

# Fundamentación del proyecto tributario

## NOTICIA

*Exposición de motivos de la iniciativa de "Ley que establece, reforma y adiciona diversas disposiciones fiscales". El proyecto se aprobó con algunas modificaciones por el Congreso de la Unión durante el presente mes de noviembre. La ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 19 del mismo mes.<sup>1</sup>*

## TEXTO

Es decisión del Gobierno de la República mantener los objetivos que apoyan y justifican nuestra organización política, particularmente en las condiciones que imponen a nuestro país los desórdenes que, con motivo de la inflación de la economía contemporánea, se han producido en el desajustado sistema monetario, comercial y financiero mundial.

Desde el inicio de su mandato, la presente administración puso en marcha una estrategia de desarrollo económico y social compartido.

El objetivo supremo e invariable consistió en lograr la mejor distribución posible de los beneficios del crecimiento económico para fortalecer la prosperidad del país. El Gobierno se propuso resolver los desequilibrios que padecía la economía, otorgándole especial importancia a la actividad agropecuaria y a la producción de bienes industriales básicos para el desarrollo; fomentar la capacidad exportadora y diversificar los mercados del exterior; ampliar las fuentes de creación de empleos; regular claramente la participación de la inversión extranjera en la actividad económica y la transferencia de tecnología e impulsar el

desarrollo científico y tecnológico como único camino para, a largo plazo, dotar al país de fuentes autónomas de crecimiento.

Las diversas acciones que el Ejecutivo Federal ha emprendido durante los primeros cuatro años de su mandato corresponden de manera coherente a esos objetivos.

En el decenio de los años sesenta la economía mundial vivió una de sus etapas más prósperas. El desarrollo era rápido y regular, el alza de precios moderada y el comercio internacional muy dinámico. Parecía que los instrumentos económicos podían evitar el desempleo sin causar inflación. Los países del Tercer Mundo participaron en alguna medida de esa favorable evolución y en ocasiones se llegó a pensar que los problemas de la pobreza podrían solucionarse mediante ciertas formas de cooperación internacional.

Sin embargo, en los últimos años hemos resentido crecientes presiones inflacionarias originadas en los países desarrollados y transmitidas a través del mercado internacional.

El país más industrializado del mundo adoptó medidas restrictivas a la importación y suprimió la convertibilidad del dólar en oro. Desde entonces los desajustes monetarios internacionales, la especulación en monedas, materias primas y alimentos; la elevación de los precios del petróleo, y las malas cosechas agrícolas en el mundo hicieron necesario replantear casi todos los esquemas económicos y políticos. Nuevas alianzas entraron en juego y muchas concepciones tuvieron que abandonarse.

La inflación es ahora un fenómeno generalizado. En los principales países industriales excede del 10% anual y en muchos es superior al 25 por ciento.

El desconcierto y los enfrentamientos entre distintos grupos de países demuestran que no hay respuestas simples que puedan

Nota: El título es de la redacción.

<sup>1</sup> Véase "Reformas fiscales" en la Sección Nacional de este número.

ser aplicables. Para conocer y evaluar la realidad se establecen mecanismos de diálogo a los que estamos acostumbrados. Se promueven reuniones con profesores universitarios, técnicos, organizaciones obreras y patronales.

El más grave peligro que se vislumbra es que las medidas antiinflacionarias conduzcan a una depresión a escala mundial, en donde millones de obreros perderían sus fuentes de trabajo. En muchos países industriales ya se observa una recesión en la actividad económica acompañada de incrementos en los precios y mayores tasas de desempleo, que ha sido calificada con el término "inflación-estancamiento".

La economía mexicana se caracteriza por un considerable grado de apertura al mercado mundial. Más de la mitad de los bienes y servicios que integran el producto interno bruto tienen vinculados sus precios, directa o indirectamente, a cotizaciones internacionales de productos iguales o similares. Por esta razón, algo más de la mitad del alza de precios que ha experimentado el país en los últimos años se explica solamente por el impacto directo de la absorción de las presiones inflacionarias del exterior.

Los países desarrollados, especialmente los más grandes, pueden probablemente absorber incluso los efectos de una grave recesión con inflación, que algunos especialistas prevén, pero los países en desarrollo no pueden darse ese lujo.

De hecho se hace evidente la necesidad de replantear los esquemas económicos y políticos en que descansan hasta ahora las relaciones internacionales. La crisis que vive el mundo trasciende el ámbito de lo meramente monetario y financiero, es de índole política y moral.

La lucha por la prosperidad y la independencia de México no puede hacerse en forma aislada. Es preciso actuar con determinación en el ámbito mundial, donde se toman decisiones que afectan después a todos. Nuestra posición ha sido clara desde un principio y su expresión está plasmada en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Nos anticipamos a los acontecimientos y hoy podemos confirmar que nos asiste la razón. Los países subdesarrollados encuentran nuevas fórmulas de cooperación para defender sus intereses y es preciso que los industrializados evalúen históricamente este fenómeno, ya que de no alcanzar a comprenderlo se generarán conflictos cada vez más graves.

Es necesario subrayar que los países que han alcanzado elevados niveles de desarrollo no tienen por lo general que atender necesidades como las de la población mexicana desposeída, ni crear un número tan crecido de empleos como los que México requiere para darle a las nuevas generaciones una verdadera participación en el futuro que deberá ser en buena medida construido por ellas.

El Gobierno de la República está obligado a defender al país de la crisis. Situaciones nuevas demandan renovados instrumentos que habiliten al Estado para enfrentar las presiones externas y garantizar la continuación de nuestra estrategia de desarrollo económico y social compartido.

Conviene recapitular algunos de los resultados cualitativos y cuantitativos logrados a la fecha.

El diálogo y la autocrítica se han permeado en la sociedad mexicana dándole a los grupos sociales y al propio Gobierno una flexibilidad antes desconocida para adaptarse a la realidad nacional y buscar derroteros apropiados. El intercambio permanente de ideas ha promovido un espíritu creador y un deseo genuino de concordia. No se ocultan los problemas y tampoco se escatiman los méritos. Las deficiencias de nuestras estructuras políticas, sociales y económicas son todavía considerables en muchos aspectos, pero no nos agobian. Al iniciarse el quinto año de gobierno estamos preparados para seguir adelante con plena responsabilidad y vigor. Sabemos dónde estamos y lo que tenemos que hacer.

Nuestra confianza se sustenta en la experiencia de todos los días: evaluar la realidad, conocer los diversos puntos de vista, analizar alternativas, escoger el mejor camino y convencer a las partes interesadas de la validez de la solución propuesta. Hemos tenido buenos resultados en múltiples decisiones importantes.

Sectores básicos de la economía nacional han recibido impulso definitivo en razón de las revisiones de precios y tarifas. La producción aumenta, se descubren nuevos campos de petróleo y se inician exportaciones, se avanza en la unificación de las frecuencias eléctricas y se entra a la tecnología moderna con una planta de generación atómica. La petroquímica tiene una perspectiva muy alentadora y mediante las inversiones necesarias seremos un importante país exportador de esos productos. En breve dispondremos de fertilizantes suficientes.

La siderúrgica y la minería se han vitalizado a través de nuevos proyectos de inversión que pronto aportarán volúmenes significativos de producción adicional y ampliarán las posibilidades de exportación.

Las insuficiencias de transporte que ocasionaron serios embotellamientos en la distribución regional de alimentos y materias primas básicas están prácticamente resueltas y garantizan su contribución al progreso del país.

El grave problema de la insuficiencia de vivienda obrera pareció en un momento dado presentar obstáculos insolubles; pero nuevas normas de entendimiento facilitaron establecer un mecanismo permanente y eficaz en el INFONAVIT.

Los recursos canalizados al fomento de la educación nos dan una base más firme para el desarrollo y, al mismo tiempo, otorgan nuevas oportunidades a grupos cada vez más amplios de la población, especialmente los de menores ingresos.

En el sector agropecuario la prelación ha sido real. No sólo se ha aumentado significativamente la inversión pública y el crédito oficial, sino que se promulgaron nuevas leyes federales de reforma agraria y de aguas y se ajustaron los precios de garantía, lo que se seguirá haciendo cuando sea necesario para dar a la producción un incentivo eficaz. La actividad será rentable mediante la utilización de mejores técnicas para elevar la productividad. Por su parte, los programas de organización campesina, regularización de derechos agrarios y de asistencia técnica requieren una atención perseverante, a fin de contrarrestar cuanto antes los excesivos rezagos acumulados. La adecuada comercialización es un factor todavía no cabalmente resuelto, pero es indispensable que los productores reciban una proporción más justa de los precios finales de venta. Sólo así se tendrá

la seguridad de que los incentivos a la producción cumplan el propósito de elevar el nivel del ingreso real de los trabajadores del campo.

Estimo necesario requerir nuevamente la colaboración de los sectores sociales del país en la realización de la tarea nacional, que la administración a mi cargo tiene la responsabilidad de dirigir. Reitero que los objetivos básicos son:

a] Promover la justa distribución de la riqueza y el ingreso, de modo que se vaya eliminando la injusticia que su concentración encierra; con ello, la demanda interna se estructurará conforme a bases más extensas y sólidas. La orientación de la corriente del ingreso hacia finalidades socialmente convenientes, la reducción del desempleo y la extensión de la educación cobran especial importancia en este contexto.

b] Intensificar la explotación racional de los recursos naturales del país y el desarrollo científico y tecnológico, orientados a fortalecer el crecimiento agropecuario e industrial, sabiendo aprovechar en nuestro beneficio los adelantos tecnológicos y comerciales más avanzados.

c] Combatir el notorio rezago del sector agropecuario con sus negativas consecuencias sobre el empleo, el bienestar y la integración sociocultural de inmensas masas rurales, sobre la alimentación popular y la estabilidad de los precios internos.

d] Corregir el desequilibrio existente en el desarrollo industrial. El fomento de las ramas productoras de bienes de capital y de algunos bienes intermedios, así como la mejora de la eficiencia en todos los sectores ya establecidos, plantean un reto al Estado y a la iniciativa y capacidad empresarial de los particulares.

Estos cuatro objetivos definen un marco dentro del cual el Gobierno propone a la nación una nueva estrategia de financiamiento del desarrollo.

Un desarrollo compartido como el que pretendemos, en las condiciones que privan en el mundo, exige un cambio en la política de financiamiento que se ha seguido en las últimas décadas y que ahora revela notorias insuficiencias y deficiencias frente a las dificultades inmediatas y a los desajustes en el patrón de desarrollo a largo plazo del país.

Se ha producido un déficit creciente en la hacienda pública, debido a que la carga fiscal ha permanecido baja y a que los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionan diversas empresas estatales implicaban, hasta fecha reciente en la que algunos de ellos fueron modificados, un subsidio a los usuarios y a las empresas privadas. La Federación estaba obligada a financiar a las empresas públicas responsables del suministro de energéticos, cuyo crecimiento se veía así comprometido, limitado y aplazado, con notorio perjuicio para el país, como quedó acreditado ante la actual crisis del petróleo.

El sistema impositivo se ha alterado poco a pesar de las exigencias de inversión derivadas del tamaño de la población y de la economía nacional.

Aunque el sistema tributario se ha mantenido rezagado, el Estado, cumpliendo su responsabilidad, ha realizado una decidida labor de promoción económica y social con la finalidad de modernizar al país y acelerar su desarrollo, y responder a las mayores demandas de la población, en cuanto a educación,

salud, asistencia y seguridad social, vivienda y servicios urbanos. La atención de estos objetivos no ha sido, sin embargo, sistemática ni de la amplitud deseada por la insuficiencia de los recursos ordinarios como fuente del gasto público.

Al acentuarse la insuficiencia de los recursos ordinarios frente al aumento de sus deberes hacia la comunidad, el Gobierno se vio obligado a recurrir, en proporción creciente, a fondos captados en el sistema bancario y en el mercado internacional. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, y al paso en que aumentó el déficit del fisco federal, estos mecanismos impusieron costos y limitaciones cada vez mayores al financiamiento del gasto. Las demandas de fondos del sector público originan presiones que restringen la capacidad del sistema de crédito para atender las necesidades de los distintos sectores de la actividad económica que ven así limitado su propio crecimiento y aporte a la riqueza pública. La deuda externa ha crecido, pero su contribución neta se reduce por el aumento de su servicio.

Durante muchos años el objetivo de alentar la formación de capital prevaleció sobre la conveniencia de dotar al sector público de recursos suficientes para responder a los variados y complejos requerimientos que plantea ineludiblemente la transformación económica del país. El sacrificio de recursos fiscales, a través de una carga impositiva baja y de subsidios otorgados por empresas públicas y el progresivo endeudamiento de la hacienda federal, ha limitado la capacidad de acción del sector público como promotor de un desarrollo más equilibrado y justo de nuestra sociedad.

En suma, la política de financiamiento adoptada en un período de estabilidad generalizada, en el que para lograrla el sector público transfería recursos o no los captaba de la comunidad, añade presiones inflacionarias y limita la capacidad de acción del Gobierno en circunstancias como las actuales.

Dentro del programa económico y social formulado para encauzar el esfuerzo que el país tendrá que realizar para un desarrollo equilibrado, compartido y con menores presiones inflacionarias, proponemos a esta soberanía la modificación de diversas disposiciones impositivas.

Las principales reformas no tienen únicamente un propósito de recaudación adicional, persiguen también los objetivos siguientes:

- Reducir el gasto en artículos de consumo no indispensables y gravar aquellos bienes y servicios cuyo uso es aconsejable reducir a fin de evitar el desperdicio de recursos escasos.
- Desalentar cuantiosas inversiones en bienes raíces socialmente poco productivas. Favorecer, en cambio, la inversión privada generadora de empleos.
- Mejorar la equidad del impuesto sobre la renta al acentuar la progresividad en el gravamen a las personas físicas con altos ingresos.
- Reducir el consumo no necesario y canalizar los recursos así obtenidos a la inversión, para lo cual se eliminarán reducciones improcedentes al impuesto sobre la renta.

- Establecer precios de los bienes y servicios que el sector público proporciona, en función de sus costos y las necesidades de incremento en su producción.
- Uniformar, actualizar y adecuar los instrumentos arancelarios que se aplican a nuestras transacciones comerciales con el exterior, adaptándolas a las técnicas más avanzadas en la materia y a las necesidades económicas del país.

De aprobarse las modificaciones que hoy someto a la consideración de Vuestra Soberanía, se dará un nuevo paso en el cumplimiento del programa económico y social que anuncié el primero de septiembre pasado.

El Estado podrá disponer de mayores recursos no inflacionarios para el financiamiento de un gasto público debidamente jerarquizado que responda a las necesidades de una población en crecimiento y proporcione la infraestructura y los elementos para que los particulares concurren con su inversión productiva.

Al mismo tiempo coadyuvará al combate de la inflación, atacando sus efectos y canalizando los recursos que se obtengan hacia inversiones públicas y privadas que se traduzcan en la creación de nuevas fuentes de producción y de trabajo y que aumente la oferta de los bienes y servicios en el país.

Deseo subrayar que las medidas tributarias propuestas no inciden sobre las clases populares. Se han diseñado para limitar el incremento en los consumos de los grupos de ingresos altos y medios. Es imperativo que estos sectores sociales compartan los frutos que el desarrollo les ha proporcionado y contribuyan a eleva el nivel de vida de la población marginada. Todos nos beneficiaremos al atenuarse las presiones inflacionarias, especialmente quienes tienen menores ingresos.

Si bien se reconoce el importante papel que juega el crédito como complemento del financiamiento del desarrollo, creemos que todo esfuerzo de gasto que se haga en beneficio del país ha de tener principalmente como origen una fuente propia, directa y firme de financiamiento, como son los recursos que los ciudadanos transfieren al Estado para ponerlos al servicio de la comunidad en que viven.

Conscientes de que aún existe el grave problema de la evasión y el fraude fiscales, no obstante los resultados que se están logrando con la reforma administrativa, estamos decididos a combatirlos con energía, inclusive con la acción penal, tanto por lo que se refiere a los causantes evasores, como al personal gubernamental que, en actitud de deslealtad, se coluda para defraudar al fisco.

El hecho de que exista evasión no debe constituir impedimento para hacer avances importantes en la elevación de la carga tributaria, que sigue siendo una de las más bajas del mundo. Por ello, aun cuando significará un extraordinario esfuerzo para el país, no debemos posponer aún más las decisiones que permitirán promover el desarrollo con recursos que de otro modo se canalizarían al consumo no necesario y a la especulación y ocasionarían presiones inflacionarias adicionales.

Aumentar el rendimiento de los impuestos podría parecer contradictorio a la política antiinflacionaria que hemos emprendido.

Sin embargo, lo aparente puede llevarnos a conclusiones erróneas. Conviene profundizar en el fenómeno.

La responsabilidad del Gobierno frente a la comunidad requiere incrementar el gasto público en cantidades razonables año con año. Si el Gobierno no dispone de recursos fiscales suficientes, tiene que recurrir en forma desproporcionada a la emisión monetaria y al crédito. Como resultado la demanda de mercancías excede a su disponibilidad. Quienes tienen dinero están dispuestos a pagar precios elevados para apropiarse los productos, en tanto que los sectores populares ven mermada cada día más su capacidad de compra. En estas condiciones se propicia la especulación y el ocultamiento de alimentos básicos y, por otra parte, se crean actitudes inflacionarias permanentes que deterioran las posibilidades de ahorro.

La política impositiva es un instrumento eficaz para combatir la inflación, ya que representa una transferencia de recursos reales que un sector de la comunidad, al reducir el incremento de su consumo, transfiere por medio del Gobierno a la inversión productiva y a la oferta adecuada de educación, salubridad y otros bienes de uso colectivo.

Algunas de las medidas tributarias incrementarán el precio de ciertos bienes, pero no provocarán una presión inflacionaria generalizada y acumulativa que ocurriría, con toda seguridad, de seguir financiando el gasto mediante procedimientos inflacionarios.

Elevar la recaudación hasta los niveles que exige el logro de un prudente equilibrio financiero del sector público sin poner en práctica de inmediato un sistema racional y eficiente de programación de su gasto público, concebido en su conjunto, sería aplicar un paliativo pasajero a la difícil situación que vivimos. El ahorro y el uso eficiente y honesto de recursos en cada actividad pública es un requerimiento tan urgente como el aumento de la recaudación.

Limitaciones en la capacidad de ejecución y en la disponibilidad de fondos determinan que no sea factible realizar simultáneamente todos los programas y proyectos que sería deseable. Por ello, la correcta definición y jerarquización de prioridades en el tiempo y entre las distintas áreas de acción será fundamental para evitar el uso inadecuado o excesivo de recursos por parte del sector público. La misma disciplina debemos exigírnosla todos los mexicanos en el ámbito de las empresas y particularmente en el consumo. Atendiendo a esa filosofía se podrá conformar un presupuesto de gasto para 1975 que atienda las crecientes necesidades de la población. Se dará así cumplimiento a otro de los puntos de política económica enunciados.

Se requiere aumentar la producción y la productividad en el campo, hasta llegar a la autosuficiencia en el abastecimiento de alimentos y materias primas agropecuarias. Así se podrá combatir, en una de sus causas principales, la inflación al asegurar que el incremento en los salarios no sea contrarrestado por nuevas alzas en los precios y evitar que la falta de granos presione a nuestra balanza comercial.

Por ello, se multiplicarán las obras de infraestructura agropecuaria, se fomentará aún más la organización de los campesinos para producir, se continuará impulsando el crédito y la asistencia técnica al campo y la oferta de fertilizantes, se propiciará la

inversión con una política de precios de garantía a los productos básicos que asegure ingresos crecientes a los ejidatarios y pequeños propietarios.

El fortalecimiento de la industria mediante la cabal realización de los programas en marcha en materia de energéticos, acero, minería y productos petroquímicos, caracteriza también al presupuesto que se está preparando para el año próximo.

Son éstas las inversiones que permiten sentar sobre bases más sólidas el desarrollo nacional, crear nuevas y crecientes fuentes de trabajo, al propiciar que la inversión privada se multiplique y no se vea limitada por la escasez de materias primas.

Al financiar el gasto con una proporción mayor de recursos propios se moderará el crecimiento de la deuda externa y, en lo interno, se podrán liberar créditos que ahora absorbe el sector público para destinarlos a la inversión productiva privada.

Sólo un gasto público debidamente jerarquizado y financiado con recursos no inflacionarios y mayor producción de alimentos y materias primas, podrán eliminar las tensiones sociales que la inflación y el ánimo especulativo provocan.

Mediante otros instrumentos, se actúa para estimular y orientar el crédito disponible en la economía y el que sanamente se tome del exterior, de modo que se financien las actividades privadas conforme a los inaplazables objetivos nacionales. Propondremos igualmente a esta Soberanía, modificaciones al sistema legal que regula la operación del mercado de valores para propiciar nuevas formas de financiamiento de las empresas. Continuaremos el ajuste del marco institucional del sistema financiero para adaptar su operación a la dinámica del desarrollo moderno y equitativo del país.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras revisa y diseña, conforme a la ley de la materia, políticas que conjuguen la conveniencia de recibir capitales foráneos, con los altos intereses de la nación. Asimismo, hemos buscado la incorporación de estos principios en sistemas internacionales justos por los que hemos pugnado en nuestros viajes al exterior y al recibir huéspedes de naciones amigas. Todo ello forma parte del financiamiento del desarrollo.

El Gobierno federal considera que es una tarea inaplazable hacer compatibles la formación de capital en el sector privado de la economía, impulsándolo hacia un comportamiento cada vez más dinámico, y la captación de recursos que reclama el desempeño de las tareas del Estado, en orden a los objetivos fundamentales del desarrollo nacional definidos por su política. De esta manera se compartirán efectivamente los costos y los resultados del crecimiento económico.

Ante los cambios que nos impone la crítica situación internacional, unidos a las modificaciones que la inflación ha traído en el comportamiento interno de la economía, hemos de tener respuestas ágiles. De no hacerlo, se podría perder el control de los acontecimientos y no se contrarrestarían a tiempo sus manifestaciones perniciosas para la colectividad. Es por ello que no debemos esperar.

El desarrollo compartido requiere un nuevo esfuerzo por parte de todos, principalmente de los grupos sociales más

prósperos; debe consistir en un conjunto de acciones coherentes y ha de fundarse en la voluntad de sortear con equidad y eficiencia las presentes circunstancias adversas.

Nuestro elevado crecimiento demográfico y la consiguiente necesidad de creación de empleos debe tener una respuesta adecuada elevando a niveles apropiados el ahorro nacional; así se evitarán los peligros del financiamiento inflacionario.

Si en la lucha contra la inflación no se propiciaran sustancialmente el aumento del ahorro y la inversión productiva, se podría provocar el sacrificio de algunos de nuestros objetivos principales. No podemos buscar la estabilidad de precios a costa del empleo, de acentuar la desigual distribución del ingreso, ni mucho menos, de postergar la lucha por manejar con mayor libertad y autonomía nuestros recursos.

El desarrollo del país no debe detenerse. El progreso está fincado sobre la unión inseparable del desarrollo económico y la justicia social y ha de traducirse en actividades creativas y constructivas. Estamos conscientes de que los esfuerzos, no sólo del Gobierno sino de la población toda, han de dirigirse a la satisfacción de las necesidades de las grandes masas de población y de una juventud que demanda mayores oportunidades; a la creación, cada día más acelerada, de fuentes de producción y de empleos y asegurar tranquilidad y justicia en el futuro inmediato.

Contamos con abundantes recursos naturales; debemos explorarlos, explotarlos y desarrollarlos en forma orgánica, con eficiencia, medios propios, trabajo y equidad.

Con base en el esfuerzo compartido que ahora pedimos a la sociedad, unidos y solidarios en lo fundamental podremos asimismo compartir con libertad los frutos del desarrollo.

A continuación me permito motivar las reformas contenidas en la iniciativa que ahora se presenta:

#### RENDA

Las reformas que se proponen en relación con la Ley del Impuesto sobre la Renta tienen por objeto, en el campo de las empresas, corregir diversas desviaciones que se han observado en sus deducciones, establecer los tratamientos adecuados para situaciones nuevas o no previstas en la ley e incorporar en la misma disposiciones que faciliten y hagan más eficiente la vigilancia de los contribuyentes o resuelvan problemas de interpretación que se han presentado. No se pretende modificar la base del impuesto ni la tarifa aplicable a las empresas, en congruencia con la política de no afectar la actividad productiva.

En materia de deducciones es conveniente limitar ciertas erogaciones hasta ahora consideradas como normales y propias, porque se ha incurrido en exageraciones o se incluyen conceptos que, en realidad, son gastos de carácter personal de los propietarios de las empresas. Para el efecto se enfatiza que los gastos deducibles deben ser los estrictamente indispensables para los fines del negocio en vez de normales y propios.

No se admitirá la deducción de intereses pagados, cuando el capital recibido hubiere sido utilizado para prestarlo sin intere-

ses; si éstos se pactan a tasas inferiores a las que paga la empresa que efectúa el préstamo, sólo será deducible el interés correspondiente a la tasa más baja. Los honorarios a miembros de consejos de administración, comisarios y funcionarios de alto nivel se limitan de modo que no excedan del 10% de las demás deducciones ni al monto total de los sueldos y salarios pagados, ni individualmente resulten superiores al sueldo más alto en la empresa. Sólo se permitirá la deducción de gastos por concepto de automóviles, cuando no se proporcione más de uno por cada persona ligada con la empresa por relación de trabajo y siempre que sea estrictamente indispensable para el desarrollo de sus funciones. La deducción de los pagos que se hagan a comisionistas, consignatarios, agentes y otros mediadores, deben estar apoyados en contrato escrito en el que se establezca la remuneración y ésta debe corresponder a actividades comerciales efectivamente realizadas. Se propone que no se permita la deducción de obsequios, atenciones y gastos de naturaleza análoga, salvo los que tengan carácter promocional y sean ofrecidos en forma general a clientes del causante; ni los gastos relacionados con casas habitación, casas de recreo, aviones y embarcaciones, salvo que en estos dos últimos casos se trate de empresas de transporte o se compruebe previamente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la necesidad y justificación del gasto. Se propone también que quede claramente establecido que ciertas erogaciones, como las correspondientes al pago de sanciones, indemnizaciones por daños y perjuicios, intereses moratorios, recargos o penas convencionales, no sean deducibles.

Los gastos de viaje que realicen funcionarios y empleados de las empresas en el país y, principalmente, en el extranjero, suelen dar lugar a deducciones muy superiores a las que razonablemente deben admitirse; por ello se estima adecuado que dichas deducciones sólo puedan realizarse por el monto de los gastos en que se incurra por transportes, uso de automóviles, hospedaje y alimentos, cuando se efectúen por persona ligada con la empresa por relación de trabajo. Estos mismos gastos, cuando se realicen en el extranjero, también serán deducibles si cumplen con estos requisitos.

El abuso en el empleo de tarjetas de crédito, expedidas por diversas sociedades e instituciones de crédito, para presentar como gastos de la empresa erogaciones personales de sus funcionarios o directivos, así como la tendencia observada a duplicar estas deducciones, obliga a proponer que no se admitan como comprobantes los cargos efectuados mediante el uso de la tarjeta de crédito, si no se comprueban con documentos que reúnan requisitos fiscales, expedidos por persona de quien se haya adquirido un bien o recibido un servicio.

Paralelamente con las medidas que tienden a restringir las principales irregularidades observadas en materia de deducciones, se consideran soluciones a problemas que facilitarán el mejor manejo fiscal en las empresas. Entre dichas medidas conviene destacar las más importantes.

Las empresas residentes en el país que se vean en necesidad de hacer inversiones conjuntas en el extranjero, podrán recibir los dividendos correspondientes, sin que éstos resulten excesivamente gravados; para ello se declara que dichos ingresos pueden no acumularse, en cuyo caso quedan sujetos a una tasa de 20% de la que, dentro del sistema general de la ley, podrán deducir el impuesto sobre dividendos pagados en el extranjero.

Se propone una solución legislativa al problema que desde hace varios años se ha presentado por la operación de las empresas comúnmente llamadas de arrendamiento financiero, estableciendo en forma equitativa el manejo fiscal que deben dar, tanto arrendadores como arrendatarios, poniendo así término a una competencia desordenada entre estas empresas que afectaba los intereses fiscales.

La Ley del Impuesto sobre la Renta contiene un régimen que permite, con las adecuadas condiciones de garantía, que puedan deducirse las erogaciones para creación e incremento de las reservas para pensiones o jubilaciones del personal; pero no se previeron las prestaciones de la nueva Ley Federal del Trabajo que establecieron, entre otras, la de que los trabajadores reciban primas por antigüedad, cuando termine la relación de trabajo. Es muy conveniente que las empresas creen provisiones que les permitan hacer frente, en su oportunidad, a estas prestaciones y para ello se propone facilitarles la creación de fondos de reserva dentro de un régimen similar al de pensiones del personal, siendo deducibles las erogaciones correspondientes.

Se definen como gastos de previsión social las prestaciones por pensiones o jubilaciones, fallecimientos, invalidez, servicios médicos, subsidios por incapacidad y otros similares, siempre que se establezcan de manera general y conforme a planes en los que también de modo general quede determinado el sector beneficiado de trabajadores, los requisitos de elegibilidad y los procedimientos para determinar el monto de las prestaciones respectivas. Mediante estos requisitos se procura garantizar que los beneficios de previsión social se proporcionen imparcialmente a los trabajadores.

Se propone abandonar la exigencia de que la amortización de pérdidas contra utilidades de los siguientes ejercicios, deba sujetarse al requisito de que sean tanto fiscales como contables. Bastará que la pérdida sea solamente fiscal para que pueda ser amortizada. Adicionalmente se elimina de la lista de deducciones la amortización de pérdidas, ya que no se trata de una deducción para determinar el ingreso global, sino de liberar de impuesto a la empresa en la medida en que se amorticen pérdidas de ejercicios anteriores. Aun en el caso de determinación estimativa de ingreso gravable será procedente la amortización de las citadas pérdidas.

Otras medidas tienen como finalidad hacer más eficiente la actuación de la administración fiscal, dotándola de instrumentos legales que le permitan actuar en el caso de incumplimiento por parte de los contribuyentes. Al efecto, se propone que cuando una empresa deje de presentar declaraciones para el pago de impuestos propios o retenidos, las autoridades fiscales puedan cobrarle un impuesto igual al de la última declaración presentada. Este cobro tiene carácter provisional, pues quedan a salvo las facultades de revisión del fisco y el contribuyente, al presentar la declaración omitida, podrá acreditar la cantidad que hubiere pagado. La adopción de esta medida mejorará considerablemente el control del cumplimiento de obligaciones, para lo cual nos ha bastado la sola aplicación de medidas de apremio.

Una de las formas de evasión más generalizada está constituida por la omisión en el registro y declaración de ingresos percibidos por la empresa. Para probar la existencia de tales ingresos frecuentemente debe acudirse a presunciones derivadas de datos proporcionados por terceros. Dada la importancia de

esta prueba para determinar ingresos omitidos con base en datos de compras no declaradas, se sugiere la adopción en la ley de una regla que señale en qué forma dichas compras pueden dar lugar a estimación de ingresos.

Las empresas constructoras han tenido la opción de ajustarse al régimen general de la ley o de pagar una tasa de 2.5% sobre sus ingresos brutos. Esta situación se originó en los problemas de hecho que encontraban para comprobar legalmente sus deducciones. Es deseable que las empresas de construcción queden incorporadas al régimen normal de la ley, pues si ellas no tienen interés, para fines fiscales, de recabar comprobación de sus erogaciones, propician una evasión en cadena por parte de sus proveedores. Por ello y por resultar más adecuado a la realidad de operación de estas empresas, se sugiere sustituir la tasa de 2.5% por una del 3%, sin perjuicio del derecho de estos causantes de acogerse al sistema normal de la ley para efectuar deducciones comprobadas.

En el sector del impuesto sobre la renta de las personas físicas se estima indispensable que la tarifa que grava los ingresos de quienes tengan una capacidad económica más elevada, sea aumentada a fin de que contribuyan en mayor medida a la satisfacción de las necesidades públicas. Cuando el ingreso gravable sea superior a 150 mil pesos anuales empezará a acentuarse la progresividad de la tarifa hasta llegar a 50% cuando el ingreso gravable sea superior a un millón quinientos mil pesos en el año.

Para que los profesionistas determinen su ingreso gravable, se recomienda se suprima la deducción global no sujeta a comprobación de 20% del ingreso bruto, exigiéndose que, en todos los casos, los gastos sean debidamente comprobados. Tomando como base la experiencia de los dos últimos años en relación con el pago de impuesto de los médicos, se generaliza el sistema, abandonando el uso de estampillas. En adelante, los pagos se efectuarán bimestralmente en efectivo.

Las pensiones y jubilaciones que pagan tanto el Gobierno como las empresas, están totalmente exentas de impuesto sobre la renta. Ello ha dado lugar a abusos, pues en algunos casos los funcionarios del sector privado, que son también accionistas importantes de sus empresas, aparentan jubilarse con altas prestaciones que, por una parte, son gastos deducibles y, por la otra, no causan impuesto alguno.

Se ha considerado la conveniencia de mantener la exención sólo para las jubilaciones y pensiones que no excedan de 10 veces el salario mínimo regional y gravar el excedente de dicho límite. No se exigirá la acumulación de las pensiones con otros ingresos gravables.

Se suprime, por equidad, el gravamen para las rentas derivadas de contratos prorrogados por ministerio de la ley. En todos los demás casos, cualquiera que sea el importe de la renta percibida, ésta deberá acumularse a otros productos de capital o al ingreso global de las personas físicas, a efecto de que opere adecuadamente la progresividad del impuesto. Complementariamente, las personas físicas acumularán también los ingresos que deriven de certificados de participación inmobiliaria no amortizables.

El régimen fiscal en relación con inmuebles se distorsiona

cuando las personas físicas no adquieren directamente la propiedad sobre tales bienes, sino que constituyen sociedades con acciones al portador o promueven la emisión de certificados de participación inmobiliaria no amortizables, que también pueden ser al portador. A través de estos procedimientos se eluden los impuestos sobre ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles. Para corregir estas situaciones se propone que dichas ganancias queden gravadas conforme a un régimen similar al establecido para el caso de enajenación de inmuebles.

Por lo que toca a los certificados de participación inmobiliaria no amortizables, se propone que los productos del inmueble sean acumulados por los tenedores de dichos títulos, de acuerdo con el mismo tratamiento que la ley señala para las rentas de inmuebles. Para fines de promoción y dentro de la política que se sigue al respecto, se proponen reglas especiales cuando los certificados de participación inmobiliaria no amortizables se emiten en relación con inmuebles destinados a fines industriales o de turismo.

El pago del impuesto por acumulación de sueldos recibidos de diversos patrones y el del impuesto al ingreso global de las personas físicas, se ha venido efectuando en mensualidades, dentro del año siguiente a aquel en que se percibió el ingreso, no obstante lo cual la ley ha liberado al causante del pago de los recargos respectivos. Como en realidad se trata de una cobranza muy posterior a la fecha de percepción del ingreso, se propone una reforma que, si bien mantiene la posibilidad de pagar en parcialidades, ello debe hacerse cubriendo los recargos respectivos conforme a las reglas generales.

Finalmente, se sugiere la adopción de normas tendientes a facilitar la interpretación de diversos textos legales o a hacer más eficaces los procedimientos administrativos y de fiscalización.

#### INGRESOS MERCANTILES

Las reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles pretenden alcanzar mayores niveles de recaudación, gravando bienes y servicios de consumo final de sectores de elevada capacidad contributiva.

En cuanto a la venta o renta de automóviles nuevos, se proponen las siguientes tasas: 5% para automóviles con precio al público hasta \$ 48 000.00; si el precio es superior a esta cifra y hasta \$ 58 000.00 la tasa es de 10%. Para los automóviles entre \$ 58 000.00 y \$ 65 000.00 la tasa será 15% y para los de más de \$ 65 000.00 el impuesto será de 30 por ciento.

En el caso de venta de automóviles nuevos no existe piramidación del impuesto, por celebrarse sólo una operación de venta. Su demanda no se verá contraída por la reforma, por el tipo de artículos de que se trata. Sin embargo, es de preverse un favorable cambio en la estructura del consumo de automóviles con preferencia hacia los de menor precio y tamaño, lo que permitirá un uso más racional de los recursos, ahora escasos, que se utilizan para la fabricación, conservación o mantenimiento.

La recaudación de las nuevas tasas no presentará dificultades adicionales para su control, toda vez que los sujetos no son claramente identificables, ya que las operaciones respecto a

automóviles nuevos, se hacen en las distribuidoras autorizadas. Para evitar desviaciones se define que la enajenación gravada con las tasas especiales es la primera que se efectúa al consumidor.

También se propone que los ingresos derivados de la venta de motocicletas de más de 125 centímetros cúbicos de cilindrada y de las deportivas de toda clase, sean gravados con la tasa especial de 10%, por razones similares a las expuestas en el caso de automóviles. El impuesto no afectará a motocicletas de pequeña cilindrada, que generalmente se utilizan como instrumento de trabajo.

Los ingresos provenientes de servicios prestados en restaurantes, bares, cantinas y centros nocturnos, que reúnan ciertas características o que se encuentren ubicados en hoteles o moteles de lujo o de primera, se establece que quedarán afectados a la tasa del 15%, atendiendo a la naturaleza del consumo que se realiza en este tipo de establecimientos y que revela una mayor capacidad económica.

No se afecta a los establecimientos que no expendan bebidas con los alimentos. La tasa especial no se aplicará cuando los restaurantes, bares y establecimientos similares se encuentren ubicados en hoteles y sean los huéspedes los que concurren a dichos lugares, siempre que el importe del consumo se incluya en la factura o nota que ampare la totalidad de la estancia, ni cuando los servicios en los establecimientos mencionados formen parte de viajes, paseos o giras pagados a precio global.

Por las mismas razones, se propone que los ingresos provenientes de la venta de yates, veleros, lanchas deportivas, aviones y avionetas, causen el impuesto con una tasa de 30%, considerando que la adquisición de este tipo de bienes la realizan personas cuyos ingresos son considerablemente altos.

Se aclara que no quedan comprendidos en la exención del gravamen los ingresos derivados del derecho a la utilización y aprovechamiento de casas o apartamentos amueblados, ni los provenientes del arrendamiento de carros de ferrocarril. Estos casos han dado lugar a constantes controversias en los tribunales.

En congruencia con la política de fomento a las exportaciones se eximen del gravamen a las comisiones que se perciban por la realización de dichas actividades.

#### GASOLINA

La política anteriormente delineada para financiar nuestro desarrollo económico con recursos propios, determina la conveniencia de un impuesto cuyo objeto será la venta de gasolina en expendios autorizados, la venta a consumidores o el consumo que realicen directamente los importadores de Petróleos Mexicanos. Se equipara a la venta el hecho de que la gasolina salga del dominio directo del causante.

Este impuesto recaerá en los expendedores de gasolina que podrán trasladarlo a los compradores. Esta repercusión se justifica por el hecho de que el automovilista es quien recibe una mayor proporción de servicios públicos, tales como calles, vías rápidas, estacionamientos, autopistas y carreteras, entre otros. Además, la contaminación atmosférica y el congestionamiento

urbano demandan crecientes erogaciones por parte del Estado, sin olvidar los graves perjuicios para la salud y la tranquilidad pública que acarrearán tales fenómenos.

Para el establecimiento de este gravamen se ha tomado en cuenta que la mayor parte del transporte de pasajeros y de mercancías se realiza con carburantes diferentes a la gasolina, por lo que no se afectarán los costos de la industria ni del comercio.

Adicionalmente se establecen disposiciones que permitirán obtener el entero oportuno del pago del impuesto, así como conocer los volúmenes de gasolina cuya venta o consumo se gravan.

Del rendimiento del impuesto se establece una participación de \$0.10 por litro para los estados y el Distrito Federal, propiciándose con ello que cuenten con mayores recursos económicos para atender en mejor forma los requerimientos que impone la satisfacción de las necesidades crecientes de la colectividad que en ellos habita.

De ser aprobada esta iniciativa, el Ejecutivo expedirá los decretos conducentes para suprimir diversos sobrepuestos diferenciales autorizados para la venta de gasolina en algunas entidades federativas, con lo que se logrará la igualdad del precio en toda la República. Esta situación no implica que los gobiernos federal y estatal dejen de realizar las actividades que llevan a cabo con los sobrepuestos, ya que la participación prevista los supera ampliamente.

No debe pasar inadvertido que en la frontera norte del país se presentará el inconveniente de que la gasolina comprada en México resultará más cara que la que se vende en Estados Unidos. Ello tiene desventajas, no sólo porque los consumidores cruzarán la frontera para adquirir gasolina, sino porque con tal motivo realizarán compras de otros artículos en el exterior. Será necesario adoptar políticas de precios o medidas fiscales de orden administrativo, que mantengan un nivel prudente de competitividad.

#### CERVEZA

Por necesidades recaudatorias y como un medio más de financiamiento del desarrollo, el Ejecutivo a mi cargo considera necesario proponer se aumente en \$0.25 por litro el impuesto sobre producción y consumo de cerveza. El gravamen será así de \$1.07 por litro, correspondiendo la totalidad del aumento a estados y municipios, que en esta forma recibirán un importante incremento en sus participaciones, de acuerdo con la política de fortalecer a los fiscos locales.

La incidencia recaerá sobre los consumidores que en vez de los \$0.27 de impuesto que pagan en la actualidad por botella de 350 centímetros cúbicos de cerveza, cubrirán \$0.36 que equivalen al 14% de los nuevos precios al público de este producto.

#### TIMBRE

Se incluyen dentro del objeto del impuesto del timbre y se equiparan a la compraventa, el acto constitutivo de fideicomiso y la cesión de derechos del fideicomitente, en virtud de que



estas figuras que en nuestro derecho han servido para dar cierta agilidad a algunas operaciones de carácter no mercantil, han dado lugar a que se presente una marcada tendencia a realizar a su amparo, todo tipo de operaciones traslativas de dominio, con lo que se evita el pago del impuesto del timbre. Por lo tanto, se estima que no hay razón para que los actos del fideicomiso que tengan estas características queden fuera del ámbito del impuesto.

Se señala como sujeto pasivo al fideicomisario y como solidario responsable al fideicomitente. Asimismo, teniendo en cuenta que no es obligatorio designar al fideicomisario en el momento de constituirse el fideicomiso, se prevé que en tal supuesto el sujeto pasivo sea el fideicomitente.

Se exceptúan del gravamen los actos constitutivos de fideicomisos de garantía, de administración y testamentarios.

La elevación de la tasa del 2 al 5% en la compraventa mercantil de bienes muebles, tiene como fundamento la conveniencia de mantener una adecuada proporción con las tasas incrementadas del impuesto sobre ingresos mercantiles.

#### TENENCIA O USO DE AUTOMOVILES

Con frecuencia se presenta un gran número de problemas que impiden controlar la evasión de este impuesto, por lo que se establece en la reforma que se seguirá considerando tenedor o usuario del vehículo al enajenante, en tanto no dé aviso de la operación, en los términos que al efecto se establecen.

En igual forma se asienta que el adquirente será responsable del impuesto del timbre, si al adquirir el vehículo no se cerciora de que el mismo se encuentra pagado, en operaciones anteriores a la suya.

#### REGISTRO FEDERAL DE AUTOMOVILES

Acorde a las modificaciones ya indicadas a la Ley General del Timbre, por cuanto se refiere a la compraventa de bienes muebles, se propone la modificación a la Ley del Registro Federal de Automóviles, estableciéndose que en los casos de compraventa de automóviles entre particulares, las autoridades federales, estatales y municipales no proporcionarán placas a los vehículos mientras no se compruebe el pago del impuesto del timbre.

#### INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES

El propósito principal de la reforma a esta ley es eliminar el tratamiento especial de que fiscalmente gozan las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, pues se considera que en la actualidad y dada la firmeza de las mismas, deben contribuir al Erario Federal en igual forma que lo hacen los sujetos pasivos de los impuestos del timbre y los especiales, que realizan actividades similares o iguales.

Como se ha indicado con anterioridad al comentarse las reformas a la Ley General del Timbre, en lo relativo al acto constitutivo del fideicomiso, conviene gravar esta figura que viene utilizándose para eludir el impuesto del timbre sobre enajenaciones de inmuebles

En tal virtud, se propone que se cubra el impuesto del timbre, en las operaciones que realicen dichas instituciones en los mismos términos en que el gravamen es aplicable a otras sociedades.

Especial mención merece la adición a la fracción V del artículo 154, pues si bien es cierto que las instituciones de crédito tienen perfectamente delimitadas sus actividades y fines en la propia ley, cuando éstas desbordan dichas actividades y fines y se colocan en cualquiera de los supuestos de los impuestos especiales, deben necesariamente cubrir los impuestos correspondientes.

#### INSTITUCIONES DE SEGUROS

Como en el caso de las instituciones de crédito la reforma tiene por objeto suprimir el régimen especial de tributación de las instituciones de seguros, respecto de los impuestos establecidos en la Ley General del Timbre.

La extensión del régimen fiscal especial de las instituciones de seguros a las personas que con ellas contratan, se ha mal interpretado por las empresas en el sentido de que las personas que las proveen de bienes o les prestan servicios no están sujetas a los diversos impuestos federales, especialmente sobre ingresos mercantiles. Para evitar toda duda a este respecto, se aclara que el régimen fiscal especial sólo es aplicable a quienes contraten seguros y no a quienes celebren otros contratos con las empresas aseguradoras.

#### INSTITUCIONES DE FIANZAS

La reforma al artículo 74 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, al igual que las propuestas respecto de las Leyes Generales de Instituciones de Crédito y Seguros, tiene como propósito colocar a las instituciones de fianzas en un nivel de igualdad a la de cualquier otro sujeto de los señalados en la Ley General del Timbre.

#### CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Se propone una adición a la fracción II del artículo 72 del Código Fiscal de la Federación, a efecto de que se considere como delito de defraudación la presentación de declaraciones o manifestaciones con datos o informaciones falsos. Esto es conveniente como un paso más de educación al contribuyente y de promoción de veracidad en sus informaciones al fisco.

#### LEY DE IMPUESTOS Y FOMENTO A LA MINERIA

Se pretende incorporar a la Ley la experiencia acumulada por la aplicación de sus disposiciones, para disponer de un instrumento acorde con las directrices del desarrollo económico del país que permita abrir nuevas explotaciones y ampliar las existentes, mantener los términos de la mexicanización de la actividad minera, elevar la producción e industrialización de sus productos, incrementar la exportación de los mismos con un mayor valor agregado y agilizar los trámites administrativos relativos a la generalización y permanencia de los alicientes fiscales.

También se propone ajustar el impuesto a la producción de carbón mineral y coque, permitiendo un mayor ingreso para las entidades federativas