

Insuficientes las medidas fiscales de abril de 1986

Andrés Blancas Neira*

PARA COMBATIR LA CRISIS económica iniciada en 82, el Gobierno se ha propuesto desde entonces y de manera ortodoxa adecuar la demanda al potencial de oferta existente, para con ello reducir la inflación y reiniciar la tendencia estable del crecimiento económico, a través de una estrategia económica y social basada en la "reordenación económica" y el "cambio estructural".

Así, desde 1982 se implementó una política de "saneamiento" y "fortalecimiento" de las finanzas públicas, que hasta la fecha no ha derivado en los resultados esperados, agudizándose, en cambio, la situación que inicialmente parecía estar relativamente bajo control al reducirse drásticamente el déficit público como proporción del PIB, disminuir ligeramente la inflación y reactivarse la actividad económica. Sin

embargo, como se han presentado las cosas para el primer trimestre de 86, se espera que para fin de año aumente el déficit público y la inflación, y se estanque la actividad económica ante la dramática caída de los precios del petróleo en el mercado mundial y el cada vez más asfixiante e impagable servicio de la deuda pública.

Reducir el déficit público ha significado la aplicación de políticas de reducción de gasto y de incremento de los ingresos públicos que se han tornado en políticas realmente recesivas, inflacionarias y reconcentradoras del ingreso.

De esta forma, ante el relativo agotamiento de los ingresos derivados de financiamiento (colocación de deuda) y la reducción de los ingresos petroleros, el incremento de los ingresos públicos se ha dado por la vía de una mayor recaudación fiscal, un aumento de los ingresos de las empresas paraestatales a través del incremento de sus precios y tarifas, y por medio de un mayor control administrativo, combatiendo la evasión y la elusión fiscales. Es este el contexto en el que se ubica la discutida iniciativa de Ley presentada al Congreso de la Unión en abril, en sesiones extraordinarias, que ha generado una protesta generalizada por parte de los empresarios y comerciantes del país, y que se puede considerar como una medida coyuntural desesperada que en nada resuelve el problema central de las finanzas públicas.

Características y argumentación de la iniciativa.

La iniciativa de Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales entró en vigor el primero de mayo con el objeto de incrementar los ingresos fiscales de la Federación, por medio de una recaudación más oportuna y del fortalecimiento de los instrumentos que aseguren el cumplimiento puntual de las declaraciones de los causantes.

De esta manera, se modifica el periodo de pago para los distintos causantes y retenedores del ISR, IVA, Producción y Servicios, Erogaciones, Automóviles Nuevos y Aportaciones. Los organismos descentralizados que realizan actividades empresariales, las instituciones de crédito y las sociedades mercantiles deberán realizar sus declaraciones ya no cada 3 meses sino a más tardar el día 7 de cada uno de los meses del ejercicio fiscal; el resto de los contribuyentes efectuarán sus pagos a más tardar el día 15 de cada uno de los meses del ejercicio.

Quienes no cumplan con la disposición anterior estarán sujetos a recargos, ya no del 300% como se estableció en la Ley de Ingresos para 1986, sino del 500% sobre el total de crédito fiscal; excluyendo los propios recargos, las indemnizaciones, los gastos de ejecución y las multas. Los recargos se aplicarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió de hacerse el pago y hasta que éste se efectúe. Asimismo, se aplicará la misma tasa del 500% para el retraso en las devoluciones que tenga que efectuar el Erario Federal, sólo que el plazo de gracia es de 2 meses siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud de devolución de impuestos.

Las medidas anteriores se tomaron basadas en la consideración de que los efectos de la inflación erosionan la recaudación por el periodo que existe entre el momento en que se causa la contribución y la fecha en que el Erario Público la obtiene, lo cual, entre otras cosas, ha ido debilitando las finanzas públicas. Bajo estas condiciones se argumenta que existe una "ventaja financiera injustificada" por la utilización de los recursos públicos por parte de particulares.

Limitaciones de la iniciativa.

En primer lugar, la disposición fiscal anterior efectivamente logrará incrementar los ingresos públicos y reducir la utilización ilícita de los recursos públicos, afectando principalmente a los causantes mayores. De ahí que la protesta generalizada y las crecientes solicitudes de amparo se den por parte de los empresarios y comerciantes, argumentando que tienen que pagar el impuesto antes de cobrarlo, como es el caso del IVA en las ventas a crédito, y aún más, que estas medidas representan "un suicidio económico, pues menguan la liquidez de las empresas,



* Miembro del equipo de Finanzas Públicas.

propician el deterioro del salario y la inversión y generan mayores costos de administración a la planta productiva"¹. Claro está que no mencionan que ellos trasladan y evaden impuestos, inclusive el ISR, y que ahora ya no podrán contar más con recursos que les redituaban importantes beneficios, a través de inversiones financieras y de altas tasas de interés, entre otras cosas. Sin embargo, a pesar de que es importante evitar la utilización ilícita de los ingresos públicos, esto no es el problema central de las finanzas públicas en México y en particular de los ingresos, pues cabría preguntarse: ¿qué tanto podrán incrementarse los ingresos públicos por este concepto y en qué medida permitirá sanear y fortalecer las finanzas públicas, y si tales medidas lograrán contrarrestar los efectos recesivos e inflacionarios del creciente servicio de la deuda pública y la caída de los precios internacionales del petróleo?

Simplemente por la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial se espera que el déficit público para 1986 llegue a representar entre el 12 y el 14% del PIB, desviándose de los objetivos planteados en los Criterios Generales de Política Económica para 1986 que eran el de reducirlo al 4.9% del PIB, luego de que en 1985 había sido del 9.6%. Así, se estima que los ingresos gubernamentales se reducirán en 3 billones de pesos (bp), ante lo cual el gobierno se ha visto obligado a tomar medidas de verdadera emergencia y de graves efectos inflacionarios y recesivos. De esta forma, para este año se plantea un "ajuste" de 1.2 bp a través de la reducción del gasto en 500 mil millones de pesos (mmp), de las transferencias en 200 mmp y de la intermediación financiera en 100 mmp, así como del incremento de los ingresos en 200 mmp por concepto de modificaciones fiscales adicionales (dentro de las que se encuentra la iniciativa de abril), 200 mmp más por el aumento de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos. Esto al sumarse a los 800 mmp derivados de la venta, liquidación y fusión de empresas públicas resultan 2 bp; el billón restante se tratará de obtener por medio de una negociación en el pago de los intereses de la deuda externa y una capitalización de pasivos.²

Por otra parte, al analizar la estructura de los ingresos del Gobierno Federal en los últimos 3 años y el primer trimestre del presente, uno se encuentra con las siguientes características:

1) Una fuerte participación de los ingresos derivados de financiamiento, que tiende a reducirse conforme la situación y el panorama económicos se tornan cada vez más críticos e inciertos. Así, éstos luego de llegar a representar en 1983 el 42% de los ingresos totales del Gobierno Federal pasan a constituir el 41.2% de los ingresos en 1985 y se espera que para 1986 lleguen al 33.7%; lo cual se explica, principalmente, por el agotamiento de las fuentes externas de financiamiento (véase el cuadro I). Ante los desorbitados niveles que ha alcanzado la deuda externa (casi 100 mil millones de dólares), que la hace definitivamente impagable con una crisis como la que enfrenta nuestra economía³ y con la caída de los precios del petróleo, el país se ha transformado en un sujeto poco confiable de crédito para los acreedores internacionales. Asimismo, esta limitación del crédito externo ha provocado una fuerte pres-

³ Para el primer trimestre de 86 el índice de volumen de la producción industrial registró una caída anual de 2.2% y se espera que para fin de año el PIB presente tasas negativas de crecimiento (entre -3% y -5%), la inflación de enero a abril de este año llegó al 25% y se estima que alcance valores de 3 dígitos, que aumente el desempleo y que se reduzca el superávit de la balanza comercial.

sión sobre la colocación de deuda interna, la cual aumentó su participación dentro de los ingresos totales federales del 30.1% en 1983 al 37.5% en 1985. Sin embargo, el aumento del encaje legal, la emisión de bonos y la colocación de valores gubernamentales no logró compensar la caída de los recursos externos y sí permitió acen- tuar la desintermediación y el déficit financiero del Gobierno Federal (que para el primer trimestre del 86 fue superior en un 39.4% respecto al programado) y las presiones inflacionarias por la vía de las altas tasas de interés; con lo cual no sólo se reduce y contrae el nivel de demanda, sino también el de la actividad productiva, el empleo y el nivel de vida de la mayoría de la población.

2) Un sistema impositivo de carácter regresivo que ha tendido a reconcentrar el ingreso. De acuerdo con el cuadro I, entre 1983 y 1985 los impuestos directos representaron un promedio anual del 13.2% respecto a los ingresos totales federales, mientras que los indirectos el 20.7%; para 1986 se estima que los primeros representarán el 13.4% y los segundos el 24.9%. Este tipo de sistema ha generado graves efectos sobre la distribución del ingreso,⁴ reduciendo el ya de por sí deteriorado nivel de vida de los trabajadores, a

⁴ Mientras que la participación del salario dentro del PIB era del 35.9% en 1982, para 1985 ésta se reduce al 27.5%, las ganancias, por su parte, la aumentaron del 42.8% en 82 al 50% del PIB en 1985.

ARIES — ARIES



**SISTEMA DE INFORMACION DEL
ACERVO DE RECURSOS DE
INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR**

INVESTIGADOR: ARIES ofrece información rápida, organizada y confiable acerca de las investigaciones que se están llevando a cabo en la UNAM, así como en universidades del interior del país, a través de catálogos, reportes, microfichas y consultas por terminal. Este sistema permite conocer los aspectos básicos para su localización y eventual disponibilidad.

Para consulta e información, dirigirse al Departamento de Sistemas, Edificio Unidad de Posgrado 2o. piso, Cd. Universitaria, 04510 - México, D.F. Teléfono 550-54-01, Dirección General de Intercambio Académico, UNAM.



¹ *El Financiero*, 14 de Mayo de 1986, p. 9.

² Véase *El Financiero*, mayo 13 de 1986, pp. 7

CUADRO I
INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO FEDERAL
(Estructura porcentual)

	1983 %	1984 %	1985 %	1986 ^{L/} %
TOTAL	100	100	100	100
INGRESOS ORDINARIOS	58.0	62.2	58.8	66.3
INGRESOS CORRIENTES	57.8	61.1	57.9	66.2
Tributarios	33.5	35.5	32.8	38.3
Impuestos Directos	12.1	14.2	13.3	13.4
Impuestos Indirectos	21.4	21.3	19.5	24.9
No Tributarios	24.2	25.5	25.1	27.9
No Comprendidos	0.1	0.1	NS	NS
Contribuciones de Mejoras	--	--	--	NS
INGRESOS DE CAPITAL	0.2	1.1	0.9	0.1
FINANCIAMIENTO (Colocación de deuda)	42.0	37.8	41.2	33.7
Interno	30.1	29.8	37.5	ND
Externo	11.9	8.0	3.7	ND

^{L/} Ley de Ingresos.

NS Cifra no significativa.

ND No disponible.

Fuente: elaborado en base a: SHCP. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1983-1985, e Iniciativa de Ley de Ingresos para 1986.*

CUADRO II
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO FEDERAL.
PETROLEROS Y NO PETROLEROS
(Estructura porcentual)

	1983 %	1984 %	1985 %	1985 ^{T/} %	1986 ^{T/} %
TOTAL	100	100	100	100	100
Ingresos petroleros	34.3	45.6	34.7	48.1	43.9
Ingresos no petroleros	65.7	54.4	65.3	51.9	56.1

^{T/} Cifras del 1er. Trimestre de 85-86.

Fuente: Elaborado en base a *Cuenta Pública 1983-1985, e Informe Sobre la Situación Económica y las Finanzas Públicas del Primer Trimestre de 1986, SHCP.*

través de la creciente inflación que genera un sistema impositivo basado en impuestos indirectos, distorsionando la estructura de mercado interno

y de demanda global, y coadyuvando ésto a desarrollar una estructura productiva desarticulada y poco diversificada caracterizada por operar con

altos costos y reducidos niveles de productividad y eficiencia.

3) Una gran participación de los ingresos derivados del petróleo que ha llevado a tomar medidas inesperadas y de graves efectos socioeconómicos ante la dramática caída de los precios internacionales del hidrocarburo. Es importante destacar que los ingresos petroleros del Gobierno Federal por concepto de Derecho sobre Hidrocarburos, Derecho Extraordinario sobre Hidrocarburos, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto al Valor Agregado, Contribuciones por la Importación de Mercancías e Impuestos a la Exportación, al representar un promedio anual del 38.2% entre 1983-85 y del 46.1% en los dos primeros trimestres de 1985 y 1986 respecto al total de los ingresos corrientes, explica en forma importante el por qué dicha caída (que para el primer trimestre de 1986 hizo que los ingresos petroleros se redujeran en un 22.8% respecto a los programados) tiene efectos recesivos e inflacionarios como lo muestra la reincidencia del aumento de la inflación a partir de 1985 y la caída de la actividad industrial en los inicios del 86.

4) La inexistencia de una reforma económica integral en la estructura de los ingresos del Gobierno Federal, y en particular en los ingresos tributarios, que no se puede dejar de relacionar con una administración compleja, que impide de entrada, toda posibilidad de mejorar la captación fiscal. De esta forma, los cambios que se han implementado a partir de 1983 para incrementar los ingresos gubernamentales



incluyen modificaciones como la de aumentar la captación por la vía de los impuestos al consumo de bienes, incrementando las tasas del IVA del 10 al 15% la tasa general y al 20% la de los bienes suntuarios; combatir la evasión y la elusión fiscales por la vía de un mayor control administrativo; modificar el régimen fiscal de PEMEX reglamentando el pago por la extracción de petróleo crudo, gas natural y sus derivados consumidos en el país y en el extranjero; introducir la fracción de Accesorios con una mínima participación dentro de los ingresos corrientes por concepto de gastos de ejecución, recargos, sanciones e indemnizaciones; ampliar las bases gravables de los impuestos sin cambiar las tasas nominales, el fomento de certificados de promoción fiscal; sustituir los permisos previos de importación por un sistema arancelario en el 75% de las fracciones del listado de comercio exterior; incluir el IVA en los precios; corregir las tarifas de los impuestos sobre producción y servicios en bienes considerados no indispensables, sobre automóviles nuevos en sus tasas *ad valorem* y base gravable, tenencia y uso de vehículos, en el derecho extraordinario de hidrocarburo aumentando su tasa del 6 al 12%; establecer una contribución de mejoras y un derecho por servicios adicionales por el consumo de agua; y reducir el plazo de pago de los impuestos.

Sin embargo, todas estas medidas no constituyen, en lo absoluto, un proceso de reforma fiscal integral en la estructura de los ingresos del Gobierno Federal, pues no se está afectando al

elemento fundamental que la distorsiona, a saber, el carácter regresivo del sistema impositivo, de tal forma que las variaciones bruscas en los ingresos derivados de financiamiento y del petróleo no lleven a tomar medidas desesperadas y contrarias a los objetivos de reestructuración, crecimiento económico y distribución equitativa del ingreso.

Por lo tanto, la reforma fiscal integral de los ingresos del Gobierno Federal destinada a "sanear" y "fortalecer" realmente las finanzas públicas estaría dirigida a simplificar y hacer más eficiente la administración en la recaudación fiscal, y a la reconversión de la tendencia de los ingresos tributarios de indirectos a directos, cuyo objetivo central sería la distribución equitativa del ingreso. Dicha reforma se debe basar en "un impuesto patrimonial, un gravamen personal al ingreso, un impuesto a las utilidades de las sociedades y el indisputable tributo a herencias y legados, de los cuales no existe ninguno en el arcaico del sistema tributario mexicano y que el uso de un impuesto a las ventas, solamente se concibe como una fuente secundaria y con reducidas tasas."*

* Retchkiman, Benjamín, *Evolución de los ingresos de la Federación, 1929-1980, Segunda Parte*, UNAM, IIEc, México, 1983, p. 14. Para una visión más amplia sobre la política fiscal del sector público en su conjunto, véase *Finanzas Públicas y Bienestar Social* (mimeo y de próxima publicación en *El Economista Mexicano*), Pérez, C. y Blancas, A. y de los mismos autores el artículo "Cambio estructural y política fiscal" en *El Día*, junio 30 de 1986, p. 15, (Suplemento especial).

MOMENTO económico

Agosto/septiembre de 1986 25

Información y análisis sobre la coyuntura mexicana.

Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Universidad Nacional Autónoma de México. **Rector:** Jorge Carpizo. **Coordinador de Humanidades:** Jorge Madrazo Cuéllar. **Director del Instituto de Investigaciones Económicas:** Fausto Burgueño Lomelí. **Secretario Académico:** Carlos Bustamante. **Editor:** Mario J. Zepeda. **Tipografía y formación:** Tipart. **Distribución:** Pedro Medina. De venta en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Torre II de Humanidades, 1er. piso. Apartado Postal 20-721, México 20, D.F. Tel. 550-52-15 Ext. 2904. Número suelto: 100 pesos. Suscripción anual: 1,000 pesos. Interior 1,200 pesos.

Colaboradores: Ma. del Carmen del Valle, Georgina Naufal, Irma Delgado, Magdalena Alba.

Ilustraciones: Gustavo Casasola, *Historia Gráfica de la Revolución Mexicana*. Editorial Trillas. México, 1973.