

La reforma impositiva en México

GUSTAVO MATUS PACHECO*

INTRODUCCION

El creciente gasto público y la baja capacidad recaudatoria del sistema tributario mexicano originan déficit elevados que deben cubrirse mediante endeudamiento interno y externo. Las consecuencias inevitables han sido, por una parte, que una mayor deuda externa contribuye a agudizar las presiones sobre la balanza de pagos, mientras que el endeudamiento interno ata indebidamente a las políticas monetaria y financiera con el problema del déficit del sector público.

A la difícil situación anterior se han agregado las modificaciones recientes del tipo de cambio, circunstancia que torna aún más complejo y crítico el panorama. De ello resulta que uno de los problemas más urgentes de la economía mexicana es el correspondiente al financiamiento, que hace impostergable la necesidad de reestructurar el sector de ingresos públicos del sistema fiscal.

La reforma impositiva en México tiene como principal objetivo mejorar la capacidad recaudatoria del sistema, y es muy conveniente señalar que del índice de esfuerzos del aparato gubernamental y de las circunstancias políticas del momento, depende el éxito que se alcance en el saneamiento de la situación financiera pública. En otras palabras, considero que la política impositiva debe ser el principal instrumento económico para el fortalecimiento de la hacienda pública mexicana.

En las condiciones posdevaluatorias actuales existe la necesidad de adaptar la política de impuestos —dentro del dinamismo del desenvolvimiento económico— a la captación efectiva de recursos financieros privados, para acrecentar así el ahorro público. Junto con otras medidas económicas y financieras, la política fiscal contribuye a la reorientación del rumbo y a la corrección de deficiencias de estructura en las relaciones económicas fundamentales.

* Ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Economistas, México, abril de 1977.

Una caracterización ideal del sistema tributario apoyaría la recaudación directa en los individuos y no en las empresas. Los principios de la justicia tributaria exigen una disminución de la carga fiscal en los estratos de bajos ingresos de las personas físicas y una progresividad mayor para los niveles altos, hasta donde no se viera afectada negativamente la decisión de ahorrar. El sentido social de una auténtica reforma fiscal contempla no sólo la posibilidad de que los que tienen mucho aporten más, sino que los marginados paguen menos por los servicios que deben percibir por parte del Estado.

Lo anterior se relaciona directamente con el problema de la desocupación. El desempleado no solamente no ha de pagar impuestos, sino que deben proporcionársele oportunidades para ocuparse productivamente en los sectores activos de la economía, con los consiguientes beneficios personales para quien consigue trabajo y para la sociedad que ve enriquecida de esta manera su fuerza laboral.

Los impuestos resultan más eficaces contra la desigualdad, cuanto más equitativa es la escala de la distribución del ingreso. En países como México, en donde la riqueza y las oportunidades de trabajo están desigualmente repartidas, el aparato impositivo tiene serias limitaciones como agente redistribuidor. Sin embargo, en la medida en que la imposición indirecta complementa la directa, sea menos regresiva en sus efectos y contribuya a limitar el consumo privado suntuario, el ahorro del Gobierno federal tenderá a elevarse y, con ello, las posibilidades de un gasto público que beneficie a quienes reciben la parte más pequeña del producto nacional.

OBJETIVOS FISCALES DE LA POLITICA IMPOSITIVA

Por encima de cualquier otro objetivo atribuible a la política impositiva, el fiscal es el más importante. Los impuestos han de asegurar al Estado aumentos sustanciales en la relación

recaudación-producto nacional, con el fin de fortalecer de manera suficiente su capacidad de financiamiento y poder así influir en la estructura y el crecimiento de la economía. En la actual coyuntura económica del país, una adecuada estrategia de política fiscal en materia de ingresos públicos requiere tomar en cuenta las siguientes consideraciones.

La política tributaria contribuye a un uso más racional y eficiente de los factores productivos mediante la influencia que ejerce en el cambio de sus precios relativos, de manera que la remuneración interna de cada uno de ellos se equilibre en función de su disponibilidad. Es evidente que una devaluación facilita la transferencia de parte importante de los ingresos del resto de la colectividad hacia el sector exportador, por la vía del mecanismo de precios. En este contexto, corresponde al fisco captar los ingresos excesivos mediante impuestos a la exportación más flexibles, que funcionen como mecanismo de regulación de las operaciones del comercio exterior. Esto se puede lograr fijando un precio que sirva de base para cada tipo de producto, a partir del cual se aplique un impuesto con tasas progresivas, según el grado en que el precio de venta exceda al precio base.

El régimen de sobrecuotas a las utilidades excedentes constituye un apoyo fundamental a la política de impuestos a la exportación. Este mecanismo impositivo —aplicado internacionalmente en la posguerra— posee la característica de evitar la formación de utilidades excesivas que se originan en determinados sectores como consecuencia de desequilibrios provocados por factores más o menos circunstanciales: coyunturas en el comercio internacional, presiones inflacionarias, variación en el tipo de cambio, etc. Un gravamen de esta naturaleza se establece generalmente sobre la utilidad bruta excedente, medida como la diferencia entre el ingreso y los costos directos de la empresa, y la base del impuesto está constituida por el ingreso promedio de los últimos años, o bien por el año en el que el ingreso hubiese sido mayor. La tarifa tiene carácter progresivo hasta alcanzar una tasa máxima predeterminada.

La depreciación del tipo de cambio favorece la competitividad de la industria y permite recaudaciones mayores, por el encarecimiento que provoca en la producción externa. Es por ello que en México, la reestructuración de la política arancelaria debe proseguir el desmantelamiento del sistema proteccionista actual, y lograr que los impuestos a la importación, además de aportar ingresos fiscales en montos significativos, se constituyan en elementos impulsores de la actividad y la eficiencia, en virtud de la protección que otorgan a la producción nacional.

Globalización de ingresos a través de la imposición directa

La referencia a la globalización obliga a abandonar el concepto de "renta" para sustituirlo por el de "ingreso". En la literatura fiscal mexicana, el concepto económico de renta ha guiado la regulación jurídica del impuesto sobre la renta, que lo relaciona con los factores: fuente, tiempo y recurrencia. Ello hace que el concepto actual de renta tenga un notorio carácter *ad rem* al referirse a ingresos y no a personas. De acuerdo con este significado, los ingresos originados por

donaciones, herencias, legados, loterías, ganancias de capital, etc., no pueden ser considerados como renta porque no tienen como fuente un fondo destinado normalmente a reproducirlos.

Un paso indispensable en la globalización de ingresos por parte de las empresas es actuar sobre la base gravable, principalmente restringiendo los conceptos y los límites de las deducciones. Otro paso importante es obligarlas a acumular ingresos por dividendos. El mecanismo permitiría a las empresas que tuvieran filiales acumular gradualmente un porcentaje cada vez mayor de los dividendos, hasta llegar a la acumulación total.

En cuanto a las personas físicas, la globalización de ingresos en el régimen vigente sigue constituyendo un obstáculo insuperable debido a la práctica del anonimato fiscal. Si ésta pudiera suprimirse, se abandonarían de una vez por todas el carácter cedular del impuesto sobre la renta, que aún diferencia ingresos procedentes del trabajo y del capital. La tendencia debe ser que a la larga (y con una nueva definición de renta, como veíamos) el sistema de gravámenes personales globalice tanto a esos dos tipos de ingreso como a otros ingresos fortuitos.

Ampliación de la base contributiva

Podría pensarse en ampliar la base contributiva de las empresas extendiendo el sistema impositivo a nuevos sectores de contribuyentes, con la aplicación de las siguientes medidas:

- Suprimir los tratamientos especiales que benefician al sector bancario, a las sociedades de inversión y a la minería.
- Eliminar gradualmente las bases especiales de tributación, cuya existencia en muchos casos no se justifica.
- Cancelar exenciones no procedentes para dar generalidad a la aplicación de la ley.

En relación con las personas físicas, el problema se reduce a ciertos casos concretos; por ejemplo, suprimir la exención de que gozan en el impuesto sobre la renta las ganancias por enajenación de valores mobiliarios, a través de la bolsa de valores. También se logra el objetivo de ampliación de la base disponiendo que sólo sean deducibles los gastos comprobables por parte de algunos sectores de contribuyentes que actualmente gozan de un régimen preferencial.

OBJETIVOS EXTRAFISCALES

La política tributaria, no obstante su trascendente función recaudatoria, debe facilitar el camino al desarrollo y no entorpecerlo. Los impuestos deben constituirse en auxiliares importantes de otras políticas en la consecución de objetivos específicos. Dentro de un cuadro general de acciones públicas orientadas a lograr un mayor nivel de eficacia en el funcionamiento del sistema productivo, el conjunto de impuestos no debe obstaculizar la asignación real de recursos que se proponen los instrumentos de la política económica,

ni empeorar, consecuentemente, los patrones de distribución personal, funcional y regional del consumo, del ingreso y de la riqueza.

Fortalecimiento del pacto federal

En México la política impositiva tiende a fortalecer el pacto de la Federación con las finanzas locales, al otorgar mayores recursos financieros a los niveles estatal y municipal. Con ello se reafirman las soberanías de estas últimas entidades, al disponer los gobiernos locales de una más amplia capacidad de decisión, así como de los recursos suficientes para resolver los problemas y satisfacer las aspiraciones públicas en sus respectivas jurisdicciones.

Un plan impositivo tendiente a fortalecer el sistema federal mexicano incluiría las siguientes medidas, algunas ya puestas en marcha durante el presente régimen:

- Entrega gradual de la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles a los estados, dando participación a los municipios.
- Transferencia estatal en favor de los municipios de la recaudación del impuesto predial, en los casos en que no sea ya una fuente privativa de ingresos de ellos.
- Creación de nuevas fuentes de ingresos tributarios a nivel estatal, cuando no sean ya fuente privativa de ingresos de la Federación.
- Cesión parcial a los estados de los ingresos fiscales de ciertos renglones del impuesto sobre la renta de difícil fiscalización federal (por ejemplo, los arrendamientos, las ganancias derivadas de la compraventa de inmuebles y los ingresos de profesionistas independientes).
- Cesión de impuestos a municipios, además del impuesto predial ya mencionado (tal sería el caso de los siguientes gravámenes: federal sobre rifas, loterías, apuestas y juegos permitidos; sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre sacrificio de ganado, y sobre la explotación de aparatos fonoelectromecánicos).
- Transferencia de gravámenes especiales a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
- Mejoramiento de las legislaciones hacendarias locales.
- Coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno para resolver, entre otras cosas, las formas de participación.

La descentralización del ingreso tributario así obtenida, traería como consecuencia natural la creación local de nuevas fuentes de trabajo.

Apoyo a otras políticas tendientes a elevar el nivel del empleo

Dado que en nuestro país la posibilidad de una más adecuada distribución del ingreso radica fundamentalmente en la

creación de más oportunidades de empleo productivo, la política del actual gobierno ha orientado hacia tan importante objetivo económico y social una gran cantidad de acciones. Dicho objetivo se persigue sin dejar de lado las medidas que promueven la formación, acumulación y empleo óptimo del capital, sumamente necesarios para salir de la coyuntura actual.

El desempleo y el subempleo han crecido en proporciones verdaderamente alarmantes en los últimos años, lo que es una lógica respuesta a las políticas económicas orientadas a fomentar la capitalización indiscriminada para incrementar la generación del producto. La experiencia ha mostrado al país que la desocupación no disminuye simplemente como resultado de lograr mayores tasas de crecimiento del producto nacional. Actualmente se observa la impotencia de la estructura productiva para absorber toda la oferta de trabajo. A mayor abundamiento, los estímulos otorgados a la utilización del capital —esencialmente por medio del mantenimiento de un sistema proteccionista que hizo posible la importación de maquinaria a precios excesivamente bajos— alentó la sustitución de trabajo y la poca utilización de la planta instalada.

Sin perjuicio de que pudieran existir medidas o previsiones legales de carácter absolutamente general por las que se estimulara a las empresas a usar una proporción mayor de fuerza de trabajo con una cantidad dada del factor capital, una auténtica reforma fiscal aprovecharía más racionalmente los recursos productivos mediante orientaciones más concretas y particulares. Esto es, una estrategia fiscal de este tipo contaría con los elementos necesarios para dar consistencia a formas específicas de fomento por sectores y actividades, y haría uso de instrumentos flexibles que le permitieran actuar según se tratara de distintas zonas de asentamiento humano en el ámbito nacional: por ejemplo, el empleo en zonas económicamente rezagadas tiene un mayor significado social que el empleo en zonas menos precarias:

Un paquete de estímulos fiscales al empleo (particularmente al no calificado y al que se genera en zonas deprimidas), debiera contener dos tipos de medidas: las que se establecen en forma general para estimular la capitalización en condiciones socialmente convenientes, y las que procuran que la inversión ya existente se traduzca en una utilización más intensiva de la capacidad instalada. Además, debiera incluir estímulos a la eficiencia (para absorber más cantidad de empleo al formar capital) y reorientar las formas de demanda existentes hacia aquellos bienes cuya producción significa más empleo de mano de obra y que es posible producir en el país.

El primer cometido, el estímulo a la capitalización conveniente, podría conferirse a una nueva Ley Federal de Fomento Económico que se refiriera en particular a las nuevas empresas, mientras que el papel de orientar la inversión hacia la capitalización en empresas ya existentes correspondería a diversas disposiciones impositivas, fundamentalmente a la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Un mayor uso del factor trabajo, desde el punto de vista fiscal, se lograría mediante las siguientes acciones:

- Creación de un mecanismo de deducciones progresivas que favorezca el empleo de mano de obra, con bajos niveles de salario.
- Ajuste de los porcentajes de depreciación, tomando como criterio el efecto elasticidad de sustitución de la fuerza de trabajo.
- Reestructuración de los cargos por depreciaciones y amortizaciones cuando hay uso insuficiente de la capacidad instalada, fijando una proporción máxima entre las depreciaciones y amortizaciones, y los sueldos y salarios, en función del monto de la producción; cuando los primeros rebasaran los límites establecidos se podrían imponer “castigos” a la empresa.
- Supresión del régimen de depreciación acelerada.
- Restricción de la amortización por gastos de arrendamiento.
- Condicionar la exención a la reinversión de utilidades a la creación de nuevos empleos.
- Creación de un fondo fiscal para reasignar la inversión, con el establecimiento de un impuesto adicional (o sobretasa) acumulable a la tasa básica del impuesto sobre la renta de las empresas.
- Eliminación gradual de las cargas fideles a las nóminas.
- Utilización del fondo de ahorro de los trabajadores en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con el propósito de crear el seguro sobre desempleo en el país.

Orientación al proceso de capitalización de las empresas

Es posible cimentar una estrategia eficiente de fomento económico sobre un plan de objetivos claramente definidos en el que se llegaran a establecer como prioritarios: la inversión en actividades socialmente necesarias que generen mayores oportunidades de empleo, el fomento a las exportaciones y el estímulo al desarrollo sectorial y regional. Con tal motivo se integrarían todos los incentivos tributarios y no tributarios actualmente dispersos en distintas disposiciones, en un ordenamiento único: la Ley Federal de Fomento Económico.

Esta ley, encuadrada dentro de una nueva estrategia de desarrollo, perseguiría como objetivo general el mayor nivel de empleo, y como objetivos específicos, el aprovechamiento de la mano de obra no calificada y la localizada en zonas económicamente rezagadas.

La propuesta Ley Federal de Fomento Económico tendría que considerar los siguientes aspectos:

- Condicionar las exenciones en función de la proporción en que una nueva inversión genere empleo.

- Fomentar sensiblemente el aumento de las exportaciones.
- Conceder estímulos fiscales y no fiscales a inversiones nuevas en actividades necesarias, que abarcaran todos los sectores de la economía.
- Mantener el sistema de declaratoria general y la facultad de decretar declaratorias extraordinarias, con los propósitos de evitar la creación de monopolios, y de aprovechar momentos de coyuntura para inversiones adicionales.
- Ajustar las restricciones en materia de componente importado, proporción entre trabajo y capital, y otras, a las características estructurales de los distintos sectores de la actividad económica.
- Replantear los requisitos para el otorgamiento de los estímulos, de forma tal que aquéllos fueran más estrictos y, sobre todo, congruentes con los objetivos que se persiguen.
- Condicionar los plazos y porcentajes de exención de acuerdo con el grado en que los solicitantes cumplan con los requisitos básicos.
- Estructurar otra zonificación del país que tome en cuenta los factores de más peso en las decisiones de localización de las nuevas empresas.
- Considerar los decretos de descentralización industrial y de desarrollo regional, los tratamientos favorables a la importación de materias primas y partes y los estímulos fiscales a ciertas actividades económicas y a fines específicos.

Promoción de la eficiencia y la productividad en el uso de la tierra y fomento a las actividades agropecuarias

En materia de tributación a la tenencia de la tierra es forzoso satisfacer objetivos tanto económicos cuanto de desarrollo urbano. Por consiguiente, la política impositiva debe adoptar ciertas características específicas que conducen al logro del propósito deseado. Entre otras cosas, es necesario explotar un conjunto armónico de fuentes impositivas distribuidas entre los diversos niveles de gobierno, con relación al rango de responsabilidad que cada uno de ellos asume en el proceso; adoptar tasas y cuotas que consideren, dentro de una progresividad adecuada, el valor de los inmuebles, la acumulación de propiedades en una sola mano y el monto real de beneficios y plusvalías; dificultar la tenencia con fines especulativos de terrenos socialmente improductivos o destinados a usos inadecuados; trasladar el costo del desarrollo a los sectores que con él se benefician, y ajustar las cargas tributarias a la capacidad contributiva de los causantes.

Conforme a lo anterior, las acciones concretas del poder público referentes al uso de la tierra deben tomar en cuenta dos grupos de consideraciones.

Primero, que la estructuración de un sistema impositivo sobre el *suelo urbano* requeriría de: un impuesto predial

progresivo, administrado por los gobiernos estatales con rendimientos para los municipios (cuando éstos adquirieran suficiente capacidad administrativa, absorberían todo el impuesto); la sustitución del impuesto de transmisión de dominio por un impuesto a la transmisión de propiedad de los predios mejorados con construcciones; la elevación de las tasas impositivas a los terrenos baldíos; el establecimiento de un impuesto a fraccionamientos a nivel municipal, y la revisión del sistema de aportaciones para mejoras.

Segundo, que la estructuración de un sistema impositivo sobre el *suelo en el sector rural* debiera contener una adecuada coordinación entre los gravámenes que afectan la tenencia de la tierra, la explotación o producción de bienes agropecuarios y los ingresos derivados de estas actividades. Además, serían convenientes: la elaboración de catastros locales de la propiedad rústica con el objeto de identificar a los contribuyentes; el establecimiento de tarifas impositivas de carácter progresivo en que se considerara la relación que guarda el tamaño de los predios con el valor real de la tierra y su potencial productivo; la fijación de nuevas cuotas a los usuarios en los distritos de riego —diferenciales según los distintos cultivos y progresivas en función del tamaño de los predios—; la elevación de las tasas impositivas a los propietarios de tierras ociosas; la desgravación a los cultivos básicos y el aumento de tasas a los de segundo orden, y la eliminación de los subsidios a los fertilizantes químicos.

Racionalización del patrón de consumo

La política tributaria es un instrumento capaz de influir progresivamente en el gasto y el consumo de la población. Consecuentemente, la estructura de tasas progresivas al consumo familiar —en lo referente al impuesto sobre ingresos mercantiles, a los impuestos especiales a la producción y al consumo, y a los gravámenes a artículos suntuarios— debe reflejar la importancia relativa decreciente de los mayores niveles de gasto en bienes superfluos, para desalentar los volúmenes excesivos de demanda en ellas y permitir una mayor acumulación de recursos en actividades productivas.

La estrategia de sustitución de importaciones seguida en México en los últimos decenios no contempló una estructura de consumo adecuada a las necesidades del país, provocando con ello graves deformaciones de consecuencias cada vez más palpables. La producción de artículos no esenciales ha desviado gran cantidad de recursos que debieron canalizarse a la producción de satisfactores de necesidades esenciales y conformó un patrón de consumo totalmente determinado en el exterior, que se convirtió en una causa adicional de la dependencia externa.

Una estructura productiva prescrita por un patrón de consumo basado en productos necesarios para la satisfacción de las necesidades vitales de la población hubiera permitido una verdadera ampliación del mercado interno, así como menores requerimientos de maquinaria, equipo y materias primas del exterior, mayor capacidad para el desarrollo de innovaciones relacionadas con nuestro propio patrón de consumo, y quizá, el establecimiento de una verdadera industria de exportación.

Dentro del arsenal de políticas públicas del Gobierno para definir un nuevo patrón de consumo, más racional y adecuado a los niveles de desarrollo del país, la política impositiva parece la más apropiada. Una reestructuración del sistema de impuestos al consumo requeriría de la siguiente estrategia:

- Desde el punto de vista de la estructura interna de consumo, sería necesario distinguir y clasificar las diferentes categorías de bienes de acuerdo con su grado de deseabilidad (en el sentido de necesidad o utilidad social). Un indicador para medirla podría ser la diferencia entre la demanda real y la potencial de un determinado bien.
- Estructurar un nuevo esquema de imposición indirecta que estaría integrado por los actuales impuestos sobre ingresos mercantiles, especiales a la producción y al consumo, y las tasas especiales a los artículos de lujo, que con tarifas progresivas tenderían a ser altamente discriminatorias en contra del consumo suntuario.
- Las políticas financiera y crediticia reforzarían a la fiscal, brindando facilidades a la inversión en los sectores de bienes más necesarios y dificultando la inversión en sectores de bienes no esenciales.
- Se orientarían las políticas de fomento económico a reforzar la producción de bienes más necesarios; a las empresas productoras de bienes de consumo suntuario se les negaría toda clase de incentivos, fiscales y no fiscales, y se les restringiría fuertemente (o negaría) el crédito.

Un sistema progresivo de impuestos internos al consumo así constituido, debe coordinarse con las tarifas arancelarias a fin de eliminar todo tipo de protección a la producción interna de bienes o artículos de lujo. De acuerdo con los textos fiscales, los aranceles tienen tres funciones básicas: la de recaudación, la de protección y la de orientación del consumo. El objetivo de una política fiscal tendiente a gravar la importación de bienes de consumo, en este último sentido, sería la de atenuar los efectos-demonstración (*Duesemberry*) que inducen a hábitos de consumo correspondientes a países desarrollados y que se difunden horizontal y verticalmente. Además, al desalentar el consumo de bienes importados se consigue acrecentar la disponibilidad de divisas para la adquisición en el exterior de bienes y servicios necesarios para el desarrollo económico.

Empero, la existencia de altos aranceles a la importación de artículos suntuarios puede estimular indirectamente la producción interna de esos artículos en razón de la sustitución de importaciones, por lo que hay que establecer gravámenes aún mayores a la producción interna de esa categoría de bienes, a un nivel en que la carga tributaria sea exactamente igual a la de los aranceles. Es, por tanto, importante gravar paralelamente las importaciones de bienes de consumo suntuario y la producción y consumo de ese mismo tipo de bienes que procedan del interior del país; de no hacerlo, se tendría el resultado paradójico de estar estimulando la producción interna de bienes de consumo suntuario a través de los gravámenes a su importación.

Reorientación del comercio exterior

El comercio exterior ha tenido un papel muy importante en el proceso de desarrollo económico de México. La importación de maquinaria y equipo y la tecnología y el *know-how* que la acompañan han permitido el establecimiento de un aparato industrial algo más sólido y diversificado que el de muchos otros países en vías de desarrollo. Sin embargo, el problema con que se enfrenta el país es la falta de una industria de exportación apoyada en el mercado interno que esté auxiliada por otros instrumentos de política económica, como el sistema de permisos y el mecanismo de celebrar convenios para fijar cuotas de importación.

Debemos reconocer que en México aún no existe una política "explícita" de comercio exterior, consistente en la determinación de un patrón interno de producción que tome en cuenta las relaciones comerciales con el exterior y busque optimizar la asignación de los recursos productivos. Definida de esta manera, la política de comercio exterior irá más allá del simple fomento a las exportaciones y superará lo que hasta ahora ha sido la sustitución de importaciones.

La historia nos ha demostrado que ninguno de estos objetivos: industrialización, reducción de la dependencia del exterior y creación de empleo, ha sido satisfactoriamente cumplido. Ni siquiera es posible ver con optimismo lo que podrá lograrse, en el futuro, de seguir las cosas como están. Los resultados en relación con los objetivos mencionados pueden resumirse en: *i)* la estructura industrial del país es débil, deformada y, en general, ineficiente y poco competitiva; *ii)* la tasa de crecimiento de las importaciones va siempre adelante de la de las exportaciones, y *iii)* los niveles de desempleo y subempleo han alcanzado proporciones alarmantes.

En términos generales, la dependencia respecto del exterior y la endeble estructura industrial del país se explican: primero, porque la política de industrialización se ha centrado en el sector sustituidor de importaciones, descuidando el de exportaciones; segundo, porque la estrategia sustitutiva se ha dirigido a los bienes de consumo final y pocas veces a los de capital e intermedios, y tercero, porque la estrategia de desarrollo ha favorecido la formación de un mercado deformado, apéndice de la estructura productiva y consuntiva de la economía capitalista occidental, particularmente de la de Estados Unidos.

Esta atadura del sector importador y el "cuello de botella" en el sector exportador que, entre otros problemas, son causa del desequilibrio en la balanza comercial, requieren romperse con violencia mediante la aplicación simultánea de tres estrategias estrechamente vinculadas entre sí: una primera tendiente a definir el papel preciso que se desea que desempeñe el comercio exterior como parte de la actividad económica del país; la segunda debe definir el campo y nivel de especialización en la producción, y una tercera estrategia, de consumo, que determine el tipo de bienes que debe conformar el patrón de demanda de la sociedad.

Por las consideraciones anteriores, puede suponerse que a la política de impuestos al comercio exterior le corresponde un papel mucho más activo que el desempeñado hasta la fecha. Es preciso dirigir la política comercial de México

otorgando mayor importancia a la promoción de las exportaciones, como parte de una estrategia más compleja que incluya otras políticas internas tendientes a orientar la economía hacia los mercados de exportación.

El papel de los impuestos al comercio exterior es apoyar la política general de aumento del grado de apertura, mediante una participación mayor del comercio exterior en la economía, así como contribuir al uso más racional y eficiente de los factores productivos a través de la influencia que ejerzan en el cambio de sus precios relativos, de manera que la remuneración interna de cada uno de ellos se equilibre en función de su disponibilidad. También correspondería a los impuestos al comercio exterior la tarea de actuar con provecho para la economía y el fisco, en situaciones de coyuntura. Consecuentemente, los impuestos a las exportaciones y a las importaciones desempeñarían un papel más activo, tanto para fines fiscales como extrafiscales.

CONCLUSIONES

El momento histórico que vivimos es difícil, mas a pesar de la gravedad de la situación, la realidad ofrece una excepcional oportunidad al economista mexicano, que tiene el compromiso de contribuir de manera activa y positiva a la solución de los problemas.

Al observar los innegables desequilibrios estructurales de la economía mexicana, agravados recientemente por un fuerte endeudamiento interno y externo, por la insuficiencia de recursos fiscales, por los efectos negativos de la llamada "estanflación", por un creciente volumen de fuerza de trabajo desocupada, etc., resulta indispensable insistir, como ya se ha hecho en repetidas ocasiones, en la elaboración de un auténtico modelo de desarrollo que incluya una *reforma fiscal integral*, que satisfaga objetivos tanto de ingreso público como de carácter extrafiscal.

En el aspecto tributario, el objetivo fiscal esencial *sine qua non* es el aumento de la recaudación. El mecanismo que se elabore para alcanzar dicha meta no puede pasar por alto principios de elevado orden, porque los fines económicos no pueden ir en contra de la justicia social. No es justo exigir al que nada tiene; en cambio, debe dársele la oportunidad de que tenga para poder exigírle después.

Extrafiscalmente la política tributaria, al buscar metas como el fortalecimiento del federalismo, la capitalización de las empresas, el aumento de la productividad de la tierra, el fomento a las actividades agropecuarias, la racionalización del patrón de consumo y la reorientación del comercio exterior, busca en realidad, como fin último, favorecer la creación de empleo, contribuyendo al mismo tiempo a la optimización de nuestro aparato productivo.

La realización de las ideas de esta ponencia requiere tanto de la utilización de las mejores técnicas fiscales cuanto de voluntad política. Como ciudadanos conscientes de los problemas que aquejan al país, y como profesionales de la economía, nos sentimos comprometidos a adquirir las primeras y a tomar la necesaria decisión política para no defraudar los anhelos ancestrales de los desposeídos y abrir a México las puertas del desarrollo. □