

1987: ¿Nueva política fiscal?

Marcela Astudillo Moya *

Los viejos problemas de la economía mexicana, derivados fundamentalmente del atraso y la dependencia; agravados en 1986 por una caída de los precios del petróleo equivalente a la cuarta parte de los ingresos públicos, están demostrando la necesidad de replantear la política económica y desde luego, la política fiscal en lo particular.

En 1986 se registra simultáneamente una alta tasa inflacionaria —más del 100%— y un descenso de la actividad económica: se calcula una reducción de la producción agrícola del 4.2%; que el sector industrial disminuyó en 5%; y, el índice de ventas declinó 3.1% en relación al año de 1985. A esto habría que agregar en el campo específico de las finanzas públicas, las dificultades para obtener crédito externo ante la enorme deuda pública del país.

Sin duda, estos problemas evidencian, entre otras, las grandes fallas de la política fiscal que durante décadas ha seguido el gobierno mexicano. Es imposible financiar indefinidamente el gasto público con deuda; por ello, debe pensarse en la necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento, siendo la más viable la tributación; sin embargo esto presupone una reforma fiscal. Es aquí donde surgen las preguntas: ¿La política fiscal propuesta por el gobierno mexicano, es congruente con la necesidad de crecimiento económico del país?, ¿la ley de ingresos de la federación para 1987 refleja un cambio en la importancia de las fuentes de financiamiento?, ¿la reforma fiscal planteada por las autoridades hacendarias evitará que el mayor peso de la carga tributaria siga recayendo en la población de menores ingresos?

Las primeras dificultades

En la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1987 se plantea como objetivo fundamental de la política económica "retomar la senda del crecimiento, con abatimiento de la

inflación". Para ello, en materia de finanzas públicas se propone una reducción del déficit presupuestal tanto por una mayor contención en el gasto como por el fortalecimiento del ingreso. Aquí surgen los primeros obstáculos, ya que en las actuales condiciones del país, difícilmente se podrá esperar que el crecimiento económico se logre a través de un incremento de la inversión privada, por lo que resulta fundamental lo que propone la autoridad hacendaria en dicho documento: la reactivación de la inversión pública. Sólo que esto significa en última instancia un incremento del gasto público. Por otra parte, uno de los renglones en que se basa principalmente el aumento de los ingresos es el de los precios y tarifas del sector público y como se sabe, el incremento en estos bienes y servicios no contribuye al abatimiento de la inflación, sino que por lo contrario, constituye un factor altamente inflacionario.

Sin duda, resulta cierta la premisa del gobierno mexicano de que un ajuste en el déficit del sector público permitiría una mayor disponibilidad de crédito a los sectores privado y social con lo que se aminorarían las presiones sobre las tasas de interés, moderándose con ello la inflación; sin embargo, el camino propuesto, por las razones señaladas anteriormente, no permitirá disminuir el déficit presupuestal y además, con el incremento en los precios y tarifas del sector público, se dará un mayor impulso a la inflación; dificultándose por lo tanto el crecimiento económico. Prácticamente, las expectativas de mayor disponibilidad de crédito están basadas en la entrada de recursos del exterior, lo cual resulta muy aleatorio porque cada vez son más los acreedores renuentes a seguir prestando.

Las fuentes de financiamiento

Se señala en el Programa de Aliento y Crecimiento que se modificará la estructura de las finanzas públicas con el objeto de que contribuya de mejor manera al crecimiento económico. Esto nos haría suponer que por lo menos habrá

una nueva tendencia en el esquema de financiamiento del gasto público que durante décadas ha prevalecido en México. Tradicionalmente lo que obtiene el estado de la sociedad por la vía impositiva es del orden del 10 al 13% de la riqueza generada por el país en un año —una de las tasas más bajas del mundo pues en otras naciones de desarrollo similar supera el 20%—. Esta situación ha originado la utilización de deuda como fuente alternativa para el financiamiento del gasto público.

El resultado es que México tiene en la actualidad el dudoso honor de ser una de las naciones más endeudadas del mundo, siendo este problema de tal magnitud que en 1987, el 56% de su presupuesto lo destina al pago de la deuda pública.

Así en vez de que el financiamiento del gasto público se base fundamentalmente en recursos propios, de manera especial en los impuestos, por sus efectos en la actividad económica, de acuerdo con el Artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para 1987, se estima una recaudación total de 86 billones 211

ANGEL BASSOLS BATALLA
(coordinador)

**LUCHA
POR
EL ESPACIO
SOCIAL**

Coeditores
CARLOS BONTAMANTE LESUR,
M.A. REMEDIOS FERNÁNDEZ A.
RAÚL HUERTA GARCÍA,
M.A. DE LOURDES PÉREZ V.

REGIONES DEL NORTE
Y NOROCCIDENTE DE MÉXICO

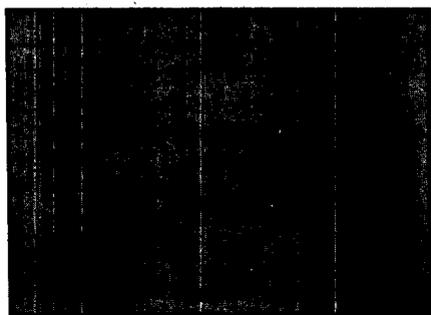
* Investigadora del Área de Finanzas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas.

mil 817 millones de pesos; de los cuales, como puede observarse en el cuadro 1, casi la mitad —45.5%— provendrá de créditos. Es obvia la gravedad de esta situación si consideramos que los recursos obtenidos por este medio, tarde o temprano habrá que pagarlos con los ingresos provenientes de otras fuentes.

Asimismo, en este cuadro puede verse que por concepto de impuestos solamente se recaudará el 21.0% de los ingresos; los ingresos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal aportarán el 20.5% y finalmente, por el rubro de derechos, productos y aprovechamientos se percibirá el 13.0% de los ingresos públicos.

Comparando estas cifras con los últimos cuatro años, se observa la importancia creciente que ha adquirido el endeudamiento como fuente de financiamiento del gasto público: de 1984 a 1987 prácticamente se duplicó su participación en el total de ingresos; en cambio, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos cada vez tienen menor importancia, pues de 44.2% que representaron en 1984, bajaron a 34.0% en 1987. De esta manera, no es explicable cómo contribuirán las finanzas públicas al crecimiento económico; toda vez que la posibilidad de continuar financiando el gasto público con dinero prestado, prácticamente ha llegado a su límite.

Cuadro 1
Composición de los Ingresos
(porcentajes)



Fuentes: Elaborado con datos del Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1983, 31 de diciembre de 1984, 31 de diciembre de 1985 y 31 de diciembre de 1986.

¿Reforma fiscal?

En la política hacendaria para 1987, lo que más se ha comentado es la famosa reforma fiscal que anunció la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las autoridades anunciaron una "profunda reforma tributaria", con los siguientes tres objetivos centrales:

- a) aumentar la recaudación
- b) alentar la inversión productiva
- c) mejorar la equidad tributaria

En el documento "Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, correspondiente a 1987", se fundamenta dicha reforma en la existencia de altas tasas impositivas y baja carga fiscal; para las autoridades hacendarias, la explicación de este fenómeno, es que la inflación ha dado lugar a un círculo vicioso en el que conforme ésta aumenta disminuyen los ingresos tributarios. Esta respuesta, cierta, no es suficiente para explicar la exigua recaudación fiscal del gobierno mexicano.

En primer lugar, porque se ignora el hecho de que en México no se grava a quien tiene mayor capacidad de pago, esto es, no existen impuestos al capital y tampoco hay un impuesto global al ingreso —en el impuesto sobre la renta ISR se manejan títulos, dando un tratamiento especial a conceptos como el de dividendos—. De ahí que las altas tasas impositivas recaigan exclusivamente en los sectores de población de menores ingresos, los asalariados que son causantes cautivos para el impuesto sobre la renta y además carecen de medios para eludir el pago de los impuestos que gravan el consumo, entre ellos el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre producción y servicios —bebidas alcohólicas, teléfonos, gasolina, etc.— Para quienes poseen la mayor cantidad de recursos de este país, han disfrutado durante muchas décadas y a juzgar por el alcance de la "reforma fiscal" actual, seguirán disfrutando de una de las cargas fiscales más bajas del mundo.

En segundo lugar, la respuesta de la Secretaría de Hacienda no da la importancia debida al fenómeno de la evasión y elusión¹ fiscales. Combatirlo significa la necesidad de actuar en dos frentes simultáneamente; por un lado, se requiere la convicción del contribuyente del buen uso que hará el gobierno de su dinero; y por otro, es menester una legislación fiscal sencilla que en última instancia facilite al contribuyente el pago de sus impuestos. En este sentido, la Secretaría mencionada tiene mucho por hacer; nuestras leyes fiscales son complejas y con muchas lagunas, sus reglamentos son de difícil interpretación; a lo que debe agregarse una administración tributaria costosa tanto para el contribuyente como para el gobierno. Aquel tiene

¹ Elusión fiscal significa eludir las obligaciones fiscales. (Nota del Editor)

que enfrentarse a leyes incomprensibles aún para los propios empleados encargados de la atención al público; además tiene que llenar una enorme cantidad de formas, y lo que es peor, sufrir malos tratos por parte de los encargados de cobrarle sus impuestos —esta situación en muchos casos se agrava en las receptorías estatales y municipales; como es el caso de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, donde la función del personal parecería ser la de poner la mayor cantidad de obstáculos al contribuyente, llegándose al absurdo de que para pagar el impuesto predial anual, se requiera hacer largas colas por lo menos durante dos días—. Para las autoridades esta situación también es costosa; y a pesar de ello, el sistema de fiscalización es pobre e ineficiente.

Como se señaló anteriormente, la Secretaría de Hacienda centra el problema en el deterioro de la carga fiscal debido al proceso inflacionario, de ahí que se aboca a la ampliación de la base gravable del impuesto sobre la renta. De esta manera, en el rubro de sociedades mercantiles se permite la deducción de únicamente el componente real del pago de intereses. Por otra parte, se acepta la deducción por depreciación al valor revaluado de los activos adquiridos antes de 1986 y también se puede deducir inmediatamente un porcentaje fijo de las inversiones efectuadas en el año.

Asimismo se plantea la posibilidad de revaluar las aportaciones netas de capital de los accionistas y se permite



el ajuste de las pérdidas por inflación. Habrá una disminución gradual de la tasa impositiva que será de 42 a 35 por ciento. A partir de 1991 entrará en vigor en forma general este esquema; mientras, se continuará aplicando la ley anterior en conjunción con la reformada; por esto el primer año se pagará 80% del impuesto sobre la base actual y 20% restante sobre la base modificada; en el siguiente año las proporciones pasan a 60 - 40%; en el tercer año son 40 - 60% y el último 20 - 80%, respectivamente.

De esta manera, a pesar de los ríos de tinta gastados a raíz de lo que se ha llamado reforma fiscal, en realidad sus objetivos están muy distantes de las necesidades de nuestro país, ya que ni siquiera se pretende recuperar la caída en la recaudación del ISR de sociedades mercantiles, que en 1980 representó el 2.8% del PIB y en 1986 bajó a 1.6%; pues la meta es alcanzar en 1991 una recaudación por este impuesto equivalente a únicamente el 2.5% del PIB.

En el ISR de las personas físicas se elimina la tasa adicional y se efectúa el ajuste en la tarifa; con el objeto de que el incremento en los salarios no repercuta en una mayor carga fiscal; pero, no se aumenta la progresividad en los niveles más altos de ingresos.

Cuadro 2
Participación Porcentual
de los Impuestos, 1986

Concepto	Porcentaje
Impuesto sobre la renta	37.8
Impuesto al valor agregado	28.2
Impuesto especial sobre producción y servicios	23.5
Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección dependiente de un patrón	0.9
Impuesto sobre adquisición de inmuebles	NS
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	0.5
Impuesto sobre automóviles nuevos	0.4
Impuesto a la importación	8.2
Impuesto a la exportación	0.5

Fuente: Elaborado con datos del Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1986.

En el IVA se modificó la fecha para su devolución y su acreditamiento se circunscribe a los contribuyentes que estén dentro del régimen normal del ISR. En cuanto al impuesto sobre automóviles nuevos, se establecen cinco tasas para evitar ciertas distorsiones en la estructura del impuesto.

Con respecto a la Ley Federal de Derechos, habrá un ajuste en las cuotas y tarifas para mantener la recaudación en términos reales; con excepción del derecho de extracción de minerales, que se desgravará debido a la caída generalizada en el precio internacional de este producto.

Como se observa, la reforma fiscal planteada por Hacienda, no implica un cambio en la estructura de las finanzas públicas mexicanas, de ahí que como se constata en el cuadro 2, la mayor proporción de los recursos impositivos — 59.9%— proviene de los impuestos que impactan en el precio de los bienes y servicios: Impuesto al valor agregado con el 28.2%; impuesto especial sobre producción y servicios con 23.5% e impuesto a la importación 8.2%.

Así, con la política fiscal planteada para 1987, seguirán vigentes los problemas fundamentales de las finanzas públicas de nuestro país: régimen celular del ISR que impide la acumulación de ingresos derivados de distintas fuentes; carencia de gravámenes al capital como el impuesto a herencias y legados; en el caso de las empresas trato igual a quienes no lo son, no se reconocen diferencias por tamaño de la empresa, rama de actividad y localización; utilización en mayor proporción de los impuestos que impactan en los precios. En fin, el mayor peso de la tributación continuará cayendo sobre la población de menores recursos.

1987:

¿Hacia la Inflación más alta de la historia?

Durante el primer trimestre de 1987 el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) creció en un 23.6% según ha dado a conocer recientemente el Banco de México. Esta cifra supera considerablemente a la alcanzada durante el mismo periodo de 1986 (de 18.4%), año en el cual, como se sabe, se verificó la más alta cifra de inflación registrada en la economía mexicana después de la Revolución de 1910.

Respecto a abril, en el momento de ser redactada esta nota los aumentos oficiales a los precios de las gasolinas (33.6%), el gas, el pan blanco (51.5%), los salarios mínimos (siempre detrás de la inflación: 20%), y de los salarios contractuales (entre el 15% y el 18%; siempre atrás de los salarios mínimos), entre otros, superaron al efecto de los tímidos descensos en las tasas de interés y garantizaban ya que el índice inflacionario correspondiente al cuarto mes del año superaría al 6.6% de crecimiento registrado durante el pasado mes de marzo.

Si el crecimiento de los precios al consumidor en abril fuera de 7% (podría ser

de 32.3% cabe destacar que durante 1986 el INPC creció en menor proporción durante el periodo enero-mayo; es decir, durante 1987 los precios al consumidor crecerán más en los primeros cuatro meses del año que lo que lo hicieron en los primeros cinco meses de 1986, año de la más alta inflación registrada en la historia moderna del país.

La meta oficial para 1987 de alcanzar una inflación acumulada de entre 70% y 80% (inicial) y de 85% (corregida) requiere que a partir de mayo próximo el promedio mensual de crecimiento de los precios al consumidor se sitúe en un 4.3%. Estas tasas mensuales de inflación "tan bajas" no se alcanzan desde 1985. El panorama inflacionario se muestra — como se ve— harto difícil, en materia de precios 1987 va que vuela para establecer un nuevo récord, alentando por la política económica que sigue el gobierno. (M2)