inaugural. Por principio de cuentas, el equilibrio que se propugna como consustancial de la estructura fiscal, encaja dentro de lo que han sostenido todos los gobiernos «emanados de la Revolución» y que ha desembocado en un sistema tributario obsoleto, atrasado y con una incapacidad manifiesta para otorgar recursos medianamente adecuados, así lo prueban los monstruosos déficits que en los últimos años han sido la norma de las actividades fiscales del gobierno mexicano. Dicha ecuación presidencial —que se proyecta en los cambios introducidos a partir del primero de enero del presente año— no deja lugar a dudas sobre la imposibilidad que existe para que se canalicen mayores recursos no inflacionarios al Estado, situación que, seguramente, se verá más que agravada por la segunda parte de la ecuación, que se refiere a los estímulos a la producción (incentivos fiscales al sector privado) y cuyo efecto ya se ha discutido con toda precisión en anteriores ocasiones.

La inexistencia de un Estado Federal en México es una cuestión

de aceptación general, por lo que la afirmación presidencial, de que se fortalecerá fiscalmente a los estados de la federación por medio de los llamados *Convenios Únicos*, encaja claramente dentro de este centralismo que continúa acentuándose; las cuestiones determinantes de una política fiscal en una república federal consisten en que, lo que es benéfico para el nivel superior en este caso, digamos el federal, no resulta, obligatoriamente adecuado para los estados y municipios, ya se refiera tanto a ingresos como a gastos. Quienes ya han estudiado las complejidades del federalismo fiscal,<sup>5</sup> han admitido que básicamente, lo que tiene importancia para la existencia de un sistema federal es la independencia —total y completa— de los fiscos estatal y municipal.

Por supuesto que pueden encontrarse personas y grupos, que consideren superflua esta cuestión del federalismo cuando, se dice, se beneficia a los estados y a los municipios y primordialmente a sus habitantes. En primer lugar, debe tomarse en cuenta que el gobierno federal no dispone de recursos ilimitados, sino todo lo contrario, por lo que sería indispensable estudiar con todo detenimiento, si este tipo de egresos posee la jerarquización adecuada en relación con otros gastos que se pueden realizar dentro de la federación como un todo. En segundo término, debe revisarse cuidadosamente si tales erogaciones no están más imbuidas de razones de carácter político que de razones económicas, que deberían ser la norma. Por último, estudiar muy de cerca si las inversiones en infraestructura —que son las que generalmente se efectúan— no benefician más a grupos minoritarios en los estados y, considerar además, si el esfuerzo que dicho estado realiza está acorde con sus mejores intereses, porque es de aceptación entre tratadistas, que generalmente el nivel superior toma en cuenta sus propios intereses.

La Reforma Administrativa, que con la congelación de salarios y el establecimiento de precios por las fuerzas del mercado, constituye la base fundamental de la política del régimen que se inicia, y tiene como fines mediatos y de acción perentoria a la *eficiencia* y la *honestidad*, dio su primer paso consistente en: la eliminación de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado [de 1958]. Ésta fue suplida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que tiene como *base* un nuevo agrupamiento de la maquinaria del Poder Ejecutivo, en el que destaca la eliminación de varias secretarías, la creación de otras nuevas y, sobretudo, el haber quitado a Hacienda y

<sup>5</sup> Véase mi libro: *Aspectos estructurales de la economía pública*, UNAM, México, 1975.

Crédito Público la facultad de formular el presupuesto de egresos, a la secretaría de Industria y Comercio, la parte industrial, para otorgársela a la del Patrimonio. Otra cuestión que conviene destacar es la de que la administración pública [del Poder Ejecutivo] se dividió en dos grandes capítulos; uno que consiste en la Administración Pública Centralizada, y el segundo, que se denomina Administración Pública Paraestatal.

La Ley que se mencionó arriba, fue seguida de otras varias que intentan crear el marco dentro del cual se desenvuelvan las actividades del Poder Ejecutivo: La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que deroga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación [de 1937]; la Ley General de Deuda Pública; la ley que reforma a la de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como un Acuerdo Presidencial sobre los convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales. En el primer caso se pretenden modernizar y mejorar tanto los proyectos presupuestales, como su administración y control, por medios contables, con el propósito de hacer evaluaciones de sus efectos sociales, y sobre todo, de reducir el despilfarro y la duplicación.

En la cuestión de la deuda pública, se prevé un cuidadoso manejo del endeudamiento gubernamental, principalmente el externo, por medio de la creación de una comisión asesora de financiamientos externos, integrada con los jefes de las diversas agencias [secretarías y organismos descentralizados] del Poder Ejecutivo. Las reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano que depende de la Cámara de Diputados, tienden a otorgar al Poder Legislativo una información oportuna y todo lo amplia que sea necesaria, para que dicho sector pueda analizar y controlar tanto el egreso gubernamental como la deuda pública. El Acuerdo de Convenio Único [con los estados], intenta armonizar las políticas federales con las estatales en materia de obras públicas, con el propósito de evitar la duplicidad y otorgar los recursos para el mejor desarrollo de las entidades federativas.

De buenas intenciones y buenas leyes está plagado nuestro subdesarrollo político, económico y social. Es posible afirmar que ninguna de las leyes y reglamentos que se abrogaron fueron respetados al pie de la letra, lo más seguro es que fueran leyes muertas desde su nacimiento, como será el caso de las nuevas, cuya propiedad y adecuación no es la que se discute, ya que ese no resulta ser el meollo de la cuestión.

Nuestra historia ha demostrado que México es un país muy parco en reformas y cambios reales, pero muy generoso y audaz en modificaciones legislativas. Hasta 1946 señala un autor, se introdujeron 70

cambios «importantes» en la estructura tributaria del país, por lo que resulta muy fácil discernir, por comparación, que durante los 30 años transcurridos desde entonces, fueron 80 modificaciones las que ha sufrido nuestro sistema impositivo, las que suman 150 transformaciones, que no han impedido que dicha estructura sea, en el mundo, de las que menos ingresos produce.

Con toda objetividad, resulta que la bondad de las leyes, su plausibilidad en cuanto a las metas por alcanzar, están totalmente fuera de los procesos reales que se efectúan en la sociedad mexicana, ya que los fenómenos económicos no se pueden controlar por leyes no económicas, y que el marco en el que actúan las susodichas leyes, no abarca en su conjunto, las cuestiones que pretende cambiar; en este caso, la existencia de un Estado representativo, popular y democrático —en el sentido político del término— resulta razón *sine qua non* para que se den las posibilidades para combatir la ineficacia, la corrupción y la incompetencia de nuestra administración pública.

No deja de ser ilustrativo que las multicitadas nuevas leyes hayan dimanado del propio jefe del Poder Ejecutivo de la Nación,<sup>6</sup> cuando, lo primero que habría que hacer en nuestro país para volver a la senda de la representatividad y de la democracia, sería respetar la división de poderes, limitar el presidencialismo y revitalizar al Poder Legislativo y al Judicial, como único modo relativamente de controlar —dentro de los moldes de una democracia tradicional— precisamente, la ineficacia, la corrupción y la incompetencia.

Esto es, para combatir los males de nuestra administración pública, se hace necesaria una profunda y amplísima reforma o transformación política, posibilidad que ni siquiera se vislumbra.

Desde el punto de vista particular, tomando en consideración algunos de los cambios a que han dado margen las nuevas leyes, puede señalarse que la Ley General de Deuda Pública y su organismo director, la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, al estar integrada por funcionarios subordinados al Poder Ejecutivo, en nada modificarán las normas, formas y condiciones del endeudamiento, y que continuará manejándose como antes, cuando, por cierto, existía una comisión relativamente similar.

La problemática de los presupuestos no depende de las leyes y reglamentos que los rigen, sino de que se respeten normas y fórmulas, de que existan los recursos necesarios y de que su asignación sea real y adecuada. Por último, la existencia de un verdadero servicio civil,

<sup>6</sup> Véase mi intervención en el libro: *Comentarios al V Informe del Presidente Echeverría*, editado por el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1976.

fuera de los refinamientos que pueden ser alcanzados en otras latitudes, debe iniciarse con la boletización de las plazas por cubrir, por el respeto a los resultados, así como de que existan condiciones para realizar una carrera en la administración pública, para aquéllos que reúnan los requisitos que todo servicio civil determina para los empleados gubernamentales.

### III

El 17 de diciembre del año de 1976, el Ejecutivo envió a las Cámaras una iniciativa de ley que contempla cambios y adiciones a diversas disposiciones fiscales, los que fueron anunciados con gran despliegue publicitario, se insistía en que ahora sí se trataba de una «real reforma fiscal», porque a pesar de su escasa producción en ingresos —de 5 a 7 mil millones de pesos—, tiene una “alta significación cualitativa”, puesto que representa el inicio de algo realmente definitivo que en el futuro tendrá grandes alcances políticos, económicos y sociales y ayudará a obtener un financiamiento más sano y “sobre todo más justo”, porque hará pagar más a quienes más tienen. Obviamente lo anterior expresa la opinión de los voceros oficiales que volvieron a emplear una terminología —*la reforma fiscal, la economía mixta semicapitalista, reforma tibia*—, que por su inconsistencia para decir lo menos, aparentemente había sido refundida en el arsenal de las palabras políticas ya muy desgastadas.

Como la *economía mixta* fue considerada con alguna amplitud y al igual que la reforma fiscal,<sup>7</sup> queda aún por definir la *tibia reforma* que podría significar que se dan los primeros pasos para realizar una transformación permanente y continua para conseguir *que los que poseen excedente —los muy ricos— sean los que carguen con el peso de los incrementos en los ingresos gubernamentales*, que entre otras cosas, es en realidad lo que significa una reforma tributaria.

Dentro de estas cuestiones, resulta de primera importancia analizar lo que se dijo y se dice en los medios oficiales, en relación a las llamadas «adecuaciones fiscales» realizadas para 1975, ya que sus resultados, según se afirma, fueron un incremento de 2% en el *esfuerzo fiscal* —relación entre los ingresos tributarios efectivos y el producto interno bruto—, aumentos que se reputaron como los más

<sup>7</sup> Véase el libro colectivo: *Problemática Económica de México*, editado por la Universidad Autónoma del estado de México, Toluca, 1976; y el artículo “La ‘Reforma’ fiscal en México” en el Núm. 19 de *Problemas del Desarrollo*, Revista Latinoamericana de Economía, IIEC-UNAM, 1974.

importantes operados en México desde su independencia. También dichos medios oficiales daban por aceptado que tales adecuaciones no formaron parte de una reforma fiscal porque *no llenaba los postulados de «justicia y equilibrio»* implícitos en ella.

Al comentar, hace años, esas mismas «adecuaciones fiscales»,<sup>8</sup> se dijo que las modificaciones que se realizaron, no fueron positivas para los efectos de una reforma fiscal, ya que en el impuesto sobre la renta, se dejaron intocados a los ingresos importantes; que el peso de la gravación recayó sobre los niveles medios al cambiarse las tarifas que afectan la retención mensual a empleados y a la global, dejando fuera a las utilidades de las empresas, que además, tanto éstas como otros ingresos de capital no son acumulables, además de que nuevamente fueron aplicados masivamente los gravámenes indirectos.

En la medida que los cambios tributarios no impliquen que es sobre quienes obtienen mayores beneficios del sistema económico sobre quienes debe repercutir mayormente la carga impositiva, no sólo no se alcanzarán la «justicia y el equilibrio», sino que los efectos colaterales que tales modificaciones produzcan, propenderán a acentuar las tendencias depresivas del proceso económico general de cualquier país.

Dadas las condiciones de la economía mexicana en ese año de 1975, era fácil prever, como lo señalara el Banco de México y otras instituciones paraestatales, que la baja en la demanda de artículos de consumo popular —como en realidad sucedió— sería el resultado del incremento en los precios provocado por los impuestos, que en forma directa incidieron sobre el consumo y consiguientemente significaron incremento en el proceso inflacionario. Por otro lado, al golpear con mayor fuerza a la clase media popular —en su inmensa mayoría causantes cautivos— se dañó también el consumo y ello explicaría seguramente, el aumento del 2% en el *esfuerzo tributario* del que tanto se ufana el gobierno (si es que éste se produjo realmente) y que por razones obvias, no se atreve a etiquetar como «reforma fiscal», que en última instancia, determinó una baja en el nivel de vida de la mayoría de la población mexicana.

Ahora bien, en los últimos años y a pesar de las múltiples referencias que se han hecho,<sup>9</sup> en el sentido de que en el sistema económico de empresa libre —o capitalista— el *ingreso* y la *riqueza* no se redistribuyen por medio de la estructura tributaria y fiscal, sino que, por el contrario, *ésta contribuye cada vez más a su concentración* en

<sup>8</sup> Véase mi artículo: “La política fiscal mexicana”, en el número 24 de *Problemas del Desarrollo*, Revista Latinoamericana de Economía, IIEC-UNAM, 1975.

<sup>9</sup> Revista *Problemas del Desarrollo*, Núm. 24, p. 90.

mayor escala aún si se trata de países subdesarrollados. Este hecho aparentemente sencillo no ha conseguido penetrar ya no digamos en los medios empresariales o gubernamentales, ni siquiera entre aquellos grupos o personas que no son sospechosas de defender el *status quo*, quienes continúan demandando una «verdadera real reforma fiscal».

Sin embargo, podría ser que una estructura moderna y adecuada, con impuestos integrados uno a otro, que gravara a la *persona* en su capacidad de producir ingresos, en sus posibilidades de acumular riqueza y sus condiciones de efectuar gastos, limitara en alguna medida la concentración del ingreso y la riqueza. Debe recalcar que no existen ejemplos de que lo anterior haya sucedido en las naciones desarrolladas, y mucho menos en los países pobres, una de cuyas características es la modestísima canalización de recursos al Estado.

Queda, pues, luchar porque la reforma fiscal se «caliente», y buscar las posibilidades de que con los cambios y modificaciones que se hacen año con año al sistema fiscal, no se dañe más a la economía de las clases populares, como es el caso de las variaciones últimas realizadas por el actual gobierno en el inicio de su ejercicio. También parece prudente, dejar de lado la vieja discusión sobre de que si las medidas tributarias tomadas, constituyen una reforma fiscal, ya que además de parecer una conversación entre sordos, deja de tener significación —en el mejor de los casos—, si se la proyecta desde el punto de vista de su ninguna efectividad para la distribución del ingreso y la riqueza.

Las modificaciones y cambios realizados a partir del presente año de 1977, son consideradas en un boletín oficial<sup>10</sup> sobre la base de que *la obtención de recursos adicionales, a través de las fuentes impositivas existentes, se apoya en una evaluación cuidadosa de la capacidad de pago de los distintos grupos de causantes, teniendo en cuenta el desarrollo previsible de la economía nacional en 1977. Los sectores sociales con menores recursos pagarán menos impuestos sobre la renta a partir del año próximo. En otros niveles de ingreso no se alteran las tasas del impuesto.*

Empezando con la Ley del Impuesto sobre la Renta, puede mencionarse en primer término la desgravación del ingreso de un gran número de asalariados —se habló del 80%— que implicaría algo más de 2 000 millones de pesos de sacrificio fiscal, y que ayudaría al sector de causantes a quien la inflación y la reciente devaluación-

<sup>10</sup> "Proyecto de reformas fiscales", *El Mercado de Valores*, México, diciembre 27 de 1976.

flotación, dejó en peores condiciones; sin embargo, el 6 de enero del presente año Hacienda y Crédito Público aclaró que los cambios en los artículos 56 y 75 de la ley mencionada, disminuían los gravámenes a pagar en 500 pesos por año para los ingresos de 50 000 anuales, en 220 pesos para quienes obtienen 60 000 y 48 pesos anuales para los ingresos de 72 000 pesos. Como se observará, la efectividad de tales rebajas resultó ser solamente un acto de simpatía simbólica, y no permite ninguna elucubración en materia de gasto y ahorro.

Lo que en algunos sectores se consideró una tendencia hacia el impuesto al ingreso personal, se basa en que se obliga a acumular el 20% de la utilidad que derivada de la venta de bienes inmuebles a las personas físicas que las realizan, sin embargo este hecho puede determinar dos situaciones contradictorias, pues si bien, quien usualmente realiza este tipo de operaciones debiera quedar gravado en un capítulo aparte, como se hace en otros países —«ganancias de capital»—, quien en alguna ocasión —mucho muy esporádica— vende un bien inmueble resultará seriamente afectado, en general como causante cautivo.

En la *Exposición de Motivos* del proyecto a que se hace referencia, se afirma que *la coyuntura económica ha propiciado elevación en los precios por parte de algunas empresas, que pasando por alto la solidaridad social que debe guardarse en los momentos difíciles y anteponerse a intereses particulares, han obtenido con motivo de dichos aumentos de precios, utilidades excedentes*; a partir de ello, se crea dentro del impuesto sobre la renta, una tasa complementaria sobre utilidades brutas extraordinarias, que podrá alcanzar hasta el 50% de la base, es decir, de la utilidad excedente, como quiera que se determine. Sin embargo, el utilizar un gravamen para castigar a los encarecedores no tiene antecedentes en estructuras tributarias modernas, ya que específicamente, las utilidades excedentes se han considerado existentes en tiempo de un conflicto bélico, cuando quienes trafican con armamentos son los sujetos directos del impuesto, pero nunca en época de paz. Resulta evidente, por otra parte, que existe una manifiesta incongruencia en la legislación tributaria mexicana, al otorgar un estímulo a la inversión —10% en maquinaria nueva—, y al mismo tiempo se mantienen las exenciones fiscales para la inversión en determinadas zonas del país y se vuelve al otorgamiento de los CEDIS.

Otra razón para el extrañamiento de esta modalidad impositiva estriba en el hecho de que, cuando no existe un sistema general integrado de gravámenes, los resultados que se pretenden obtener con un solo tributo —en este caso una tasa complementaria— casi siem-



pre resultan fallidos, esto es, cuando no producen efectos indeseables, que podrían referirse, como han señalado los voceros del sector privado, a castigar a las empresas eficientes o a proyectar efectos desincentivos ya no por el alza en el volumen de los impuestos, sino por falta de precisión en lo que tienen que pagar, lo que en última instancia les impedirá trasladar con exactitud lo que pueden desembolsar, pues se trata de un gravamen a las empresas, que en lo general va a dar a los precios.

Otros aspectos en el renglón de la ley del impuesto sobre la renta, se refieren a: *causantes menores*, que son las personas físicas que poseen ingresos acumulados inferiores a 1 500 000 de pesos; en materia de gasto en patentes de invención, marcas, diseños comerciales e industriales, nombres comerciales, asistencia o transferencia de tecnología y otros egresos diferidos, incluyendo erogaciones realizadas en la organización de la empresa, que se depreciarán al 10% anual; las pérdidas derivadas de operaciones en moneda extranjera que a elección del contribuyente, podrán deducirse en un ejercicio —en el que ocurrieron— o en cuatro consecutivos; para las pérdidas en operación se modifica el plazo, acortándolo a cuatro años; a limitar la depreciación y los gastos en automóviles, restringiéndolos a unidades hasta de 116 000 pesos; limitar la exención a las ganancias en bonos y valores obtenidos en el país y en bolsa de valores autorizada; las compras de importación solamente serán deducibles cuando sea comprobable su legalidad; y a aumentar los requisitos para deducciones de las personas físicas.

En otros impuestos, se aumentaron 35 centavos al consumo y producción de cerveza, también se aumentó el envasamiento de bebidas alcohólicas así como los tabacos labrados, se incrementaron igualmente los pagos sobre tenencia y uso de automóviles.

El gravamen sobre ingresos mercantiles amplió su base para incluir a las asociaciones y sociedades civiles; se suprimió la exención a la industria cinematográfica; las ventas de activos fijos de las empresas y el arrendamiento de negocios industriales y comerciales; se elevó el nivel de ingresos de los causantes menores de 500 000 a 1 500 000 de pesos, y se incrementó la tasa a productos y bienes que se consideran como no indispensables “y que revelan un mayor poder adquisitivo”, incrementos que en algunos casos alcanzan el 30%.

En esta última situación se encuentra la industria joyera, a la que aparentemente se lesionó de manera grave, pues el tributo en cascada duplica y triplica, en ocasiones, el precio de venta al consumidor final, lo que determina situaciones —en el caso de la activi-

dad mencionada y otras— que van desde el cierre de muchas empresas hasta su emigración a otras latitudes, o su cambio a la ilegitimidad.

Aun cuando desde el punto de vista gubernamental, en la proyección de los impuestos no se toman en cuenta los actos fuera de la ley, nuestra inmensa frontera con el país más poderoso del mundo crea situaciones que cuestionan la sabiduría de esta actitud. Ya Adam Smith en sus estudios sobre los tributos de su época, señalaba la importancia del contrabando, como una lacra que florece en todas las naciones y cuyo abono más potente es la corrupción... y las utilidades, ilegítimas y todo, que se amplían con los altos gravámenes, sobre todo para los artículos considerados como suntuarios y a los que tienen acceso los grupos con más capacidad económica.

Un problema toral para la estructura tributaria es el que en nuestro país, con estos cambios y muchos anteriores, la balanza favorece cada vez más a los impuestos indirectos, con su irremisible traslado a los precios y a sus otros efectos en el ahorro, la inversión y el consumo.

Considerando un mercado en donde la inflación actúa casi de forma incontrolable, no es de ninguna manera aventurado afirmar que las modificaciones tributarias acentuarán las condiciones desfavorables que se manifiestan en la economía mexicana, y de que continúa muy presente, la necesidad de buscar un sistema impositivo que sea —en el mejor de los casos— menos desfavorable para la gran masa de México.