

## ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA NUEVA REFORMA FISCAL MEXICANA

Por Ma. Luisa GONZÁLEZ MARÍN

Ana I. MARIÑO DE BERNAL\*

Con el fin de aclarar y entender las causas y los alcances de la reforma fiscal propuesta por el Ejecutivo al Congreso de la Unión el pasado mes de noviembre, es necesario analizar, aunque sea brevemente, el marco de condiciones en que se ha venido desarrollando la economía mexicana.

Es innegable el rápido crecimiento del producto interno bruto que según estimaciones oficiales tuvo una tasa anual media de 7.1% de 1960 a 1969 y de 7.5% en 1970,<sup>1</sup> lo cual coloca a México entre los países que han tenido un crecimiento importante; sin embargo, este crecimiento ha sido desequilibrado en diferentes sentidos: algunas ramas industriales, por ejemplo, tienen un dinamismo mayor que otras, como es el caso de la industria eléctrica y el petróleo y también, aunque en menor medida, la industria de transformación; pero otras apenas si crecen como la industria extractiva. El desequilibrio regional también se ha agudizado, sin embargo, lo más grave de la problemática del crecimiento capitalista no reside tanto en los desequilibrios regionales o sectoriales, sino en el que se manifiesta en forma cada vez más crítica en la inequitativa distribución del ingreso.

Hasta muy recientemente la concepción oficial del desarrollo económico se basaba en criterios "desarrollistas", pero a raíz de la agudización de los problemas sociopolíticos del país, las autoridades se empiezan a preocupar por las consecuencias políticas que la concentración de la riqueza está trayendo consigo o, como lo expresó el licenciado Gilberto Loyo en la reciente conferencia nacional del PRI: "*Las desviaciones en la política económica de México y en la política propiamente dicha han creado dificultades y levantado obs-*

\* Las autoras del presente trabajo agradecen la colaboración de los miembros de la Sección Auxiliar de Análisis Económico y muy especialmente la del licenciado Arturo Bonilla Sánchez, jefe de la misma.

<sup>1</sup> Banco de México, S. A., *Informe Anual 1969*.

táculos a reformas fiscales y crediticias que las condiciones del país exigen desde hace varios lustros y han impedido la expansión del gasto corriente y la ampliación del ahorro del sector público, han restringido la inversión pública, han estimulado el lujo y la ostentación y fenómenos sociales que se traducen en desperdicio de divisas y han llevado a consumos suntuarios y frívolos proporciones importantes del producto nacional".<sup>2</sup> Por esto el gobierno se ve obligado a buscar medidas que le permitan amortiguar las profundas diferencias que se presentan en el seno de la sociedad mexicana.

Hasta ahora, las críticas al desarrollo capitalista mexicano habían provenido de grupos o personas de izquierda, mas, actualmente algunas de ellas son adoptadas y reconocidas también por el sector oficial.

A través de la inversión en renglones estratégicos y de realizar transferencias de ingresos a los sectores desposeídos, el gobierno espera satisfacer el objetivo de "desarrollo con justicia social", perseguido, pero no logrado por los anteriores regímenes, debido a que la propia dinámica del sistema conduce a la polarización en la distribución del ingreso, de la cual en parte es responsable el estado a través de su política económica.

Otro factor decisivo en la propuesta de reforma fiscal —probablemente el que reclama la más urgente atención— es el hecho de que la deuda exterior no puede crecer indefinidamente, entre otras causas por su costo cada vez mayor. En las últimas tres décadas, el desarrollo económico descansó, en cierta medida, en la política de financiamiento externo, lo que ha provocado una acelerada expansión de los préstamos internacionales, los cuales alcanzan un nivel que inquieta al presente gobierno, como lo demuestran las siguientes palabras del secretario de Hacienda: "*debemos reconocer que el endeudamiento externo e interno a que ha dado lugar la falta de captación del ahorro público puede producir graves consecuencias... por el camino del endeudamiento habríamos llegado a la insolvencia y tal vez al deterioro de la armonía social*".<sup>3</sup>

El endeudamiento se acentuó gravemente durante el régimen de Díaz Ordaz, ya que en 1970 alcanzó la cifra de \$43 891.2 millones,<sup>4</sup> por lo que el actual régimen se ve impedido a satisfacer sus necesidades con una mayor proporción de recursos internos.

Las medidas tomadas para lograr una mayor captación interna de recursos van desde los impuestos aplicados a las bebidas alcohó-

<sup>2</sup> *El Día*, México, 2 de diciembre de 1971. "Testimonios y Documentos", No 34.

<sup>3</sup> BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, *México: la política económica del nuevo gobierno*, México, 1971. "Declaración del 18 de diciembre de 1970", p. 94.

<sup>4</sup> *Ibid.*, cuadro 28. (Se hizo la conversión a pesos).

licas, al tabaco y a los artículos de lujo hasta las reformas al impuesto sobre la renta de enero de 1971, para desembocar finalmente en la reforma fiscal propuesta que nos ocupa, con cuya aplicación se espera incrementar los ingresos federales en \$1 500 millones anuales, según declaró el licenciado Hugo B. Margáin, secretario de Hacienda. Mucho se ha dicho que un objetivo básico de la reforma es la sustitución de recursos externos por internos, pero si observamos el monto de los préstamos obtenidos por la administración del licenciado Díaz Ordaz, como promedio anual de 1965 a 1969, que fue de \$8 170 millones, vemos que aunque toda la nueva recaudación se destinara a este fin, su alcance resultaría limitado al 18.3%.

Las principales medidas de esta Reforma obedecen a objetivos claramente expresados por el gobierno, como son: fomentar la inversión productiva por medio de exenciones de impuestos; limitar hasta donde sea posible la concentración industrial y favorecer la creación de nuevas áreas industriales, disminuir el ritmo creciente de endeudamiento y, desde luego, obtener más recursos para financiar al sector agrícola "atrasado" y a las actividades que están en crisis y que el estado necesita rescatar. Con todo ello se espera disminuir el desempleo y elevar el nivel de salarios.

En concreto, se proponen algunas reformas al impuesto sobre la renta, las cuales agruparemos, para fines de análisis, en 3 grandes grupos:

### I. Medidas para el fomento de las actividades productivas.

1. Exención a utilidades reinvertidas.
2. Modificaciones en las tasas de depreciación de activos fijos.
3. Exención a ingresos por enajenación de bienes inmuebles de su activo fijo, cuando ese ingreso se reinvierta.
4. Exención a comisiones pagadas por empresas mexicanas a quienes promuevan las exportaciones de productos y servicios.
5. Exención a ingresos provenientes del extranjero por asistencia técnica y regalías.
6. Mayor gravamen a pagos hechos al extranjero por asistencia técnica y regalías.
7. Trato preferencial a empresas que se instalen en regiones cuyo desarrollo interese al estado.

### II. Medidas que fortalecen el mercado interno de capitales.

1. Aumento de la tasa impositiva a los intereses de los bonos y valores de renta fija.
2. Trato preferencial a sociedades promotoras mexicanas que coloquen acciones en el mercado, de acuerdo a los objetivos y requisitos que fije el Ejecutivo.

### III. Medidas que reforman las tasas impositivas a los más altos niveles de ingreso.

1. Modificaciones de las tasas impositivas a los ingresos mayores de \$300 000 (del 35% al 42%).
2. Aumento de los gastos deducibles del ingreso por concepto de gastos hospitalarios, servicios médicos, dentales, funerarios.
3. Aumento de las primas deducibles por cónyuge, ascendientes y descendientes que dependan económicamente del causante.
4. Aumento de los niveles de ingreso para ser considerado causante menor (de \$150 000 a \$500 000).

Los resultados de toda reforma fiscal están condicionados por la estrategia que sigue el estado en materia de gasto e inversión pública.<sup>5</sup>

Algunos de los principios en que se basa la política económica del gobierno mexicano son: 1) que la inversión privada *per se* es la variable más importante del desarrollo económico; 2) que la acción estatal, es decir el gasto y la inversión públicos deben limitarse a ser complementarios de la inversión privada; 3) que la inversión pública de ninguna manera pretende competir con la privada; y 4) que el estado se obliga a realizar aquellas inversiones que no interesan a los particulares por su largo plazo de recuperación y baja redituabilidad. En lo fundamental, a estos principios se debe lo limitado de los alcances de la reforma fiscal, ya que impiden al estado captar más recursos de los sectores con mayores percepciones.

<sup>5</sup> Con objeto de mostrar más claramente los cambios previstos en el destino de la inversión pública, haremos una breve comparación entre los presupuestos previos de gasto público del Gobierno Federal del penúltimo año del régimen de CDO y el de 1972, recientemente publicado. Así tenemos que la atención del actual gobierno se dirige hacia el fomento y conservación de recursos naturales renovables, fundamentalmente en lo referente a fomento agrícola y riego, ya que mientras en 1969 se le dedicaba el 8.7%, en 1972 se proyecta el 15.65%. El estado espera con esto disminuir el desempleo y la subocupación y aumentar el poder de compra de gran parte de los campesinos, incrementando así el producto interno. Es erróneo suponer que con el solo aumento de poder adquisitivo se solucionará la estrechez del mercado interno, pues para fortalecerlo es indispensable el crecimiento de la demanda interindustrial, la cual es muy baja en México por la falta de una fuerte industria de bienes de capital. Al mismo tiempo, se reduce en forma considerable lo destinado a fomento y promoción industrial, de 21.7% en 1969 a sólo 6.64% en 1972. Esta reducción obedece a un cambio en la forma de promover la actividad industrial, o sea que en vez de ayudarla directamente, se aumenta el sacrificio fiscal, esperando que los capitalistas inviertan en actividades productivas.

El Gobierno, partiendo de los principios de política económica ya enunciados, supone que la inversión privada *per se* es benéfica al desarrollo económico del país y de que no hay que desalentarla porque eso acarrearía una disminución en el crecimiento del producto nacional. Es precisamente por ello que considera necesario alentar al máximo esa inversión mediante las nuevas medidas fiscales señaladas. Estas medidas, si bien pueden contribuir al fomento de la industria a costa de un sacrificio de ingresos para el estado, también continúan favoreciendo la evasión fiscal, que es uno de los problemas más graves que afronta el sistema impositivo mexicano.

Por otra parte, éstos no son los únicos factores limitantes de la reforma; consideramos que el control que ejerce el estado sobre las declaraciones de los causantes, especialmente en lo referente a utilidades reinvertidas, es muy deficiente. La Secretaría de Hacienda no cuenta con el personal técnico suficiente para comprobar la veracidad de los balances e informes presentados por las empresas y las personas, sobre todo con el anonimato de acciones, y con los acuerdos de depreciación acelerada, en los que no se tiene una certeza de que estas retenciones se inviertan en forma productiva.

Otra de las modificaciones que se encuadran en el fomento a las actividades productivas, es la que intenta favorecer la descentralización industrial con normas impositivas que beneficien a la inversión privada, pero que por sí solas no darán un fuerte impulso a la creación de nuevas áreas industriales, pues se necesita crear obras de infraestructura y dictar medidas complementarias para que los inversionistas se "arriesguen" a colocar sus capitales en esas zonas, como lo demuestra la declaración de la CONCAMIN: "...la operación de plantas industriales en estas áreas de descentralización será hasta cierto punto difícil porque no se encontrarán de inmediato las facilidades de mano de obra, abastecimiento de materias primas, transportes, etc. que tipifican a las zonas del país en pleno desarrollo."<sup>6</sup>

Un aspecto positivo de la reforma es el aumento del gravamen a los pagos al exterior por concepto de ayuda técnica y regalías del 10 al 20%; sin embargo, respecto a la exención impositiva a los pagos recibidos del extranjero por el mismo concepto así como al fomento a la exportación, no es difícil determinar quienes van a ser los beneficiados: la gran industria extranjera o de control extranjero, que sí posee los medios y la tecnología para exportar; además, los resultados de esos alicientes tendrán pequeños alcances, por el hecho de que es muy reducido el número de productos manufacturados que las empresas "multinacionales" se interesan en exportar, dependiendo sus decisiones del afán de proteger su propia expansión en otros países.

<sup>6</sup> *Excelsior*, 8 de diciembre de 1971.

Al aumentar las tasas impositivas a los ingresos derivados de valores financieros de rentabilidad fija, el objetivo directo es recaudar un mayor volumen de recursos y colateralmente fortalecer el mercado de capitales mediante una mayor canalización de recursos hacia los valores de renta variable; sin embargo, los pequeños y medianos ahorradores no variarán el destino de sus ahorros, porque desconocen el funcionamiento del mercado de valores y porque prefieren la seguridad de ingresos periódicos que les ofrecen los valores de renta fija; a los que si beneficiará será a los especuladores de acciones.

Por otra parte, al otorgar trato preferencial a sociedades promotoras que coloquen acciones en el mercado, se está dando mayor fuerza al capital financiero, cuyo control sobre pequeñas y medianas empresas que traten de financiarse por medio de la venta de bonos y acciones será más eficaz.

Por último, en lo que respecta al tercer grupo, aunque la tasa impositiva es progresiva, sólo se corregirá en mínima escala la inequidad del sistema fiscal, pues se continúa gravando proporcionalmente más a los ingresos inferiores que a los superiores.

Las nuevas tarifas no modifican los impuestos para ingresos inferiores de \$10 000 mensuales y aunque a partir de esta cantidad se aumentan las cuotas fijas y los porcentajes aplicables, los receptores de estos ingresos (que podrían ser considerados como altos entre los medios) van a pagar aún menos de lo que pagaban debido a que también se cambiaron los límites de cada categoría;<sup>7</sup> los únicos que verdaderamente contribuirán más al fisco serán los causantes con percepciones mayores a \$40 000 mensuales. Esto último constituye un avance dentro de la legislación fiscal, ya que se grava más a los sectores de mayores recursos; pero este avance, se ve fuertemente limitado por el hecho de que la misma legislación fiscal garantiza la ampliación de gastos deducibles, es una forma de compensar el aumento en las tarifas impositivas puesto que las personas de ingresos más altos son las que van a efectuar mayores deducciones porque presentan declaraciones, tienen asesoramiento, están mejor enterados de la legislación y, además, realizan fuertes gastos en los conceptos calificados como deducibles.

<sup>7</sup> Así por ejemplo, calculando el impuesto a pagar para cuatro distintos ingresos, tenemos que:

<i>Ingreso mensual</i>	<i>Actual</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Reformado</i>
\$ 5 000.00	\$ 347.60		\$ 347.60
13 000.00	1 661.60		1 646.45
32 000.00	7 502.00		7 281.00
50 000.00	13 802.10		21 409.99

A modo de conclusión, consideramos que la reforma fiscal propuesta —por contener sólo modestos avances— no logrará que el gobierno federal resuelva su creciente anemia de recursos financieros, de lo cual se deduce que en tanto no se racionalice el gasto e inversión públicos, por un lado, y no se eleven fuertemente los gravámenes sobre las personas de altos recursos por el otro, el gobierno federal, quiéralo o no, reduce su gasto o continúa la política de endeudamiento con el exterior. De no ser así, el estado tendría como alternativa la de llevar a efecto una política de gasto inflacionario que afectaría a la economía en su conjunto, pero que perjudicaría especialmente a los sectores de bajos ingresos.