

1985: Las fuentes de ingresos del gobierno mexicano

Marcela Astudillo Moya*

EN LA EPOCA MODERNA, LOS gobiernos obtienen ingresos a través de una gran diversidad de conceptos, que en términos generales pueden clasificarse en tres grandes grupos: 1) los ingresos de origen tributario, o sea, los impuestos; 2) los ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, 3) endeudamiento. El primer rubro citado, los impuestos, es el medio a través del cual, el gobierno obtiene de la población los recursos necesarios para cubrir los gastos públicos. Desde luego, esta acción se hace con base en objetivos que dependen del gobierno de que se trate; pero a nivel teórico existe consenso en que debe cumplir por lo menos con dos objetivos: 1) reducción de la desigualdad económica y social y 2) promoción del desarrollo económico.

Cuando los ingresos estatales son insuficientes, el gobierno no cuenta con los recursos necesarios para cubrir la demanda de bienes y servicios públicos ni para el mantenimiento de la infraestructura económica. Las alternativas para hacerlo suficiente están dadas por el aumento de los conceptos que integran las fuentes de recursos del gobierno —ya sea a través de las tasas y tarifas o bien de la eliminación de la evasión fiscal—.

En México, las fuentes de recursos estatales que contempla la Ley de Ingresos de la Federación para 1985, pueden clasificarse en cuatro rubros, como se observa en el cuadro no. 1. Destaca el hecho de que se percibirá un porcentaje mayor por concepto de endeudamiento (26.8 por ciento), que

CUADRO 1
COMPOSICION DE LOS INGRESOS
(porcentajes)

Concepto	1984	1985
I. Impuestos	24.0	25.6
II. Derechos, productos y aprovechamientos	20.2	19.8
III. Endeudamiento	23.9	26.8
IV. Ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal	31.9	27.8
TOTAL	100.0	100.0

FUENTE: Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1983 y del 31 de diciembre de 1984.

por impuestos (25.6 por ciento); el renglón por el cual se obtendrán mayores ingresos es el correspondiente a la venta de bienes y servicios que produce el Estado, o sea, los ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que representan el 27.8 por ciento; dentro de este orden de magnitudes, el concepto por el cual se percibirán menores ingresos es el de Derechos, Productos y Aprovechamientos con un 19.8 por ciento del total, a pesar del incremento de las tarifas de los servicios públicos. En relación a 1984, no se registran cambios de importancia, básicamente la tendencia es la misma.

¿Política de ingresos para el desarrollo?

Ahora bien, ¿Qué principios deberían guiar al gobierno para distribuir entre la

población las cargas que exigen sus necesidades de gastos? Para responder a esta cuestión es necesario estudiar en qué consiste una fuente adecuada de recaudación y para ello, no debe olvidarse que el problema fundamental es averiguar los efectos a corto y largo plazo de las distintas clases de ingresos.

Desde un punto de vista práctico, como ya señalamos, es conveniente distinguir los impuestos de otras fuentes de recursos estatales, por los efectos de éstos en la desigualdad económica y social. Ya desde el año de 1776, Adam Smith, en su libro *Riqueza de las Naciones* estableció una serie de normas para el establecimiento de impuestos que han resistido la prueba del tiempo.

* Investigadora Asociada, miembro del equipo de Finanzas Públicas en México del IIEC.

En este número Temas de hoy, 2/ 1985: Las fuentes de ingresos del gobierno mexicano, Marcela Astudillo Moya, 3/ El cierre de URAMEX: Un paso más en la dependencia de México, Arturo Bonilla, 6/ Mercado internacional del petróleo: ¿Nueva sacudida en la producción y precios?, Sergio Suárez Guevara, 7/ La sinuosa marcha de la cooperación "sur-sur"; crónica de meses recientes, Alvaro Briones, 10/ La idea del mercado común de América del Norte en el contexto de la crisis financiera y la reaganomía (1982-1984), Arturo Ortiz Wadgyr, 13.

Entre estos principios destaca el de justicia o igualdad, es decir, se debe gravar a las personas según su magnitud de ingresos; resulta injusto tratar a las personas en la misma forma cuando sus circunstancias particulares no son las mismas. A todas luces, es contrario a la justicia en muchos aspectos la Ley del Impuesto sobre la Renta. Por ejemplo, el caso de la tarifa del Artículo 141 de dicha ley que grava al ingreso de las personas físicas. Como puede observarse en el Cuadro Número 2, la progresividad de los impuestos que se deben pagar por ingresos que van de 1 a 2 millones de pesos anuales es baja ya que se incrementa en 0.5 puntos; a partir de esta cifra empieza a aumentar, llegando al máximo a la altura de los 16 millones y a partir de allí desciende paulatinamente, llegando a ser la diferencia tan baja en las percepciones de 128 millones (0.7 puntos) como cuando se obtienen 2 millones de pesos. No resulta suficiente el ajuste actual a la tarifa del ISR a las personas físicas, "a fin de proteger el ingreso real de los contribuyentes", anunciado en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para

el ejercicio de 1985; ya que únicamente el ajuste es a nivel del salario mínimo, dejando alta progresividad en los ingresos medios y eliminándola en los altos ingresos, como se dijo anteriormente.

Estas ideas de justicia tienen una aplicación muy amplia en el campo de los impuestos; presuponen también neutralidad con las ganancias como con los intereses, en los ingresos por trabajo como por capital; o sea, es necesario una globalización de los ingresos, misma que no se ha logrado en México y no se contempla ningún avance en 1985.

Estos puntos señalados, son algunos de los aspectos que favorecen la desigualdad económica social y con ello, obstaculizan el desarrollo económico de nuestro país; tal como se afirma en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988 (PNFD), esta desigualdad constituye una limitante de la política de financiamiento. Así, la concentración de la riqueza y la dimensión de la pobreza prevalecientes, han provocado que la capacidad de ahorro se concentre en un pequeño grupo de la población (20 por ciento de las familias

generan el 70 por ciento del ahorro familiar total), lo que obviamente tiene serias consecuencias sociales y además, como se reconoce en dicho Programa, ésta es una de las causas de que exista fuga de capitales "ya que un número relativamente reducido de agentes económicos tienen capacidad para movilizar sumas importantes de recursos financieros al exterior."

Las otras fuentes de ingresos estatales aparte de la deuda, son los precios de los bienes y servicios que produce el sector público y según se ha anunciado, los aumentos de los precios y tarifas de estos bienes serán en promedio similares a la meta de inflación (30 por ciento) para propiciar una mejor asignación de recursos en la economía e incrementar el ahorro de las empresas públicas; pero esta meta difícilmente podrá lograrse cuando el aumento en el primer mes del año de varios de estos bienes y servicios rebasa el porcentaje de inflación deseado para 1985. Por otra parte, si se quiere aumentar el ahorro de las empresas públicas tendrá que elevarse su productividad ya que de otra manera, como se afirma en el PNFD, se corre el riesgo de que los incrementos de precios cubran ineficiencias de estas empresas, lo que desde luego tendrá consecuencias negativas en el desarrollo económico del país.

CUADRO 2
IMPUESTO SOBRE LA RENTA A LAS PERSONAS FISICAS

Ingresos	Impuestos a pagar	Tasa de crecimiento %	Diferencias en la progresividad
500 000	40 885		
1 000 000	124 222	32.9	
2 000 000	371 252	33.4	0.5
4 000 000	1 048 871	35.4	2.0
8 000 000	2 781 761	37.7	2.3
16 000 000	6 909 122	40.3	4.9
32 000 000	15 692 413	44.0	3.7
64 000 000	33 292 412	47.1	3.1
128 000 000	68 492 412	48.6	1.5
256 000 000	138 892 412	49.3	0.7

FUENTE: Tarifa del Artículo 141 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La evasión, un elemento clave del sistema tributario

El mecanismo para aumentar los ingresos del estado mexicano, según se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos, es a través de un ataque a la evasión y elusión fiscales, así como de mejoras en materia tributaria; pero, ¿se dan las condiciones para lograr este ambicioso objetivo? Desde luego, no basta la ley y la administración para encarrilar al sistema tributario hacia este objetivo. Se ha dicho que sin consentimiento de los ciudadanos no hay sistema tributario que valga; cuando se producen saltos irracionales o en la imposición o en la sujeción o

exención de personas que justificadamente debieran contribuir a sufragar el presupuesto estatal, se mina el consenso social de contribuir al gasto público.¹ Por otra parte, las posibilidades de evasión son diferentes entre las distintas clases de contribuyente. Los que obtienen remuneraciones por trabajo están en desventaja respecto de aquellos que las perciben del capital, por el mecanismo del descuento a sueldos y salarios por parte del patrón o empleador. Los que son titulares de patrimonio están en ventaja respecto a los que no lo poseen. Es decir, no hay "igualdad de oportunidades" para evadir, con lo que se provoca una indiferencia absoluta del ciudadano sobre la respetabilidad real o presunta que otorga el deber cívico de contribuir. Así, la evasión se constituye en un motivo de orgullo.

La lucha contra la evasión es tarea de persuasión y no solamente de represión, esto no implica que deba renunciarse a la sanción ni al perfeccionamiento de los métodos administrativos, sino que además el gobierno rinda cuentas al ciudadano; ofrezca realidades y mejoras en la prestación de servicios públicos; que demuestre a través de resultados que no dilapida los recursos recaudados y entonces sí el ataque a la evasión y elusión fiscales será frontal.

Resulta difícil suponer que se logrará algún resultado positivo simplemente ocultando el impuesto al valor agregado en el precio de los productos ya que no existen razones técnicas para ello, como se propone en las reformas al Artículo 32 de la Ley del citado impuesto.

¹ Esta situación suele ser en muchas ocasiones, responsabilidad directa de las leyes y de su aplicación. Tal es el caso de exenciones, deducciones, bonificaciones exageradas que el sistema fiscal es incapaz de soportar —se estima que los sacrificios fiscales a favor de la industria vía *Cedis*, *Ceprofis*, acuerdos, decretos, etc., representaron en promedio durante el periodo 1977-1982, el 0.6 por ciento del PIB—; los catastros fragmentarios, incompletos y desactualizados del impuesto predial; los regímenes paternalistas para los pequeños contribuyentes, etc.

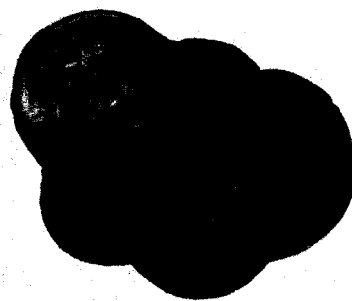
Además es deseable que las mejoras en materia tributaria anunciadas, abarquen la simplificación de las leyes tributarias para que sean fácilmente entendibles para el contribuyente. Es necesario simplificar el llenado de formas y trámites y además, que las refor-

mas a las leyes tributarias no les añadan complicaciones e imprecisiones que únicamente motivan preguntas de difícil respuesta y como se ha dicho, esto hace prevalecer un gobierno de personas y no de leyes.

1984: ¿Cuánto vale un peso?

Al registrarse un crecimiento de los precios al consumidor de 60% durante 1984, la economía mexicana experimentó, por doceavo año consecutivo, una tasa de inflación superior al 10% anual. Así, durante esta docena de inviernos, dichos precios se han multiplicado en total por un poco más de treinta veces (30.7 veces) aún si se miden con el Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado y difundido por el Banco de México. Esta situación ha provocado que un peso de diciembre de 1984 tenga el poder de compra de... ¡tres centavos de diciembre de 1972!, ¡o de cinco centavos de diciembre de 1974! Es por ello que las monedas de un peso han venido a ocupar el lugar de las antiguas "josefitas" de cinco centavos, los famosos "quintos". Es por ello también que ha desaparecido de la circulación la moneda fraccionaria en México. El deterioro del poder adquisitivo de un peso desde diciembre de 1972, se puede observar, año con año, en el siguiente cuadro:

1 peso de 1972 = 100 centavos de 1972	
1 peso de 1973 = 89 centavos de 1972	
1 peso de 1974 = 72 centavos de 1972	
1 peso de 1975 = 63 centavos de 1972	
1 peso de 1976 = 54 centavos de 1972	
1 peso de 1977 = 42 centavos de 1972	
1 peso de 1978 = 36 centavos de 1972	
1 peso de 1979 = 30 centavos de 1972	
1 peso de 1980 = 24 centavos de 1972	
1 peso de 1981 = 19 centavos de 1972	
1 peso de 1982 = 9 centavos de 1972	
1 peso de 1983 = 5 centavos de 1972	
1 peso de 1984 = 3 centavos de 1972	O BIEN,



1 peso de 1972 = 1.00 peso de 1972
1 peso de 1972 = 1.12 pesos de 1973
1 peso de 1972 = 1.39 pesos de 1974
1 peso de 1972 = 1.59 pesos de 1975
1 peso de 1972 = 1.85 pesos de 1976
1 peso de 1972 = 2.38 pesos de 1977
1 peso de 1972 = 2.78 pesos de 1978
1 peso de 1972 = 3.33 pesos de 1979
1 peso de 1972 = 4.17 pesos de 1980
1 peso de 1972 = 5.26 pesos de 1981
1 peso de 1972 = 11.11 pesos de 1982
1 peso de 1972 = 20.00 pesos de 1983
1 peso de 1972 = 30.71 pesos de 1984

Mario Zepeda