

DEVALUACION Y FISCO: UN INTENTO DE RACIONALIZACION

Benjamín RETCHKIMAN KIRK*

I

El 31 de agosto de 1976, cuando México se preparaba para escuchar el último informe de Luis Echeverría, se produjo un acto insólito que seguramente ensombrecerá en los próximos 25 años el panorama económico y político del país: Mario Ramón Beteta, secretario de Hacienda y Crédito Público, anunció que se había tomado la decisión de hacer flotar el peso mexicano —en pocas palabras, devaluarlo—, y a continuación se señalaba que la causa principal era el enorme déficit de la balanza de pagos, provocado por una amplia brecha entre importaciones y exportaciones —déficit en el comercio exterior—; por la agravación de las presiones inflacionarias internas; salida sin precedente de capitales al exterior y, también, por un grave aumento del desempleo y subempleo debido a fuertes disminuciones en la demanda de artículos de consumo popular; la contracción de la producción industrial y de la agrícola y ganadera, y por un déficit fiscal cada vez más elevado que alcanzó sumas estratosféricas en los tres últimos años.

Las autoridades hacendarias, monetarias y económicas del país, presentaban como delincuentes principales, a los factores externos sobre los cuales México no tenía ningún control; si con ello se quería significar que somos una nación económicamente dependiente y que esa dependencia se ha recrudecido en el último sexenio, resulta aceptable la culpa externa de los males de México. Pero si se estudian todas las variables que intervinieron en el fenómeno, se encuentra que la estructura económica mexicana, que es la de una nación

* Investigador Titular del IIEC-UNAM.

subdesarrollada y dependiente, presentó desequilibrios en los últimos tres sexenios. La política económica gubernamental que en ese período consistió, en lo esencial, en otorgar condiciones favorables a los inversionistas privados, dejando de lado aun los mecanismos reformistas más primitivos (como sería un incremento en los ingresos tributarios), lo que aumentó la dependencia y redujo casi hasta cero la autonomía de instrumentos de la política fiscal y la monetaria.

Al poner en marcha la devaluación-flotación, se le adicionaron medidas crediticias, fiscales, monetarias y de regulación económica, entre las cuales se mencionaron el control de precios, ajuste de salarios, el evitar utilidades excesivas y mantener el crédito a un nivel adecuado. El cuadro completo de las disposiciones anexas es el siguiente:

- a) La flotación será regulada por el Banco de México.
- b) El Banco de México usará un sistema de crédito regulado.
- c) Estricto control de precios de los artículos de consumo general.
- d) La CONASUPO mantendrá los precios de los artículos que vende.
- e) El establecimiento inmediato de un impuesto a las utilidades excedentes.
- f) El uso —inmediato también— de un tributo a la exportación, por medio de una sobretasa que afecte el beneficio de las exportaciones, proveniente de la devaluación.
- g) Supresión de los CEDIS (certificados de devolución de impuestos).
- h) Aumento de los salarios, a partir del 30 de septiembre a los trabajadores del estado y a las fuerzas armadas.
- i) Incremento general a los salarios de los trabajadores del país.
- j) Reducción —y eliminación en su caso— de los controles administrativos y de los aranceles a la importación de materias primas, equipo y maquinaria necesaria para la continuación de la producción.
- k) Poner énfasis en el desarrollo y uso del presupuesto por programa.
- l) Mantenimiento del déficit gubernamental a niveles que permitan financiarlo con recursos no inflacionarios.
- m) Control y eliminación del contrabando.

Como se observa, este cúmulo de medidas adicionales resultó ser una mezcla de política de índole directa y de acción inmediata, de corto y de largo plazo; así como de aspectos que más bien eran manifestaciones de buenos deseos y de consideraciones que seguramente implicaban resolver —por lo menos de palabra— las inquietudes que la devaluación haría surgir en los medios y grupos afectados.

Por principio de cuentas, la presunta flotación existió sólo nueve días de septiembre, pues para el 13 de ese mes, las autoridades hacendarias y crediticias fijaron una paridad de \$19.70 (compra) y de \$19.90 (venta), que duró hasta el 22 de noviembre, cuando por órdenes del Banco de México, las instituciones de depósito fueron excluidas del mercado de divisas dejando en manos de los agentes de bolsa, la compra-venta de dólares, cuyo cambio por pesos ha sufrido variaciones de cierta importancia. En lo que se refiere al sistema de crédito regulado, el Banco de México señaló que se pondría en vigor —no se dijo cómo ni cuándo—, pero concediendo al sistema bancario “la debida liquidez para hacer frente a sus compromisos” y también 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 de crédito para pequeños usuarios”. Lo que tampoco se dijo fue cómo se habrían de implementar estas políticas contradictorias, puesto que la liquidez de la estructura bancaria y financiera 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.

La mención al control de precios de artículos de consumo necesario y de materias primas, y a sus posibilidades de modificación por medio de la comprobación de alzas en los costos, escenificó uno de los fracasos más rotundos de la política gubernamental. En la última tercera parte del año de 1976, el alza en el nivel de precios fue sencillamente brutal y los índices que señala el Banco de México, que ya de por sí son considerables —aumento de 27.2% en los precios al consumidor y de 45.9% en los de mayoreo— no dejan de ser solamente indicativos de una realidad mucho más grave, ya que los incrementos fueron generalizados: alimentos, bebidas y tabaco; educación, esparcimiento y diversiones; transportes y comunicaciones, prendas de vestir y calzado; artículos de consumo duradero, libros, papel, etcétera. Sin embargo, con ser alarmante lo que sucedió en 1976 en relación a los precios, los negros nubarrones que se ciernen sobre el país se hacen más densos ante la afirmación de que “los incrementos en los precios al mayoreo deberán mostrar su efecto di-

ferido en el índice de precios al consumidor durante la primera parte de 1977”.¹

El hecho de que la CONASUPO mantendría invariables los precios —o que por lo menos lo intentaría— quedó, como toda esta cuestión del control de precios, en el arsenal de efectos teatrales para usos indiscriminados.

El aumento general en los salarios, que además dejó fuera a una buena parte de la fuerza de trabajo, frente al alto nivel de alza de los precios, significó que la política recomendada por el Fondo Monetario Internacional —congelación de salarios, libertad en los precios y bajo o nulo déficit gubernamental— fue adoptada con toda exactitud e implementada con mayor fuerza a partir del presente año de 1977.

De las medidas de acción inmediata, estrictamente hacendarias y de administración fiscal, consistentes en una sobretasa sobre los gravámenes a la exportación y 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 general de parte de empresarios y exportadores y sobre todo de aquellos que se consideraban vendedores habituales al extranjero por lo que se manifestó en los primeros días de septiembre de 1976 una baja en las ventas al exterior, lo que obligó al gobierno a derogar el decreto relativo; así pues fue eliminado el aumento en los impuestos de exportación y se otorgaron de nuevo los CEDIS, con alguna modalidad que implicó restricciones en su otorgamiento. Recuérdese que las ayudas fiscales de todo tipo a los empresarios florecieron como nunca antes en el sexenio que acaba de terminar.

Otras medidas de corto plazo que fueron enunciadas, tales como la eliminación de restricciones y reducción de aranceles a la importación de cierto tipo de bienes necesarios para la producción; el impuesto a las utilidades excedentes y el control (y eliminación en su caso) del contrabando, quedaron sólo en la mención inicial, puesto que no fueron usados ni se hizo nada en esa dirección. Aunque el gravamen sobre utilidades excedentes, una sobretasa, ha sido aprobado por el régimen del nuevo sexenio; en cuanto a la adquisición ilegal de mercancía del exterior, principalmente de Estados Unidos, que constituye un factor nada despreciable para la economía mexicana, entra en la técnica de confundir los buenos deseos con una realidad que es incontrastable.

¹ Banco de México, S. A., *Informe Anual 1976*, México, 1977.

y a la secretaría de Industria y Comercio la parte industrial, para otorgarla a la secretaría del Patrimonio. Otra cuestión que conviene destacar es que la administración pública [del Poder Ejecutivo Federal] se dividió en dos grandes capítulos, el uno de 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 pretende modernizar y mejorar tanto los proyectos presupuestales como su administración por medio de una contabilidad adecuada y un control del ejercicio de los gastos, con el propósito de realizar evaluaciones de sus efectos sociales, y sobre todo, reducir el despilfarro y la duplicación.

En cuanto a 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, formada con los jefes de las diversas agencias [secretarías y organismos descentralizados] del Poder Ejecutivo; las reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda, que es un 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] tiende a armonizar las políticas federales con las estatales en materia de obras públicas, con el fin de evitar duplicidad y otorgar 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 ninguno de los reglamentos y las leyes que se abrogaron, se respetaron al pie de la letra y lo más seguro es que fueran leyes muertas desde su nacimiento; tal será el caso de las nuevas, cuya propiedad y adecuación no 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 un autor señala que se intro-

dujeron 70 cambios «importantes» en la estructura tributaria del país; resulta muy fácil discernir, por comparación, que durante los 30 años transcurridos, fueron 80 las modificaciones que ha sufrido el sistema impositivo mexicano, sumando 150, transformaciones que no han impedido que dicha estructura sea, en el mundo, de las que menos ingresos producen.

Con toda objetividad, resulta que la bondad de las leyes, su plausibilidad en cuanto a las metas a alcanzar, se encuentran fuera de los procesos reales que se producen en la sociedad mexicana. Los fenómenos económicos no pueden ser controlados por leyes no económicas, y el marco en el que actúan las susodichas leyes no abarca, en su conjunto, a las cuestiones que pretende cambiar. En este caso, la existencia de un estado representativo, popular y democrático —en el sentido político del término— resulta ser 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 conspicuo que las multitudes nuevas leyes hayan dimanado del propio jefe del Poder Ejecutivo de la Nación,² cuando lo primero que habría que hacer para que nuestro país volviera por la senda de la representatividad y de la democracia, sería respetar la división de poderes, limitar el presidencialismo y revitalizar a los poderes Legislativo y Judicial, como único modo de controlar relativamente —dentro de los moldes de una democracia tradicional— la ineficacia, la corrupción y la incompetencia, que, no hay que olvidarlo, dio margen al nacimiento de las constituciones modernas.

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

Desde el punto de vista particular y tomando en consideración algunos de los cambios a que han dado margen las nuevas leyes, puede señalarse que la Ley General de la Deuda Pública y su organismo director, la Comisión asesora de financiamientos externos, al estar formada por funcionarios subordinados al Poder Ejecutivo, en nada modificará 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 presupuestos³ no depende de las leyes y

² Véase mi intervención en el libro "Comentarios al V Informe del Presidente Echeverría", Reflexiones, número 2, IIEC-UNAM, pp. 12-21, México, 1976.

³ Véase mi libro *Introducción al Estudio de la Economía Pública*, UNAM, México, 1972.

reglamentos que los rijan, sino que se respeten —o que se hagan respetar— normas y fórmulas preestablecidas, que existan los recursos indispensables para llenar la función del estado y que su asignación sea real y adecuada. La existencia de un verdadero servicio civil, fuera de los refinamientos que pueden ser alcanzados en otras latitudes, podría, rudimentariamente, iniciarse con la boletización de las plazas a cubrir y que se respeten sus resultados, así como de que existan condiciones para realizar una carrera en la administración pública, para quienes reúnan los requisitos que todo servicio civil determina para los empleados gubernamentales.

El último aspecto, que se refiere a los convenios únicos se enmarcan dentro de la inexistencia de un Estado Federal en México; por lo que la afirmación presidencial de que se fortalecerá fiscalmente a las entidades federativas por medio de dichos convenios, encaja claramente dentro de este centralismo que se continúa acentuando. La cuestión determinante de una política fiscal en una república federal, consiste en que lo que beneficia al nivel superior, no resulta inexorablemente adecuado para los estados y municipios, ya se refiera a gastos como a ingresos. Quienes han estudiado las complejidades del federalismo fiscal,⁴ 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.

III

El 17 de diciembre del año pasado, el Ejecutivo envió a las cámaras una iniciativa de ley que contempla cambios y adiciones a diversas disposiciones fiscales, las que fueron anunciadas con gran despliegue publicitario, señalando 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”, ya que será el inicio de algo realmente definitivo que tendrá en el futuro grandes alcances políticos, económicos y sociales y servirá para obtener un financiamiento más sano y “sobre todo más justo”, pues obligará a pagar más a quienes más tienen.

Las modificaciones y cambios realizados a partir del presente año de 1977, son consideradas en un boletín oficial sobre la base de que

⁴ Benjamín Retchkiman K., *Aspectos Estructurales de la Economía Pública*, UNAM, México, 1975, pp. 19 a 103.

*la obtención de recursos adicionales, a través de las fuentes impositivas existentes, se apoyan 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 a partir de [este año]. En otros niveles de ingreso no se alteran las tasas del impuesto.*⁵

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 dijo que el 80%— lo que implicaría algo más de 2 mil millones de pesos de sacrificio fiscal, y que ayudaría al sector de causantes a quienes la inflación y la reciente devaluación-flotación, dejó en peores condiciones; sin embargo, el 6 de enero la secretaría de Hacienda aclaró que los cambios en los artículos 56 y 75 de la ley mencionada, disminuían los gravámenes a pagar en 500 pesos para los ingresos de 50 000 anuales, en 220 pesos para quienes obtienen 60 000 y 48 pesos por año para los ingresos de 72 000. Como se observa, la efectividad de tales rebajas resultó 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 se deriva de la venta de bienes inmuebles a las personas físicas que las obtengan, hecho que puede determinar dos situaciones contradictorias, pues si bien quien usualmente realiza este tipo de operaciones debería 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;

⁵ *Proyecto de reformas fiscales*, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, número 52, diciembre 27 de 1976.

basado en 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. Debe precisarse que el usar un gravamen para castigar a los encarecedores, no tiene antecedentes en estructuras tributarias modernas, puesto que específicamente las utilidades extraordinarias o excedentes —sobre lo que se admite como una utilidad normal proyectando la eficiencia— se consideran como existentes en tiempos de un conflicto bélico, cuando quienes trafican con armamentos son los sujetos directos del impuesto y nunca en época de paz. Resulta evidente, por otra parte, que existe incongruencia manifiesta en la legislación tributaria mexicana, cuando al mismo tiempo se otorga un estímulo a la inversión —10% en maquinaria nueva—, 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 a 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 sólo tributo —en este caso una tasa complementaria— casi siempre resultan fallidos, cuando no producen efectos indeseables, que podrían referirse, como lo han señalado los voceros del sector privado, a castigar a las empresas eficientes o a proyectar efectos desincentivos y no por el alza en el volumen de los impuestos, sino por falta de precisión en lo que tienen que pagar, y que en última instancia les impediría trasladar con exactitud lo que pueden desembolsar, ya que 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 refiere a *causantes menores* que son las personas físicas que posean 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 gastos diferidos, incluyendo erogaciones realizadas en la organización de la empresa, se depreciarán al 10% anual; las pérdidas derivadas de operaciones en moneda extranjera, 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; se limita la depreciación y gastos en automóviles, restringiéndola a unidades hasta de 116 000 pesos; se limita la exención a las ganancias en bonos y valores, otorgándose a aquéllas obtenidas en el país y en bolsa de valores

autorizada; las compras de importación solamente serán deducibles cuando sea comprobable su legalidad; se aumentan los requisitos para deducciones de las personas físicas.

En otros impuestos, se aumentaron 35 centavos al consumo y producción de cerveza (por unidad); se aumentó el pago por envasamiento de bebidas alcohólicas así como a tabacos labrados, habiéndose incrementado también 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, elevándose el nivel de ingresos de los causantes menores de 500 000 a 1 500 000 pesos, y se incrementó la tasa de productos que se consideran como no indispensables “y que revelan un mayor poder adquisitivo”, la que en algunos casos alcanza el 30%.

En esta última situación se encuentra la industria joyera, a la que aparentemente se lesionó gravemente pues el tributo en cascada duplica y triplica, en ocasiones, el precio de venta al consumidor final, lo que determinará situaciones —en el caso de la actividad mencionada y en otras— que van desde el cierre de muchas empresas, su emigración a otras latitudes o su cambio a la ilegitimidad.

Un problema total para la estructura tributaria, es 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 sus otros efectos en el ahorro, la inversión y el consumo. Dentro de este mismo tenor, en la proyección de los gravámenes, el sector gubernamental no toma en cuenta los actos fuera de la ley, mientras que nuestra inmensa frontera con el país más poderoso del mundo crea situaciones que cuestionan la sabiduría de tal 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 resulta ser la corrupción... y las utilidades, ilegítimas, que se amplían con los altos tributos, sobre todo en los artículos considerados como suntuarios a los que tienen acceso los grupos con más capacidad económica.

En relación con estas mismas cuestiones tributarias de tipo general, resultaría adecuado también recordar, una vez más, que en el sistema económico capitalista o de empresa privada, el *ingreso* y la riqueza no se redistribuyen por medio de la estructura tributaria

basado en 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. Debe precisarse que el usar un gravamen para castigar a los encarecedores, no tiene antecedentes en estructuras tributarias modernas, puesto que específicamente las utilidades extraordinarias o excedentes —sobre lo que se admite como una utilidad normal proyectando la eficiencia— se consideran como existentes en tiempos de un conflicto bélico, cuando quienes trafican con armamentos son los sujetos directos del impuesto y nunca en época de paz. Resulta evidente, por otra parte, que existe incongruencia manifiesta en la legislación tributaria mexicana, cuando al mismo tiempo se otorga un estímulo a la inversión —10% en maquinaria nueva—, 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 a 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 sólo tributo —en este caso una tasa complementaria— casi siempre resultan fallidos, cuando no producen efectos indeseables, que podrían referirse, como lo han señalado los voceros del sector privado, a castigar a las empresas eficientes o a proyectar efectos desincentivos y no por el alza en el volumen de los impuestos, sino por falta de precisión en lo que tienen que pagar, y que en última instancia les impediría trasladar con exactitud lo que pueden desembolsar, ya que 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 refiere a *causantes menores* que son las personas físicas que posean 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 gastos diferidos, incluyendo erogaciones realizadas en la organización de la empresa, se depreciarán al 10% anual; las pérdidas derivadas de operaciones en moneda extranjera, 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; se limita la depreciación y gastos en automóviles, restringiéndola a unidades hasta de 116 000 pesos; se limita la exención a las ganancias en bonos y valores, otorgándose a aquéllas obtenidas en el país y en bolsa de valores

autorizada; las compras de importación solamente serán deducibles cuando sea comprobable su legalidad; se aumentan los requisitos para deducciones de las personas físicas.

En otros impuestos, se aumentaron 35 centavos al consumo y producción de cerveza (por unidad); se aumentó el pago por envasamiento de bebidas alcohólicas así como a tabacos labrados, habiéndose incrementado también 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, elevándose el nivel de ingresos de los causantes menores de 500 000 a 1 500 000 pesos, y se incrementó la tasa de productos que se consideran como no indispensables “y que revelan un mayor poder adquisitivo”, la que en algunos casos alcanza el 30%.

En esta última situación se encuentra la industria joyera, a la que aparentemente se lesionó gravemente pues el tributo en cascada duplica y triplica, en ocasiones, el precio de venta al consumidor final, lo que determinará situaciones —en el caso de la actividad mencionada y en otras— que van desde el cierre de muchas empresas, su emigración a otras latitudes o su cambio a la ilegitimidad.

Un problema toral para la estructura tributaria, es 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 sus otros efectos en el ahorro, la inversión y el consumo. Dentro de este mismo tenor, en la proyección de los gravámenes, el sector gubernamental no toma en cuenta los actos fuera de la ley, mientras que nuestra inmensa frontera con el país más poderoso del mundo crea situaciones que cuestionan la sabiduría de tal 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 resulta ser la corrupción... y las utilidades, ilegítimas, que se amplían con los altos tributos, sobre todo en los artículos considerados como suntuarios a los que tienen acceso los grupos con más capacidad económica.

En relación con estas mismas cuestiones tributarias de tipo general, resultaría adecuado también recordar, una vez más, que en el sistema económico capitalista o de empresa privada, el *ingreso* y la riqueza no se redistribuyen por medio de la estructura tributaria

y fiscal,⁶ sino que, por el contrario, *ésta contribuye cada vez más a su concentración*, en mayor escala aún si se trata de países subdesarrollados. Este hecho aparentemente sencillo, no ha conseguido penetrar ya no en los medios gubernamentales o empresariales, sino que ni siquiera en aquellos grupos o personas que pueden considerarse poco sospechosas de tratar de defender el *status quo*, que son las que continúan demandando una "verdadera y real reforma fiscal".

Si se toma en cuenta esta importante afirmación y se considera un mercado —el mexicano— en el que la inflación actúa de manera casi incontrolable, no resulta de ninguna manera aventurado afirmar que las modificaciones tributarias para 1977, acentuarán las condiciones desfavorables que se manifiestan en la economía mexicana y en la que continúa muy presente, la necesidad de buscar un sistema impositivo que sea —en el mejor de los casos— menos desfavorable para los grandes núcleos de la población de nuestro país.

IV

El 15 de diciembre de 1976 el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para su ejercicio durante 1977, que junto con la iniciativa de Ley de Ingresos para el mismo año, constituyen, con las modificaciones tributarias, el discurso inaugural y las transformaciones legislativas que se realizaron durante el mes citado, la base inicial sobre la que operará el nuevo gobierno.

Las erogaciones totales ascenderán a 616 mil millones de pesos —eliminada la parte que se refiere a egresos virtuales de 61 mil millones— e incluidos los organismos descentralizados y de participación estatal, monta a 327 mil millones, que supera a lo gastado en 1976 en 54%, suma de la cual, se destina a la amortización de deuda —interna y externa— la cantidad de casi 95 mil millones de pesos (aunque al separar la cuenta de financiamiento, esta cifra de amortización baja en 20 mil millones de pesos).

Por lo que respecta a los ingresos, los ordinarios suman 395 mil millones de pesos, y se proyectó un déficit de 221 mil millones, el que deberá financiarse con empréstitos tanto internos como externos, a lo que habría que agregar las necesidades de la banca central para

⁶ Benjamín Retchkiman K., *Problemas del Desarrollo*, IIEC-UNAM, número 24, México, 1976, p. 90.

mantener la reserva en divisas, adecuada para las transacciones con el exterior, dadas las características de la estructura económica del país, presuponen condiciones de equilibrio sumamente complejas.

Por lo que se refiere al déficit gubernamental en sí, y atendiendo a lo expresado por el gobierno, de intentar recurrir a financiamientos no inflacionarios, se presupone que la ayuda que se obtenía de la emisión dineraria, tendrá que usarse con sumo cuidado, así como la canalización de recursos de la banca privada, que presenta también limitantes precisas, pues la astringencia del crédito parece haber encontrado barreras graves para el desarrollo de la actividad productiva, queda, pues, recurrir a los mercados de dinero y capitales para solventar los requerimientos de recursos que necesita el estado y ello implica deuda pública.

En lo que se ha publicado del presupuesto de egresos, se señala que la amortización de la deuda llegará a la suma neta de 94 277 millones de pesos, a lo que habría que agregar los intereses, cuyo monto no se ha dado a conocer, pero considerando que al exterior se deben 20 mil millones de dólares y que internamente el endeudamiento se hacía ascender a 216 361 millones de pesos en 1975 (dato del Banco Nacional de Comercio Exterior), no es demasiado exagerar si se señala en 30 000 millones de pesos los que deben liquidarse por este concepto en 1977.

Por cierto que vuelve a traerse a colación el trillado asunto de la capacidad de endeudamiento del gobierno mexicano; en los medios oficiales y de la gran banca del país se hace notar que se está aún lejos del límite de dicha capacidad; parece ser que bastaron seis meses para olvidar lo que dijo el anterior director del Banco de México durante el «acto» de la devaluación:

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.*⁷

Por otra parte, basta echar una ojeada a nuestra balanza de pagos en el último sexenio, para darse cuenta de que la deuda externa presenta ya signos claros de haber llegado al punto de crecer automáticamente, por lo menos en las actuales condiciones de la economía mexicana.

⁷ Declaraciones de E. Fernández Hurtado aparecidas en el diario *Novedades*, primero de septiembre de 1977 (las cursivas son mías).

Resulta realmente educativo observar el origen de los fondos del sector público como lo hace Enrique Padilla A.,⁸ quien al analizar el llamado Peso Fiscal para 1977, señala que los empréstitos y financiamientos significan 36 centavos por cada peso de ingreso, mientras que los recursos de organismos descentralizados alcanzan 35, los impuestos al consumo suman 14 y el gravamen sobre la renta 12, refiriéndose los 3 centavos residuales a otros ingresos ordinarios. Parece ser que, una vez más, huelgan los comentarios.

⁸ *El Día*, de 26 de enero de 1977.