La reforma fiscal, tarea inconclusa

Las recientes modificaciones de la legislación tributaria constituyen una de las medidas más importantes de política económica del presente régimen. Su trascendencia obedece a tres razones: el incremento en la carga fiscal que hacen posible; la naturaleza de los cambios que suponen, y el momento en que se han dado.

Como es sabido, el actual Gobierno federal planteó como meta prioritaria la de fortalecer las finanzas públicas, entendiendo que eso era una de las condiciones indispensables para mantener el crecimiento económico, lograr una distribución más equitativa de sus frutos y conseguir una mayor independencia económica.

Conforme a ese planteamiento, un aumento de los recursos fiscales le daría nuevo impulso a la participación del Estado en la economía y ayudaría a cumplir los objetivos políticos y sociales fijados por esta administración. Era urgente extender los servicios de bienestar social, de educación y de asistencia médica y no había otro camino que

incrementar los gastos de capital para superar el retraso en la inversión pública en algunos renglones fundamentales, como los de energéticos, siderurgia, transporte y petroquímica básica, pero sobre todo era inaplazable una mayor inversión en el campo. Elevar los gastos de capital permitiría continuar ensanchando la base productiva e inducir o crear directamente nuevas fuentes de empleo en la cantidad necesaria para impedir que siguiera agravándose el problema del desempleo y el subempleo.

De esta forma, año con año, el actual Gobierno promovió aumentos en la carga fiscal, misma que se elevó de 12.5% en 1970 a 12.8% en 1971, 13.2% en 1972 y 14% en 1973.[1] Cabe suponer que para 1974 continuó ascendiendo la carga fiscal, aunque ligeramente. Por otra parte, a fines de 1973 subieron sustancialmente los precios del petróleo y las tarifas de la energía eléctrica, cuya oferta corresponde casi por completo al Estado. En la industria siderúrgica, con fuerte participación gubernamental, se autorizaron varios aumentos de cotizaciones. A pesar de este ascenso de los ingresos públicos no se ha logrado cubrir los programas de gasto del sector público en la proporción conveniente. En efecto, el déficit ha subido más que proporcionalmente con relación al crecimiento de ingresos y gastos. Así, por ejemplo, el desequilibrio en las finanzas del Gobierno federal, al que corresponde el grueso de dicho déficit, evolucionó de la siguiente manera:

Años	*Millones de pesos*	*Años*	*Millones de pesos*
1965	8 269.7	1970	6 334.5
1966	4 605.8	1971	4 786.7
1967	5 273.6	1972	16 725.2
1968	5 246.2	1973	23 743.0
1969	9 305.6		

Fuente: *Indicadores Económicos,* septiembre de 1964, Banco de México, S. A.

El presupuesto para 1974 implicaba un déficit menor que el de 1973; sin embargo, por las presiones inflacionarias y especialmente por la necesidad de cubrir fuertes importaciones de cereales y elevar los salarios (a partir de septiembre), hubo importantes desajustes en los planes iniciales, que a pesar de los propósitos de austeridad presupuestal condujeron a un déficit mucho mayor de lo previsto y superior al del año precedente.

En este contexto destaca la magnitud del esfuerzo tributario adicional por las modificaciones impositivas. El aumento en la carga fiscal es del orden del 2% del producto interno bruto, más de 15 000 millones de pesos, de los cuales más de 11 000 millones corresponden a la futura captación de recursos del Gobierno federal y el resto a la de los gobiernos de los estados, los municipios y el Distrito Federal.

En lo fundamental, los cambios tienden a aprovechar más adecuadamente como fuentes

1 Véase "Redefiniciones de política económica", pp. 20-30, y "Las reformas fiscales para 1974", pp. 38-40, en *Comercio Exterior,* México, enero de 1974.

tributarias el ingreso y el patrimonio de las personas físicas y sobre todo los gastos de consumo de los grupos con alta capacidad de pago con relación al promedio nacional.[2]

Destaca el aumento en el impuesto al ingreso de las personas físicas con percepciones anuales de más de 150 000 pesos, así como el alza en el que grava el ingreso del arrendamiento de inmuebles. En el primer caso se trata de un gravamen no trasladable que recae en personas de altos ingresos; en el segundo también se afecta al ingreso de las personas físicas, pero con posibilidades de traslación hacia familias de nivel económico medio y bajo. Por lo que respecta al patrimonio, cabe resaltar el alza en el impuesto predial en el Distrito Federal que incidirá básicamente sobre personas acomodadas y ricas. Es interesante la novedad de su carácter progresivo, pues en toda la república su tarifa es proporcional.

Las alzas más importantes en la carga fiscal sobre el consumo fueron en los renglones de : *a)* gasolina; *b)* cerveza; *c)* ingresos mercantiles por lo que respecta a automóviles, cierto tipo de motocicletas, veleros, yates, lanchas deportivas, centros nocturnos, restaurantes con autorización de venta de bebidas alcohólicas, bares y cantinas, muebles de maderas finas, servicios de restaurante y banquetes a domicilio, alquiler de salones para fiestas y banquetes, aviones y avionetas, y *d)* deducciones en el impuesto sobre la renta de las empresas y en el de los profesionales.

En el impuesto a la gasolina se concedieron diversas exenciones y subsidios: a los camiones y autobuses de servicio público para el transporte de mercancías y personas; a los automóviles de alquiler y al consumo de la frontera. Además, el gravamen correspondiente a la gasolina más barata, que representa alrededor del 80% del consumo, fue disminuido por el Congreso de la Unión, de un peso a 70 centavos por litro. En este caso la carga fiscal recae sobre todo en las familias que tienen automóvil, que representan cerca del 17% de la población del país. No obstante, en cierta medida se trasladará vía precios, puesto que los gastos en gasolina de las empresas y sus funcionarios se aceptan como deducibles para efectos del impuesto al ingreso global de las empresas y aunque no se admitieran así, esto no evitaría que se incluyeran como costo, lo que en última instancia repercutiría en los precios.

El incremento del gravamen a la cerveza será cubierto indiscriminadamente por los consumidores, entre los que predominan desde luego los de medianos y bajos ingresos.

La recaudación adicional por ingresos mercantiles provendrá en lo fundamental de familias de altos ingresos, pues afecta a renglones de consumo de una minoría de la población. A este respecto debe puntualizarse que los centros nocturnos, los restaurantes con venta de bebidas alcohólicas, así como los bares y cantinas, no resultan afectados cuando se trata de establecimientos con ingresos anuales hasta de 500 000 pesos.

En el impuesto sobre la renta de las empresas y el de los profesionales se dictaron restricciones para hacer más rigurosas las deducciones y circunscribirlas a los casos en que sean "indispensables para los fines del negocio". Se dice que resulta afectado el consumo porque se restringen las erogaciones aceptables como costos para fines fiscales y porque estos impuestos tienden a trasladarse; sin embargo, en estricto sentido, tales gravámenes no se clasifican como tributos al consumo. Con la reforma se limitan las posibilidades de aplicar fiscalmente erogaciones con tarjeta de crédito o que amparen viáticos, gastos de representación, obsequios y otros renglones análogos, a través de las cuales, por la excesiva liberalidad de la reglamentación tributaria, se fomentaba de hecho el consumo suntuario con cargo al fisco, a la vez que se evadían impuestos al ingreso de las personas de altos recursos que

2 Véase en este mismo número de *Comercio Exterior* la nota "Reformas fiscales", en la Sección Nacional, y el documento "Fundamentación del proyecto tributario".

reciben parte de sus percepciones utilizando la oportunidad de disminuir la utilidad gravable. Desde luego no es posible afirmar que se hayan cortado de tajo los vicios a que daba lugar la obviamente inadecuada reglamentación fiscal, en parte porque quedan resquicios, algunos imposibles de suprimir por perfecta que fuera la legislación, pero sobre todo porque el sistema económico permite que el conjunto de los empresarios traslade a la larga cualquier gasto, ya sea fiscal, de salarios o costos en general, a través de los precios.

Vistas las reformas en su integridad, puede advertirse en ellas una tendencia a gravar más en el futuro el patrimonio y el consumo de grupos con capacidad de pago y el gasto corriente que se realiza en las empresas y entre los profesionales, al amparo de lagunas o inconsistencias de la legislación fiscal. Asimismo, parecen manifiestas las intenciones de mejorar la administración a fin de evitar la evasión fiscal. En este sentido debe anotarse también que, en conjunto, fueron importantes las reformas tributarias dirigidas a cumplir mejor el espíritu de la legislación respecto a que la carga fiscal recaiga en determinadas personas o grupos.

Si bien se incrementó la carga fiscal de los productos de capital, en particular en lo relativo a las ganancias por enajenación y arrendamiento de inmuebles, en cambio no se avizoran reformas en los impuestos a los rendimientos por valores de renta fija y a los dividendos. El mismo día en que se envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas fiscales, el Presidente de la República aludió en el Primer Congreso Nacional de Economistas a los problemas de la fuga de capitales, calificándolos de "escollos que es necesario evitar cuando diseñamos una reforma fiscal que hoy, este día precisamente, tendrá la iniciación de un segundo capítulo".

Aunque es cierto que en este régimen se aumentó la carga fiscal sobre el rendimiento nominal de los valores de renta fija hasta disminuir su rendimiento neto, también lo es que en cuanto subió la tasa de interés en el extranjero se elevó en México el nivel nominal hasta dejar un ingreso neto competitivo, que resultó aun superior al existente antes del alza de los impuestos. El problema en realidad reside en que el sistema económico descansa sobre bases que determinan una gran debilidad del sector externo, mismo que requiere capital foráneo, incluso a corto plazo, así como mantener condiciones muy favorables para el ahorro nacional a fin de impedir que salga del país. Por otra parte, la naturaleza de nuestras relaciones económicas con el exterior, y sobre todo con Estados Unidos, hace imposible establecer un control de cambios razonablemente eficaz para retener y atraer ahorro sin darle demasiadas ventajas.

De las mismas dificultades para gravar los ingresos de los valores de renta fija se derivan los principales obstáculos para aumentar la carga sobre los dividendos. La tasa de rendimiento neto de los valores de renta fija determina en última instancia un límite inferior para el nivel de los ingresos provenientes de los valores de renta variable. Si bien a corto plazo los mayores impuestos a los dividendos incidirían sobre causantes cautivos que no podrían evitar el tributo, a la larga se producirían graves distorsiones en los patrones de inversión y de financiamiento de las empresas si la carga fiscal sobre los dividendos fuera desproporcionada del todo con relación a la de los productos de los valores de renta fija.

Como se señaló al iniciar estos comentarios, los cambios en la legislación tributaria son también importantes en función del momento en que se producen. En la actual coyuntura inflacionaria es indispensable que el Estado cuente con más recursos tributarios para no presionar el crédito interno y externo, así como para evitar financiarse con emisiones de circulante y para no frenar bruscamente el gasto público, como se hizo en 1971, lo que traería una negativa secuela de desocupación y deterioro de las condiciones de vida de la población.

Desde luego, todavía falta un largo camino por recorrer. Así lo reconocen las más altas autoridades del país, las cuales se han referido con insistencia a las modificaciones tributarias recientes en términos de "adecuaciones fiscales", señalando que no ha concluido todavía la reforma en esta materia.

El contexto de la crisis alimentaria

De todos los problemas de gravedad extrema a que se enfrenta la Humanidad, acaso el alimentario sea el más complejo y difícil de resolver. Fenómenos de muy diverso género inciden como causas inmediatas y mediatas en la amenaza probable del hambre para un creciente número de pobladores de la Tierra en los próximos años, así como en el hecho cierto y dolorosísimo de que en la etapa actual, para vergüenza del género humano, 10 000 personas mueren de inanición cada semana en varios continentes. Esos factores son de tipo meteorológico y de orden técnico y económico; otros pertenecen al ámbito de la política y de la lucha por la hegemonía tanto entre países como en el seno de muchos de ellos; otros más se refieren a la organización social, las costumbres y prejuicios y aun a la moral o la religión.

Después de la segunda guerra mundial y durante casi dos decenios hubo la creencia, cada vez más extendida entre los peritos y los dirigentes políticos, de que el mundo se encaminaba a terminar para siempre con el espectro del hambre, tradicional azote desde los más antiguos tiempos. Fundamentaron esa esperanza, tanto en las excelentes cosechas obtenidas en varias oportunidades en las zonas productoras más ricas, cuanto en los grandes avances técnicos que dieron lugar entre otras cosas al surgimiento de variedades de semillas susceptibles de formidables rendimientos, a tal punto que se acuñó la expresión de "la revolución verde". Igualmente, influyó en esta visión optimista el hecho histórico innegable de que en algunos países del mundo, notorios por las hambrunas que los afligían, se había resuelto el problema alimentario gracias a transformaciones sociales y políticas que eliminaron o neutralizaron los obstáculos principales que se oponían al aumento de la producción de alimentos y a su distribución equitativa entre los habitantes.

Sin embargo, en 1972 se rompió sin remedio la ilusión y el público comenzó a cobrar conciencia de la amenazante escasez mundial de cereales. Se llegó a ella como consecuencia de cambios que ya venían ocurriendo desde años atrás en las políticas nacionales y en los precios, debido a lo cual era evidente la tendencia a reducir las reservas que se habían logrado acumular. A todo esto se agregó una sucesión de fenómenos meteorológicos adversos en distintas regiones del globo que provocaron a la postre que la cosecha total del

ciclo 1972-1973 fuera inferior en casi 3% a la demanda mundial. Pese a que la producción durante el siguiente ciclo fue una de las más abundantes de la historia, no se pudo impedir un nuevo descenso de las existencias. Por desgracia, las perspectivas para el período 1974-1975 están lejos de ser halagüeñas: las catástrofes naturales han seguido ocurriendo y se espera una cosecha 2% menor que la del ciclo precedente.[1] Además, continúa agravándose la situación por momentos debido al efecto combinado de los factores anteriores y el de los elevados precios de los cerales, la maquinaria agrícola, los fertilizantes y otros insumos, así como el de los energéticos, según reconoce la FAO.

Se ha llegado a un punto tal, que los datos ominosos podrían citarse casi sin límite. Así, por ejemplo, un conocido experto alimentario ha estimado que las reservas mundiales de cereales están en su nivel más bajo en los últimos 22 años: sólo garantizan la satisfacción de las necesidades durante 26 días, frente a 95 días cubiertos en 1961. Conforme a un cálculo conservador de la FAO, más de 460 millones de personas padecen hambre permanente en el mundo y su número aumenta de día en día. Se trata en gran parte de habitantes desposeídos de las zonas rurales, pero también se incluye en esa cifra a los marginados de las grandes urbes. Por lo menos el 40% está formado por niños, los más vulnerables de todos; sin duda constituye una amarga ironía, frente a los cuantiosos recursos que se derrochan sin cesar en el mundo, que la misma organización internacional estime que bastaría la modesta suma de 20 dólares por niño al año para suministrar a cada uno de ellos 600 calorías adicionales y 20 gramos de proteínas diariamente.

El crecimiento demográfico empeora las cosas. Como se señala en la "Declaración del Foro de Roma sobre los Problemas de la Alimentación Mundial", ninguna medida de política cambiará el hecho de que con la próxima cosecha será necesario alimentar a 70 millones de personas más y con las cosechas de 1985 a 1 000 millones adicionales. Por ello, la FAO ha fijado como objetivo mínimo lograr que la tasa media de crecimiento de la producción alimentaria, de 2.6% durante los 12 años precedentes, sea cuando menos de 3.6% en los próximos 12, hasta 1985. De no cumplirse esa meta, y considerando el aumento previsto de la demanda, el conjunto de los países en desarrollo tendrá un déficit anual de 85 millones de ton de cereales durante los años normales y de 100 millones en los de malos rendimientos.

Con plena razón se ha dicho que "sobre los pobres del mundo, con ingresos anuales inferiores a 200 dólares por cabeza, recae con mayor gravedad el golpe de la escasez y de las alzas de precios" de los alimentos y otros productos básicos. Y se agrega:

"...la cuestión primordial que nos planteamos [los 25 participantes en el Foro de Roma] es la de saber cuántos habitantes del mundo sucumbirán antes de la próxima cosecha. Entre este momento y entonces no tenemos posibilidad alguna de adaptar las existencias de alimentos; la suerte está echada. Por consiguiente, hay que adaptar la demanda a la oferta y, como las operaciones del mercado no harán bajar los precios en beneficio de los habitantes más pobres del mundo, la primera tarea de la Conferencia [Mundial de Alimentación] consiste en adoptar medidas para que esos pobres tengan acceso a suministros básicos de alimentos, de fertilizantes, de productos derivados del petróleo."

Tal como lo han reconocido los expertos de diversas partes del mundo y la propia FAO, la crisis alimentaria del planeta tiene un doble aspecto. El primero se relaciona con la amenaza del hambre causada por la escasez de alimentos o por las alzas excesivas de sus precios, provenientes de catástrofes naturales o de fluctuaciones imprevistas de la produc-

1 Véase "Crisis alimentaria: un cuadro aterrador", en *Comercio Exterior*, México, octubre de 1974, pp. 1060-1063.

ción. El segundo se refiere al hambre permanente que flagela a los pueblos más desvalidos de la Tierra. En un documento oficial de las Naciones Unidas que contiene las propuestas de acción nacional e internacional para resolver el problema alimentario, presentado a la Conferencia Mundial de Alimentación, que tuvo lugar en Roma del 5 al 16 del presente noviembre, se escribe al respecto lo siguiente:

"Las medidas para remediar estos dos problemas [es decir, los aspectos mencionados] son diferentes pero están relacionadas entre sí. Las medidas adoptadas para asegurar el suministro de alimentos ayudarán a los pueblos que sufren hambre permanente a no perecer en años de malas cosechas. En forma análoga, las medidas adoptadas para vencer a la pobreza y fomentar el desarrollo contribuirán a establecer la seguridad alimentaria."

No se oculta a nadie que la crisis es de gravedad suma, tanto por las exigencias perentorias que plantea, cuanto por los peligros futuros que encierra. La solución de un problema multifacético de tal magnitud dista mucho de ser sencilla. No se trata, como se ha visto, de una cuestión limitada al ámbito de la economía y la técnica, que pueda resolverse en definitiva sólo mediante mayores inversiones, empleo de mayor número de trabajadores cada vez mejor capacitados, disponibilidad conveniente de insumos, estabilización de mercados y otras medidas análogas. Por supuesto, todo lo anterior resulta imprescindible; pero junto con ello será preciso abordar complejos aspectos políticos internacionales e internos y superar dificultades provenientes del choque de intereses contrapuestos y de las distintas concepciones, preferencias y costumbres humanas que derivan de las diferentes modalidades de organización socioeconómica que privan en el mundo.

Buena parte de las manifestaciones de la crisis alimentaria llegan en verdad al absurdo. Valgan para demostrarlo algunos ejemplos tomados al azar. Así, se utilizan más fertilizantes en Estados Unidos para campos de golf, prados y cementerios, que los destinados en la India a cultivos alimenticios (además, se calcula que una ton de fertilizantes permite producir 10 ton adicionales de alimentos en los países más pobres); el ciudadano medio de las naciones industrializadas come tres o cuatro veces más que el habitante de las zonas más pobres; la misma cantidad de alimentos que consumen 210 millones de estadounidenses serviría para nutrir a 1 500 millones de chinos, conforme a su dieta promedio; cerca del 30% de los habitantes del mundo consumen el 54% de la producción cerealera, en tanto que se destinan al ganado por lo menos tantos granos como los requeridos para satisfacer las necesidades humanas de China y la India, reunidas; se ha estimado que si los norteamericanos redujeran su consumo de carne en sólo 10%, lo que equivaldría a una hamburguesa por semana, se liberarían por lo menos 12 millones de ton de cereales, suficientes para cubrir los déficit actuales de Bangladesh y la India.

Parece claro, entonces, que un fenómeno de tantas facetas y consecuencias requiere una solución global que incida tanto sobre sus causas y manifestaciones primarias, cuanto sobre las de orden sucesivo. Es preciso, desde luego, abordar el problema considerando lúcidamente sus vínculos con el esquema de las inconvenientes relaciones económicas, comerciales, tecnológicas y políticas imperantes en el mundo. Tal como señalaron en su oportunidad los presidentes de México y de Venezuela en la reunión de Roma, el combate contra el hambre está ligado indisolublemente a la lucha en favor de un nuevo orden económico internacional. Sin embargo, la multiplicidad y urgencia del problema no permiten demora alguna y hacen imperativo que se avance en todos los frentes sin desdeñar nada que pueda contribuir a aliviarlo. Por tanto, es necesario esforzarse por igual en llevar adelante las transformaciones globales y las propuestas de menor alcance, por parciales que pudieran parecer. En este crítico momento se requiere la acción inmediata y en ello reside el principal valor de las soluciones limitadas, que desafortunadamente son las únicas factibles en el actual contexto internacional.