

Los recursos financieros del gobierno mexicano en 1986

Marcelo Astudillo*

TODOS LOS GOBIERNOS, EN todas las épocas, han requerido de bienes y servicios para cumplir con sus funciones; lo que ha variado con el transcurso del tiempo son precisamente estas funciones y la forma de financiarlas. Hace siglos era muy común que las necesidades públicas se circunscribieran a la defensa de las propias sociedades, y que los medios requeridos fueran tomados por la fuerza.

Con el paso del tiempo se produjeron cambios significativos, quizás el más importante fue en cuanto a la cantidad y calidad de las funciones gubernamentales, y con ello, los métodos de obtención de los recursos para cubrirlos. En la actualidad es práctica generalizada que los gobiernos cuenten con diferentes fuentes de ingresos que además de financiar la inmensa gama de gastos públicos, en que incurre todo estado moderno, tiene grandes efectos en la economía del país de que se trate; siendo común el uso de los mecanismos de financiamiento para el logro de fines extrafiscales, o sea, de regulación de la economía.

Los objetivos planteados

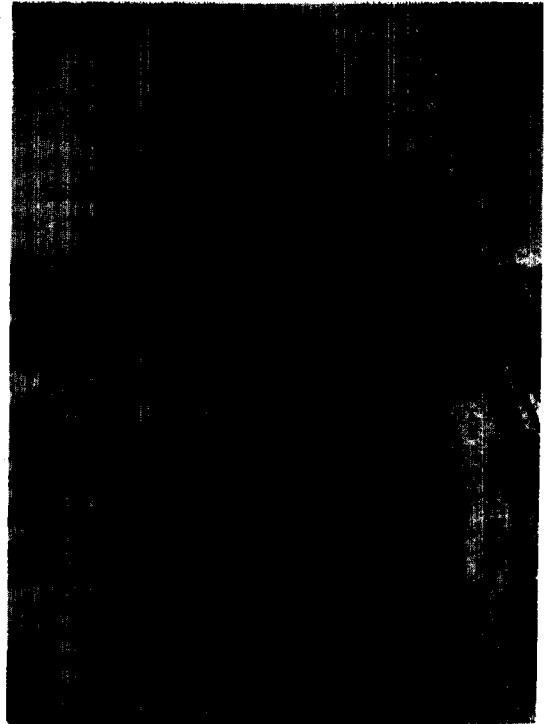
Pero veamos en el caso de México, cuáles son los objetivos que persigue el gobierno con su política de ingresos. En los "Criterios generales de política económica para la iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto del presupuesto de egresos de la federación, correspondientes a 1986", se afirma, una vez más, que es indispensable sacrificar el crecimiento para reducir la inflación. En la consecución de este objetivo, se plantean tres actividades fundamentales: la reordenación económica, la reconstrucción y el cambio estructural.

Ahora bien, ¿Cómo se pretenden instrumentar estas actividades desde el punto de vista de las finanzas públicas? En primer término, se plantea una reducción del déficit fiscal del 9.6% del Producto Interno Bruto en 1985 a 4.9% en 1986, lo cual se logrará con un aumento de 1.5% del PIB de los ingresos del sector público y una baja del 2.4% del PIB de los gastos públicos.

Por lo que respecta a ingresos, lo anterior redundará necesariamente en mayores cargas en ciertos impuestos y en una elevación de los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el sector público, —en cuanto a la magnitud de tales aumentos, tendrá que ser más grande de lo proyectado, por la baja en los ingresos de Petróleos Mexicanos—. En relación a la reducción del gasto, se propone que el 68% sea de gasto corriente, renglón que incluye entre otros conceptos, los sueldos y salarios de los empleados públicos; y, el 32% de gasto de inversión o sea, el destinado a la compra de maquinaria y equipo.

El gran obstáculo a esta política, es tal como se afirma en el documento mencionado anteriormente, que "se llevará a cabo en una situación en la que el gasto programable se ha venido reduciendo como porcentaje del PIB por quinto año consecutivo y en la que es necesario, además, acomodar los gastos asociados con la reconstrucción. Ello significa que se requerirá durante 1986 un esfuerzo excepcional de productividad, eficiencia, disciplina y renovación en el ámbito del sector público".

Precisamente, ante estos planteamientos surge la duda ¿Existen las condiciones en el país para realizar este esfuerzo excepcional? ¿Cuáles circunstancias harán posible el logro de tales objetivos? O bien, el planteamiento de la reducción del déficit público, ¿obedece simplemente a políticas impuestas por nuestros acreedores internacionales?



Por otra parte, se considera básico para la disminución del déficit, el cambio estructural de las finanzas públicas. Para ello se dice, al igual que en años anteriores, es necesario mejorar la eficacia y la equidad del sistema impositivo, así como controlar la evasión y elusión tributarias. Empero, las cifras correspondientes a la ley de ingresos de la federación, están muy lejos de respaldar tales aseveraciones.

La política de ingresos en cifras.

En el cuadro 1, no se observan cambios trascendentes en cuanto al grado de importancia que tuvieron los cuatro grandes rubros en que pueden dividirse las fuentes de ingresos utilizadas por el gobierno mexicano en los últimos dos años.

Así, el concepto por el cual se recaudarán los mayores montos de recursos será por la venta de bienes y servicios que producen los organismos descentralizados y empresas de parti-

* Investigadora Asociada del Área de Finanzas Públicas del IIEc.

CUADRO 1

ORIGEN DE LOS RECURSOS DEL GOBIERNO MEXICANO
(Miles de millones de pesos)

Concepto	1985		1986		Incremento 1985- 1986
	monto	estructura %	monto ¹	estructura %	
I. Impuestos	4,701	25.6	4,964	25.3	5.6
II. Derechos, productos y aprovechamientos	3,630	19.7	4,309	21.9	18.7
III. Ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal	5,118	27.8	5,255	26.8	2.7
IV. Endeudamiento	4,941	26.9	5,115	26.0	3.5
TOTAL	18,390	100.0	19,643	100.0	6.8

¹A precios de 1985.

Fuente: Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984 y 1985.

participación estatal —26.8% del total—; muy cercanos en importancia —con el 26%—, están los ingresos provenientes de préstamos. En tercer lugar se encuentran los impuestos, que aportarán el 25.3% del total de los ingresos públicos y por último, el renglón de derechos, productos y aprovechamientos que representarán el 21.9% del total.

Desde el punto de vista de monto a recaudar —32 billones 215 mil millones de pesos a precios corrientes—, con respecto a 1985 se incrementará en 6.8%, en términos reales esto es, eliminado los efectos de la inflación del año pasado, que según el documento señalado anteriormente de Criterios Generales, fue del 64%. En este caso es conveniente examinar los renglones que soportarán este incremento.

1. Los derechos, productos y aprovechamientos, en total aumentarán el 18.7% con relación al año pasado. En este renglón se incluyen los pagos al gobierno por la prestación de servicios tales como de aguas corrientes, puertos, postales, puentes y, otros; además por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, como la explotación de minas. Dentro de esta gama de conceptos, juega un papel muy importante Petróleos Mexicanos, que pa-

ga numerosos derechos, productos y aprovechamientos, los cuales en conjunto representan alrededor de la mitad de los ingresos provenientes de este renglón.

2. Los impuestos, es la otra fuente que registra mayor incremento en el presente año —5.6% respecto a 1985—. Se debe tener presente que esta fuente es la más común para financiar las actividades gubernamentales, está constituida por los pagos obligatorios al gobierno, que realizan las personas, de acuerdo con determinados criterios, como pueden ser el ingreso percibido o los bienes producidos. La diferencia fundamental entre los impuestos y los otros medios de financiación es la coacción, elemento que hace de la imposición, uno de los instrumentos de política fiscal más complejos y de mayores efectos económicos, de ahí la necesidad de prestar atención especial a este rubro.

Para el presente año, se plantean una serie de incrementos en varios impuestos para apoyo de la reconstrucción. Por ejemplo, la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas se incrementa con un por ciento adicional que va de 3.4% a 5.5% en los ingresos de 5 a 32 millones de pesos

anuales. Al igual que en los años anteriores, la progresividad de la tarifa se pierde totalmente en los niveles de ingresos más altos (32 millones de pesos en adelante), con lo cual el peso de la carga de este impuesto en lugar de caer en los sectores de mayor capacidad de pago, recae en los de ingresos medios.

A pesar de que en la Exposición de motivos de la Ley de ingresos de 1986 se afirma que el impuesto sobre la renta se considera la columna vertebral del sistema impositivo nacional; entre otras razones, por su característica de equidad, las modificaciones propuestas de ninguna manera están encaminadas a exigir un mayor esfuerzo contributivo de aquellos sectores que cuentan con mayor capacidad para hacerlo. Otro ejemplo de ello es que la ley correspondiente, autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que en 1986, establezca bases en materia del ISR para determinar la utilidad fiscal de contribuyentes que se dediquen a oficios tales como músicos y trovadores ambulantes, fotógrafos ambulantes y vendedores ambulantes de billetes de lotería.

Otro de los gravámenes que registra aumentos para el presente año, es el impuesto especial sobre producción y servicios. Se establece que durante los años de 1986 y 1987 en la enajenación o importación de los siguientes bienes se aplicarán las tasas que a continuación se indican:

—cerveza	25%
—vinos de mesa, sidras, rompopes y vinos aromatizados	19%
—alcohol y aguardiente	50%
—cigarros	180%

Y no obstante que según las autoridades hacendarias se trata de aquellos bienes y servicios que por sus características pueden ser catalogados como de consumo no indispensable, se incluyen en la lista, además de los anteriores:

—gasolina y diesel	122% (en vigor a partir del 1o. de febrero de 1986).
—teléfonos, según el tipo de servicio, las tasas fluctúan de 32 a 72% (en este caso la vigencia será de 1986 a 1990).	

También, durante dos años incrementarán su carga impositiva el impuesto sobre automóviles nuevos y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

Además, en este año se crean dos nuevos rubros denominados: contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica y un derecho por servicio. Ambos, son cargas adicionales a las que actualmente existen por consumo de agua.

Así las cosas, la participación porcentual de los impuestos, tal como se constata en el cuadro 2, corresponde en alrededor de dos tercios a impuestos que provocan incrementos en los precios —impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuestos a la importación y otros—. Además la parte del impuesto sobre la renta —que en total representó el 35.1% de la recaudación tributaria— aplicada a las grandes empresas, también es trasladada a los consumidores, pues son las que controlan el mercado de los productos que venden.

puesto especial sobre producción y servicios, al valor agregado, a la importación, exportación y el impuesto sobre la renta.

3. Endeudamiento, es la fuente de ingresos que ocupa el tercer lugar en crecimiento con relación al año pasado —3.5%—. Este método de financiamiento se considera como una fuente provisional, pues tarde o temprano tendrá que devolverse —desde luego no sólo el principal, sino también los intereses—, con fondos provenientes de otras fuentes. Como resultado de la práctica del gobierno mexicano utilizada durante décadas, de cubrir el déficit presupuestal con deuda pública, en la actualidad es uno de los problemas económicos más serios, al grado que es necesario solicitar nuevos préstamos para pagar los intereses de una deuda pública creciente.

4. Ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, aumentan en este año 2.7%. Obviamente incidirá en los precios y ta-



te con que los ajustes de los precios sean periódicos, como se pretende en la iniciativa de ley correspondiente; que por otra parte, nada dice de la necesidad de aumentar la productividad de estas empresas. Lo que sí está presente es la intención de seguir con el proceso de liquidación, transferencia, fusión o venta de estos organismos.

Además, en aras de fomentar el empleo y la inversión, se continuarán otorgando subsidios a diversas áreas, tales como los sectores agropecuario, forestal, pesquero y minero; al abasto de productos básicos; a la producción de aguas envasadas y refrescos de marcas nacionales; a la importación de materias primas cuya oferta es insuficiente; a la industria editorial; marina mercante; turismo social; vivienda nueva que se destine al arrendamiento y, a la exportación de artículos primarios, de productos manufacturados y de servicios y venta de tecnología.

Las perspectivas

Difícilmente se podrá abatir la inflación con una política de ingresos orientada a incrementar los precios, ya sea a través, de mayores impuestos que gravan al consumo o bien, por medio de ajustes en las tarifas de las paraestatales y de los servicios públicos. Lo anterior se convierte en un imposible si además se toma en cuenta que la baja en los precios del petróleo y las altas tasas de interés de la deuda pública, no permitirán una disminución del déficit fiscal, por el contrario, el primer elemento apunta hacia una reducción importante de los ingresos públicos y las tasas de

CUADRO 2

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS IMPUESTOS (porcentajes)

Concepto	1985	1986
Impuesto sobre la renta	38.6	35.1
Impuesto al valor agregado	29.6	28.7
Impuesto especial sobre producción y servicios	22.7	25.5
Impuesto a la importación	6.9	8.5
Otros impuestos ¹	2.2	2.2
TOTAL	100.0	100.0

¹ Incluye: Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón; impuesto sobre adquisición de inmuebles; impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto sobre automóviles nuevos, y el impuesto a la exportación. FUENTE: *Idem.* cuadro 1.

Para finalizar los comentarios relativos a esta fuente, conviene subrayar que al igual que el rubro de derechos, productos y aprovechamientos, una gran proporción de la carga impositiva está a cargo de Petróleos Mexicanos, a través de diversos gravámenes: im-

presas de los bienes y servicios que proporciona el sector público.

La justificación gubernamental en este caso, es que servirá "para restablecer las bases de crecimiento y fortalecer el combate a la inflación", lo que seguramente no se logrará simplemen-

interés, hacia un aumento del gasto. Por esto, es totalmente explicable el hecho de que la inflación en el primer mes del año haya alcanzado la cifra de 8.8%, lo cual es muy grave, si se considera que el pronóstico del gobierno mexicano es de 45 a 50% al año.

Si realmente se quiere sanear las finanzas públicas, será necesario implementar una estructura fiscal que grave a quienes tienen mayor capacidad de pago, lo cual significa entre otras cosas la creación de tributos al capital. Está comprobado que el tratamiento preferencial a las ganancias, le-

jos de favorecer la inversión productiva y con ello al empleo, ha facilitado la fuga de capitales, el problema no está en la falta de ahorro sino en el uso que se hace de éste.

Por último, otro aspecto de especial interés es el relativo a la evasión y elusión fiscales que alcanza proporciones alarmantes —de acuerdo con declaraciones del Subsecretario de Ingresos, se estima equivale a 1.5 billones de pesos—. La doble contabilidad que llevan muchas empresas no se evitará porque ahora presenten listados de retenciones y otros conceptos en cintas

magnéticas, en lugar de libros de contabilidad; ni se logrará que los comerciantes entreguen a la Secretaría de Hacienda, el dinero cobrado a sus clientes por concepto de IVA, simplemente porque se oculte en el valor de las mercancías el monto de este impuesto. Se requiere antes que nada, convencer a la ciudadanía del uso adecuado de los recursos recaudados, para lo cual será necesaria una política fiscal orientada a promover el desarrollo económico del país.