

POLÍTICA FISCAL

Benjamín RETCHKIMAN K.

En el último informe presidencial, la porción o parte destinada a la política fiscal se incluyó en diferentes capítulos, los que seguramente se presentan así para efectos de información, como son los de la política de desarrollo, el de crecimiento industrial y obviamente la parte relativa a la política económica, en la cual se afirma que se promoverá el desarrollo apoyado en un «racional incremento de los ingresos del Estado», en «una planeación y control más eficaz del gasto público», y por ende, en «una política de crédito congruente con el adecuado control de la expansión monetaria», que constituyen afirmaciones generales, y que pueden atribuirse, entre otras razones, a que los lineamientos específicos de una política fiscal se dejan para cuando el poder ejecutivo elabora los presupuestos de la nación y envía las leyes de ingresos y de gastos al Congreso de la Unión.

En esta ocasión, sin embargo, se ha roto con la tradición y casi enseguida del informe presidencial las autoridades hacendarias de México, por conducto de sus más «autorizados voceros», informaron a la nación —anticipándose por lo menos 100 días—, en un despliegue publicitario digno de mejor causa, que en 1975 habrá «reforma fiscal para elevar la recaudación» con sobretasas a los «consumos de gasolina, en restaurantes, vinos y licores, automóviles, tabacos, aviones, lanchas, motocicletas, perfumería, joyas y ciertas prendas de vestir y, además, quienes ganen más de un millón de pesos al año, tendrán que pagar al fisco el 50 por ciento de esa cantidad».¹

Los *propósitos* que se persiguen con esta «reforma» fiscal, que en lo general tienden a que «la población de mediano y alto poder

¹ *Excelsior*, 20 de septiembre de 1974.

económico contribuya a elevar el nivel de la población marginada», son los siguiente:

I.—Disminuir la cantidad de dinero que tanto las empresas como los individuos gastan en artículos de consumo no indispensable, con el fin de reducir una de las presiones inflacionarias de mayor impacto.

II.—Desalentar cuantiosas inversiones en bienes inmuebles socialmente poco productivos y favorecer, en cambio, la inversión privada generadora de empleos.

III.—Gravar los bienes y servicios que el sector público proporciona, [establecer] precios en función de sus costos y las necesidades de incremento de su producción.²

Con entera independencia de un análisis más específico de las posibilidades reales de alcanzar las metas propuestas, de un examen también particular de los *propósitos*, acerca de si su jerarquización corresponde a las necesidades reales de la población marginada y de revisar en forma crítica si las medidas planteadas en alguna manera pueden servir para alcanzar las metas deseadas y son, realmente, las más idóneas para una política fiscal como la mexicana, se desea dejar constancia que en un artículo escrito en mayo del corriente año³ así como en otras ocasiones anteriores, se ha puesto el acento en el uso indebido que hacen las autoridades hacendarias de las palabras «reforma fiscal», al grado que esta acepción —por repetida— ha penetrado algunos medios académicos poco sospechosos de «oficialismo» que han aceptado como «reforma» las medidas tributarias que se han adoptado en los últimos cuatro años y que desgraciadamente no han servido más que para acentuar los graves defectos del sistema impositivo mexicano, cuyo atraso se mencionó en el artículo citado.

El mal uso del término «reforma fiscal» ha sido reconocido expresamente, por lo menos, en el editorial de un diario capitalino,⁴ que señala que “se ha incurrido en el vicio de llamar «reforma fiscal» a los cambios que anualmente se hacen a las leyes impositivas. Así, se anuncia que «la reforma fiscal de 1975» se propone sobre todo gravar el gasto dispendioso. [Debe evitarse] la confusión verbal que a menudo encubre confusiones de mayor hondura. La verda-

² *Excelsior*, 24 de septiembre de 1974.

³ PROBLEMAS DEL DESARROLLO, No. 19, agosto-octubre de 1974.

⁴ *Excelsior*, 21 de septiembre de 1974.

dera transformación del sistema tributario, tal como se intentó hacerla hace dos años [?], no está próxima, para mal del país”. En este mismo escrito se califica, ya de entrada que “lo que se anuncia ahora, sin embargo, no carece de importancia.”

Este contrasentido de aceptar que la tal «reforma fiscal de 1975» no lo es, de que dicha reforma, para mal del país, no está próxima, pero que lo que se hace es «importante», como ya se afirmó, ha permeado una variedad de círculos y grupos, los que por razones extrañas al sentido común acaban por aplaudir tales modificaciones, cuando en última instancia, si se iba a realizar una reforma profunda y era esto lo que —indudablemente— necesitaba la nación y no se hizo porque de quienes depende que se hubiera llevado a cabo cedieron a intereses creados que son fácilmente discernibles —la parte más pequeña de la población que obtiene los ingresos más grandes— es del todo evidente que cualquier otra cosa que no sean los cambios estructurales y de fondo del sistema tributario, en el mejor de los casos constituirán parches que no implicarán modificaciones sustanciales permitiendo que las cosas sigan igual, y en el peor, su significado será causar mayor confusión y más graves lesiones a la ya de por sí desarticulada, obsoleta e inadecuada estructura impositiva de México. Esto último es lo que debe esperarse de la «reforma fiscal de 1975».

Cabe aquí hacer una digresión sobre la afirmación de que hace dos años se iba a realizar una efectiva reforma —ésta sí sin comillas— del sistema fiscal mexicano; salvo que se haya procedido con un sigilo digno de los secretos atómicos y que se quemaran todos los documentos relativos y todos los estudios necesarios y que se haya cerrado la boca de las decenas —para no exagerar— de técnicos indispensables para tal cambio profundo, cosa que resulta muy poco probable, parecería que se ha abusado de la buena fe de alguien —en este caso de un editorialista—, pues se ha examinado con sumo cuidado toda la documentación y las informaciones sobre esta materia durante los últimos cuatro años, y no se ha encontrado ningún acto, ninguna medida, ni siquiera la menor mención que permitiera pensar en el «fallido» intento de una reforma.

Como ha sido considerado por diversos autores, la política tributaria de un país se determina por las circunstancias económicas, políticas y sociales prevalecientes, y su estructura impositiva depende, obviamente, de tales aspectos; sin embargo, y considerando que si las circunstancias cambian obligarán a una transformación similar en dicha política tributaria, se llega a una conclusión sumamente importante y es que la reforma impositiva es un proceso que nunca

termina, por lo cual —como una estrategia determinante— este proceso deberá ser encajado dentro de las instituciones que gobiernan a una nación, como un aspecto clave de su estructura económica y política. Lo anterior viene a cuento por dos razones fundamentales, de las cuales la primera se refiere a los cambios y transformaciones que sufren los tributos y la otra a las nuevas formas de gravación, que siendo escasas en verdad, no dejan de presentarse. Vale la pena ejemplificar con el caso de Inglaterra. En este país, durante el mes de agosto del presente año, el Ministro del Tesoro presentó un proyecto para incluir en la estructura tributaria un impuesto anual sobre la riqueza —personal— y un gravamen sobre donaciones que modifica el actual tributo sobre herencias y legados, tratándose en ambos casos de impuestos directos que ayudarán a que el gravamen al ingreso personal —cuya progresividad es de las más altas del mundo— se haga menos vertical y afecte en forma menor los incentivos a trabajar, ahorrar e invertir, pues se considera que ambos tributos —el anual a la riqueza y el que grava donaciones— son más directos y al caer sobre el excedente económico, no producen distorsiones en la actitud económica del causante.⁵

En varias ocasiones se ha manifestado, en consonancia con lo afirmado por numerosos tratadistas, de que en el desarrollo de los sistemas impositivos modernos, su intención de reducir sustancialmente los ingresos de los muy ricos ha tenido poco éxito, de tal modo que sus efectos distributivos resultan bastante modestos, y en consecuencia, las metas de una política tributaria dirigidas en tal sentido (en las cuales se pueden englobar los *propósitos* I y II considerados por las autoridades hacendarias de México al hablar de la «reforma fiscal de 1975») son difíciles —si no es que imposibles— de alcanzar aun en el extremo —que no es el caso— de que fueran llevadas a sus últimas consecuencias; las nuevas cargas impositivas —casi todas ellas indirectas— serán trasladadas en forma inmediata sobre los precios, con su proyección como un sobrepeso más sobre las espaldas de los consumidores y su impacto recurrente sobre la inflación, que es la que se trata de combatir. Por lo que se refiere al aumento en la tasa que grava los ingresos —netos— de las personas físicas en el impuesto sobre la renta —se dejan fuera las utilidades de las empresas y tanto éstas como otros ingresos de capital no son acumulables—, tampoco debe provocar muchas ilusiones, pues la falta de «modernidad» en el citado tributo así como su

estructura, lo hacen inoperante para los fines propuestos, aunque no dejará de significar una carga mayor para los causantes «cautivos».

Por lo que respecta al *propósito* III, que se refiere a la gravación —por supuesto con tributos generales o especiales a las ventas— de la producción gubernamental de bienes y servicios, ésta —como en el caso del incremento a los precios en la electricidad y la gasolina— será trasladada al consumidor final, con todos los procesos que desencadena en la formación de precios. Por otra parte, los efectos de *retrotraslación* y *protraslación* de los gravámenes indirectos, sobre todo por el mecanismo de mercado, harían que aun cuando se retirara dinero de la circulación por medios monetarios —como son las restricciones crediticias— en ayuda de la política tributaria, quedaría por reducir todavía el déficit gubernamental, fomentar la producción —lo que no se consigue en forma inmediata—, tomar medidas en defensa de los ingresos de las clases trabajadoras y otra serie de disposiciones que se salen del marco de las políticas tradicionales en un país capitalista subdesarrollado y dependiente.

El hecho que se mencione la reducción del déficit presupuestal, parecería, a estas alturas, implicar algo absurdo puesto que el gobierno mexicano ha señalado que a esto precisamente se refiere su política más tenazmente perseguida, pero la verdad es que además de declaraciones optimistas cuando las leyes de ingresos y egresos son presentadas y de estados contables «color de rosa», la realidad es que México ha operado con déficits en forma permanente (que se han acentuado en los últimos años —según las autoridades hacendarias el de 1973 ascendió a 66 000 millones de pesos— hasta comprometer la situación económica del país), provocados primordialmente por la baja tasa de ingreso público que a su vez es producto de un sistema impositivo obsoleto, que por otra parte, ha llevado a un endeudamiento externo de elevada magnitud.

En realidad, si se considera lo señalado con respecto a la política fiscal y más específicamente a la tributaria y su modesta contribución en la obtención de resultados importantes cuando se trata de provocar cambios con respecto al gasto y al ingreso; si por otra parte, se estudian los *propósitos* a que se ha hecho mención y que dieron pie a la llamada «reforma fiscal de 1975», y si se contemplan los métodos propuestos a través de «gravar con una sobretasa los consumos de gasolina», etcétera, se observará con toda claridad que *no existe correspondencia* entre la política tributaria a aplicarse, los *propósitos* enunciados como básicos para la «reforma fiscal de 1975» y los resultados que de esas medidas impositivas se esperan —y que aquí se han examinado— como fórmulas directas para llegar a los

⁵ *The Economist*, 10 de agosto de 1974.

finés propuestos, que aparentemente son combatir la inflación, dar más recursos al estado para no incurrir en déficit y disminuir, *caeteris paribus*, el endeudamiento externo, bajar sustancialmente el consumo superfluo y evitar cuantiosas inversiones en bienes inmuebles, dirigiendo la inversión privada hacia campos generadores de empleos.

Nos parece que ésta de 1975 tendrá que ser seguida por otra «reforma fiscal» de 1976, y ésta, a su vez, por la de 1977 y así sucesivamente, puesto que los ambiciosos fines que persigue, suenan abrumadores con su sólo enunciamiento. Y, además, siempre quedará pendiente una reforma fiscal —y tributaria— sin comillas.