Situación financiera del Gobierno federal mexicano y reforma fiscal

JOSE LUIS MARTINEZ HURTADO

Se ha señalado insistentemente que la política económica seguida en México durante el último decenio dio lugar a desequilibrios estructurales, entre los que se ha resaltado[1] el existente en cuenta corriente de la balanza de pagos, así como los que siguen: la diferencia entre los ingresos y gastos del sector público, que da origen a creciente endeudamiento; la diferencia entre inversión y ahorro globales; la inequitativa distribución del ingreso, tanto entre los distintos sectores de la población, como desde el punto de vista regional y entre factores de la producción; la escasa capacidad del sistema económico para absorber a la fuerza de trabajo que anualmente se incorpora al mercado de mano de obra; la diferencia entre la capacidad instalada y la utilización de la misma, y los distintos niveles de productividad entre los sectores de la economía, en

Nota: El presente trabajo está basado en la tesis profesional del autor: *Consideraciones acerca de la situación financiera del Gobierno federal mexicano*, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1974.

1 Véase Ifigenia M. de Navarrete, "La evolución del sistema tributario de México y las reformas 1972-73, en *Comercio Exterior*, México, enero de 1973, pp. 48-55.

detrimento del agropecuario, provocando inflexibilidad en la oferta que a su vez han sido factor de aumento de precios y de agudización del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En el presente trabajo se atiende a uno de esos desequilibrios: la deficiente situación financiera del sector público, aunque concretándose al campo representado por el Gobierno federal mexicano.

Al Estado mexicano le han sido encomendadas como responsabilidades no sólo aquellas derivadas de las atribuciones tradicionales de los gobiernos, consistentes en el manejo de los aspectos administrativos y la vigencia del buen orden social, sino también las que se refieren a la promoción del desarrollo económico y de la justicia social. Dado que los egresos públicos reflejan por su monto y estructura la actuación gubernamental encaminada al cumplimiento de sus atribuciones, las responsabilidades asignadas al Gobierno federal mexicano se han traducido en elevados niveles de erogaciones. A ello se debe agregar que al gasto público, por su naturaleza de instrumento de política económica, se le ha asignado un papel compensatorio de la demanda efectiva en los períodos de poco dinamismo de la inversión privada.

La participación de la inversión pública en el proceso de capitalización del país ha sido de primera importancia al representar el 40.8% de la inversión bruta fija en el período 1961-1970, habiéndose reducido ligeramente su ponderación en 1971 (35.4%) y 1972 (34.5%).

En 1973, con cifras preliminares, el gasto efectivo del Gobierno federal[2] ascendió a 75 800 millones de pesos, lo que representa el 12.2% del PIB. Esa proporción es resultado de una tendencia más o menos sostenida hacia el aumento, en 1950 la ponderación del gasto efectivo en el producto social era de sólo 6.2%. Ese comportamiento es consistente para los diferentes componentes del gasto total: las erogaciones corrientes pasan de representar el 3.8% del PIB en 1950 al 7.8% en 1973; los egresos de capital pasan de 2.4% en 1950 a 4.4% en 1973.

Frente a esa situación, los ingresos ordinarios del Gobierno federal se han visto limitados por la estructura de hecho cedular que caracteriza al sistema tributario; el trato favorable a los sectores de mayor capacidad contributiva; los objetivos de estabilidad de precios y cambiaria y de fomento del ahorro, que fueron asignados al aparato impositivo; la inelasticidad de los ingresos públicos; la importante evasión tributaria; la existencia de excesivos estímulos fiscales; la falta de progresividad del sistema impositivo, y la no afectación del potencial tributario. La política de ingresos y tarifas del sector paraestatal, en vez de ser un elemento de transferencia de ingresos del resto de la economía hacia el Gobierno, ha operado en sentido inverso como consecuencia de los importantes subsidios gubernamentales hacia esas entidades públicas.

Aunque la carga fiscal en nuestro país ha mostrado una tendencia ascendente al pasar de 11.8% en 1965 a alrededor de 15% en 1973, como consecuencia, sobre todo, de la realización de reformas fiscales, dada la inelasticidad del sistema tributario mexicano, dicha carga fiscal es muy reducida, no sólo en comparación con la existente en los países más adelantados, sino también con la de los de un grado de desarrollo similar al nuestro, y aun con países más atrasados que México. Obviamente, la confrontación con las economías socialistas arroja mayores diferencias, derivadas del distinto papel que desempeña el Estado en ese tipo de organización económica.

Para efectos de comparación internacional se seleccionaron los años alrededor de 1970, debido a que son los ejercicios más recientes para los cuales se contó con información respecto a un buen número de países. En ese año, la carga fiscal a nivel efectivo de México era de 12.5 por ciento.

En comparación con esa cifra, los países más desarrollados tienen, en general, tasas superiores al 25%, llegando a 42.8% del producto social en el Reino Unido, 39.3% en Alemania Federal y 36.1% en Estados Unidos. La carga fiscal para los diez países con más alto ingreso *per capita*[3] fue de cerca del 31 por ciento.

Si el cotejo se hace sólo con los países en desarrollo, como en un estudio realizado por investigadores del Fondo Monetario Internacional,[4] de una lista de 52 naciones ordenadas en forma decreciente de razón tributaria —que por la definición que de ella dan los autores puede asimilarse a la usada en este trabajo para carga fiscal—, México ocupaba en los años de 1963-1965 los lugares 46-47, es decir, tenía una de las más bajas cargas fiscales. En ese mismo estudio se señala a México como uno de los países que menor esfuerzo impositivo realizan, tomando en cuenta su nivel de ingreso *per capita* y su apertura al comercio exterior.

Según la información a que se tuvo acceso para los años cercanos a 1970, de diez países con nivel de desarrollo similar al de México, este país ocupaba el último sitio, habiendo varias naciones que pasaban el 20% de carga fiscal, tales como Grecia, Brasil, Venezuela, Chile y Uruguay.

Comparando el caso de México con el de países de mayor atraso relativo, se puede ver también lo reducido de la carga fiscal mexicana. De una lista de 16 países, en los años cercanos a 1970 sólo 4 tenían carga fiscal menor que la de México.

En el ámbito latinoamericano, de 17 países captados 12 tenían carga mayor que la de México y sólo 4 soportaban una carga fiscal menor (Honduras, El Salvador, Guatemala y Bolivia).

Como se mencionó anteriormente, por el diferente papel que desempeña el Estado en las economías socialistas, la carga fiscal

2 Excluyendo operaciones de gasto que se compensan con la obtención de ingresos, tales como subsidios, participaciones a los gobiernos locales en el rendimiento de ciertos impuestos, gravámenes no cobrados a ciertas empresas paraestatales, impuestos pagados por el mismo Gobierno, etc.; asimismo, se excluye la amortización de la deuda.

3 Estados Unidos, Suecia, Canadá, Suiza, Francia, Noruega, Bélgica, Holanda, Finlandia y Reino Unido; fuente: Nacional Financiera, *El Mercado de Valores*, núm. 2, enero 8 de 1973.

4 J. R. Lotz y Elliot R. Morss, "El esfuerzo impositivo de los países en desarrollo", en *Finanzas y Desarrollo*, FMI y Banco Mundial, núm. 3, 1969.

en ellas es demasiado elevada: generalmente resulta mayor que la mitad del valor del producto social y alcanza la cifra de 77.7% en el caso de Hungría. Son factores de importancia para llegar a esos niveles de carga fiscal, la gran ponderación de las empresas estatales en la economía de los países socialistas y la elevada participación del Estado en sus utilidades.

El primer efecto de la limitación de recursos en México consiste en que el gasto haya tenido que jerarquizarse de acuerdo con las prioridades de cada etapa del desarrollo económico de la nación, habiendo sido pospuesta la satisfacción de numerosas necesidades, tanto de gasto administrativo (que a su vez ha sido factor de una estructura burocrática ineficiente), como de promoción económica y de justicia social.

El segundo efecto de la limitación de recursos es la necesidad de incurrir en un creciente déficit como consecuencia de la incapacidad del ahorro en cuenta corriente para financiar los gastos de capital. La proporción de este último tipo de erogaciones cubierta con dicho ahorro fue de 61.8% en promedio durante el lapso 1960-1964; 40.9% durante 1965-1970 y 41.3% en el lapso 1971-1973 (este último año con datos preliminares). A lo anterior hay que agregar que una parte de los gastos de capital toman la forma de inversiones financieras que en muchas ocasiones son de hecho meras transferencias no recuperables que el Gobierno otorga a otras entidades públicas a través de constitución de fideicomisos o de aportaciones de capital. Esas inversiones absorben una importante proporción del ahorro corriente, reduciéndose el remanente susceptible de ser utilizado para financiar la inversión física.

En 1960-1964, la proporción de la inversión física financiada con ahorro corriente fue de 58.8%. En 1965 no existió tal remanente, ya que la inversión financiera fue mayor que el ahorro corriente. En 1966-1970 ese sobrante financió el 32.6% de la inversión física. En 1971 la proporción fue de 78.3% en virtud del bajo gasto de capital en ese año. En 1972 volvió a haber carencia de tal remanente y en 1973 sólo el 1.3% de la mencionada inversión física fue solventado con ahorro corriente.

El déficit monetario del Gobierno federal ha pasado de representar el 0.5% del PIB en 1960 al 3.3% en 1972 y 3.8% (preliminar) en 1973. Estas proporciones son bastante más elevadas que las que generalmente existen en otros países de mayor o de similar desarrollo relativo que México, en los que no llega al 2% del PIB (en Estados Unidos ascendió al 1.2% en 1970); respecto a los países de menor desarrollo que nuestro país, de una muestra de trece naciones (en su mayoría latinoamericanas) sólo una presenta un déficit inferior al 1% del PIB; cinco países entre el 1 y el 2 por ciento; cuatro entre 2 y 3 y sólo tres pasan del 3 por ciento.

Por otra parte, mientras en 1960 por cada peso de ingresos ordinarios efectivos el Gobierno federal presentaba un déficit de 7.6 centavos, en 1973 era de 45.6 centavos. Asimismo, en 1960 por cada peso de egresos efectivos, 7 centavos daban lugar a déficit; mientras que en 1973 de cada peso gastado había 31.3 centavos de déficit.

El crecimiento de los números rojos ha sido concomitante con la mayor importancia relativa de la deuda en la economía. En tanto que en 1960 el saldo de la deuda del Gobierno federal representaba el 6.4% del PIB, en 1973 la ponderación era de alrededor del 18%. Los fuertes déficit de 1972 y 1973 han provocado que continúe la tendencia hacia el aumento del peso relativo de esa deuda dentro del producto social. A ello debería también agregarse el aumento del pasivo, tanto interno como externo, a cargo de organismos y empresas paraestatales.

El límite de la capacidad de endeudamiento de la economía mexicana tiene relación, en lo que se refiere a la deuda interna, con la capacidad del sistema bancario para captar recursos, con la necesidad de no entorpecer excesivamente los planes de inversión de los sectores privado y paraestatal financiables con recursos provenientes de dicho sistema, y con el objetivo de no generar aumentos excesivos en el circulante que provoquen cuantiosos incrementos de precios. Respecto a la deuda externa dicho límite está fuertemente relacionado con la capacidad de la economía para obtener divisas mediante las cuales se pueda hacer frente a los compromisos derivados del servicio de esa deuda: pago de intereses, amortización del principal y otros gastos.

El indicador que algunas instituciones internacionales utilizan para conocer la capacidad de endeudamiento externo de un país está dado por la proporción que el servicio de la deuda absorbe de los ingresos de divisas en cuenta corriente; se considera que el límite de solvencia se encuentra en el momento en que dicho servicio representa el 25% de las entradas de divisas en cuenta corriente.

En México esa proporción pasa del 12.5% en 1958 y 15.9% en 1960, al 25.6% en 1973, habiendo rebasado el umbral del 25% desde 1966. Comparando esta situación con la prevaleciente en los países de América Latina se debe hacer notar que sólo Argentina, Brasil y Uruguay, además de México, presentaban proporciones del orden del 25%. No obstante, Argentina la redujo del 27.6% en 1968 al 21.1% en 1971; Brasil del 22.3% en 1967 al 17.1% en 1971 (posiblemente en fechas más recientes ha aumentado), y en Uruguay se ha incrementado de 19.4% en 1967 a 22.2% en 1971.

Por su estructura económica y por la estrategia de desarrollo seguida, México no ha sido capaz de responder, por sí mismo, a los compromisos derivados del servicio de la deuda externa. Ello deriva de la agudización del desequilibrio en cuenta corriente de la balanza de pagos, siendo desfavorables, además, los saldos netos presentados por la inversión extranjera directa.

De lo anterior deriva uno de los principales obstáculos a que se puede enfrentar una política que persiguiera reducir la colocación de deuda externa, como han sido las intenciones gubernamentales desde 1971, ya que dada la incapacidad de la economía para generar las divisas suficientes para cubrir el servicio de la deuda externa, financiar el déficit en cuenta corriente y asegurar reservas suficientes para garantizar la estabilidad internacional de la moneda mexicana, es necesario recurrir nuevamente a la colocación de deuda en el exterior. En el lapso 1970-1972, el aumento neto de la deuda externa del sector público sirvió para financiar, en promedio, el 40.8% del déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente; en 1973 la proporción subió al 85.8%. Cabe señalar que, a su vez, los

intereses de las deudas oficiales representaron, en promedio, el 30.9% del déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente durante el lapso 1970-1973.

Otro factor que restaría eficacia a la intención de disminuir la colocación de deuda externa es el contenido importación del gasto público, el cual origina que se tenga que contratar crédito para financiar las compras de bienes al extranjero. Esto puede ser particularmente importante para el sector paraestatal.

Por lo que respecta a la deuda interna, el financiamiento concedido por el sistema bancario al Gobierno federal, que en 1960 representaba el 14.2% del total, pasa a absorber el 36.3% en 1973; a ello debe agregarse el financiamiento al subsector paraestatal. Atendiendo sólo al saldo de la deuda titulada, el Gobierno federal representó en 1973 el 42% de la circulación total, el sector paraestatal el 21.6% y el sector privado el 36.4 por ciento.

No obstante que son altas las proporciones que absorbe el sector público de los recursos captados por el sistema bancario, debe tomarse en cuenta que la inversión privada se financia fundamentalmente con reinversión de utilidades y con reservas tales como la de depreciación, lo que aminora el efecto de la posible competencia entre los sectores público y privado por la obtención de financiamiento. Sin embargo, no debe perderse de vista que posiblemente se llegaran a afectar ciertos programas de inversión privados o paraestatales que requirieran ser complementados con financiamiento bancario.

Entre las consecuencias que origina la estructura del financiamiento de los gastos —independientemente de posponer la satisfacción de numerosas necesidades en un marco de fuerte incremento demográfico y urbano— se encuentra el aumento de los costos financieros. Los intereses y gastos de la deuda pasan a representar el 9.1% del gasto efectivo del Gobierno federal en 1973, frente al 3.3% en que se ponderaron en 1958, habiendo llegado a significar el 11.8% en 1971.

Esos egresos y la amortización de deuda constituyen serios factores de inflexibilidad del presupuesto. El pago del pasivo ha llegado a absorber hasta el 31.8% del gasto bruto total (en 1961); no obstante, al parecer han mejorado notablemente las condiciones de contratación de la deuda, ya que la amortización representa en 1973 sólo el 6.5% de dicho gasto bruto. El servicio total de la deuda significó en 1973 el 13.6% del gasto bruto, frente a 15.6% en 1958, 36.1% en 1961, 34% en 1964 y 28.9% en 1967. Aunque en 1972 y 1973 sea relativamente reducido el servicio de la deuda, lo que es reflejo de las mejores condiciones en cuanto a plazo de vencimiento bajo las cuales se está contratando, en la medida en que se siga colocando pasivo en elevadas proporciones, es posible que vuelva en un corto plazo a incrementarse notablemente la ponderación de su servicio en el egreso total, agudizando las inflexibilidades presupuestarias.

Por otra parte, se debe considerar el efecto de la forma de financiamiento del Gobierno federal en el nivel general de precios. La parte de la deuda externa que no se traduce en demanda de productos del exterior, así como el dinero creado a través de la emisión primaria de billetes, serán factores de aumento de la demanda monetaria que, si no encuentran respuesta en la oferta a través de una capacidad productiva suficientemente flexible, tenderán a provocar aumento de los precios.

Lo anterior se relaciona con el hecho de que una buena parte de la colocación de deuda interna se lleva a cabo a través del sobregiro del Gobierno federal en sus cuentas con el Banco de México. Ha sido costumbre que dicho sobregiro posteriormente se documente con un pagaré, el que a su vez se redime mediante la colocación de deuda a largo plazo. No obstante, una de las formas en que el Banco de México financia el sobregiro es con emisión primaria de dinero, la cual, si no guarda proporción con el aumento de la oferta real, provocará presiones en el nivel de precios, cuya agudeza dependerá, entre otros factores, del grado de ocupación de la capacidad instalada en cada rama y del destino del gasto financiado de esa manera. En promedio en el lapso 1965-1970 el monto del sobregiro del Gobierno federal en sus cuentas con el Banco de México representó el 52% del déficit monetario total, en el período 1971-1973 la proporción ha sido superior al 65 por ciento.

De mantenerse las condiciones en que se ha desenvuelto la actuación financiera del Gobierno federal, el panorama general aquí presentado se tornaría todavía más pesimista debido a los mayores compromisos de gasto a que deberá atender esa entidad. Si frente al dinamismo que tendrán que presentar los egresos, las fuentes de ingresos mantienen sus niveles y dinamismo tradicionales, el déficit irá en aumento, con las implicaciones que esa situación conllevaría.

Dado el irregular comportamiento, sobre todo desde 1972, de las diferentes variables macroeconómicas, tanto nacionales como internacionales, se podría pensar que es ocioso tratar de proyectar cualquier fenómeno, incluso el déficit del Gobierno federal mexicano, a plazos mayores de uno o dos años; sin embargo, para dar una idea de la importancia que puede llegar a tener dicho déficit dentro de la economía, se proyectaron tanto los ingresos como los gastos del mencionado Gobierno.

La proyección se hizo para un período que abarcara lo que resta del presente sexenio, es decir, hasta 1976, así como el siguiente período gubernamental, o sea hasta 1982.

El comportamiento de los precios provoca que la metodología de proyección sea válida sólo si se utiliza el método de correlación, ya que los niveles de elevación de precios a futuro serán bastante superiores a los que existieron en el período 1960-1973 en promedio, por lo que sería incorrecto realizar proyecciones sobre una serie de tiempo, puesto que cualquier fenómeno verá modificado su comportamiento por el mayor nivel de cotizaciones habido desde 1973.

Los ingresos se proyectaron haciendo el supuesto de que se realizarán, después de 1974, reformas cuyo rendimiento sería, de manera aproximada, semejante a los aumentos de recaudación generados por las modificaciones tributarias hechas en el período 1960-1973. Por otra parte, al extrapolar el aumento anual en la captación de recursos por parte del sistema bancario, se supondrá una tasa de crecimiento similar a la habida en el período 1960-1973, lo cual seguramente será optimista, sobre todo si se toman en cuenta los siguientes factores: *a)* el mayor aumento de los precios que trae como consecuencia una menor captación de recursos por parte del sistema bancario debido a que la tasa real de interés, deducido el aumento de precios, se

ve disminuida, reduciéndose también los incentivos para ahorrar en las instituciones bancarias; *b)* el potencial de captación de recursos por parte del sistema crediticio tiende a agotarse al ser cada vez menor la parte de la población que mantiene sus ahorros fuera de esas instituciones y *c)* se considera que en el extranjero existe una tendencia hacia el alza de las tasas de interés, lo cual, además de disminuir los incentivos para que los capitales extranjeros concurran a México, aumenta los estímulos para que los de origen nacional emigren.

Con todos los supuestos anteriores se debe señalar que según la proyección del gasto efectivo del Gobierno federal, éste pasará de alrededor de 100 000 millones de pesos en 1974 a cerca de 350 000 millones en 1982, lo que entraña que de representar cerca del 12% del PIB en el primer año de referencia, llegará al 16% en 1982. Por su parte, los ingresos pasarán de 70 000 millones en 1974 a 180 000 millones en 1982.

Confrontando las cifras de gasto e ingreso, se podrían alcanzar niveles de déficit que van de 30 000 millones de pesos en 1974 a 170 000 millones en 1982, lo que implica que dicho déficit equivaldrá en el primer año (1974) al 30% de los gastos efectivos del Gobierno federal, 3.7% del PIB y 50% del aumento anual de recursos captados por el sistema bancario, mientras que para 1982 las proporciones pasarán a ser del 48.5% del gasto efectivo del Gobierno federal, el 8.1% del PIB y cerca del 90% del aumento anual de recursos del sistema bancario.

De lo anterior se deduce fácilmente que de seguir la tendencia que hasta la fecha han presentado tanto los ingresos como los gastos del Gobierno federal, los niveles de endeudamiento alcanzarán proporciones alarmantes. Ello se vería agudizado si por diversas causas el gasto aumentase a mayor velocidad, o bien si la captación de recursos por parte del sistema bancario se viese reducida en su ritmo de crecimiento.

Entre los diferentes elementos que provocarán mayor dinamismo del gasto, se pueden considerar: *a)* el incremento de precios que dará lugar a que se encarezcan las adquisiciones y obras públicas gubernamentales y a la necesidad de elevar los sueldos de los empleados federales, para adecuar su capacidad de pago al deterioro sufrido por el aumento de precios; *b)* el crecimiento de las poblaciones urbanas, ya que cuanto mayor tienda a ser la proporción de la población urbana dentro del total, tanto mayores requerimientos de servicios comunales existirán, siendo cada vez más costosa la satisfacción de las necesidades de esas poblaciones; *c)* el aumento de los costos financieros soportados por el Gobierno federal, lo que proviene del nivel cada vez mayor de endeudamiento que se refleja en un incremento de los gastos por intereses de la deuda; asimismo, el creciente nivel de endeudamiento origina mayores compromisos de amortización, lo que, aunque no afecta los niveles efectivos, sí genera compromisos de erogaciones a los cuales habrá que hacer frente; *d)* la existencia de numerosas necesidades pospuestas; *e)* la política consistente en satisfacer ciertos problemas de tipo estructural a través de la creación de fideicomisos o la realización de transferencias, lo que en muchos casos sólo genera paliativos, resultando en el largo plazo onerosa para el Gobierno, y *f)* las mismas obras de infraestructura ya existentes, que se encuentren en funcionamiento, cada vez requieren mayores recursos para su mantenimiento y operación.

Los más altos niveles de déficit provocarán mayores necesidades de endeudamiento, lo que en el futuro podría traer las siguientes dificultades:

a] Aumento del peso relativo del servicio de la deuda en las finanzas gubernamentales.

b] Limitación de los recursos susceptibles de destinarse a financiar el déficit proveniente del sistema bancario, provocada por el menor crecimiento de los recursos captados por las instituciones crediticias. La disminución en el ritmo de captación estará determinada, como ya antes se dijo, por el aumento de precios internos y de tasas de interés en el mercado internacional y por el agotamiento del potencial de captación. Presionar en exceso al sistema bancario podría significar que se restaran recursos al sector privado o al paraestatal para sus planes de inversión, a pesar de que los recursos crediticios sólo tendrán un papel complementario.

c] Como otra posibilidad de financiamiento interno se podría recurrir a la emisión primaria de dinero. No obstante, son de sobra conocidos los efectos que esto conlleva en el nivel de precios al generarse demanda monetaria cuyos niveles exceden la capacidad de respuesta, a corto plazo, del aparato productivo o de ciertos sectores del mismo.

d] La agudización del desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos —originado tanto por la relación estructural que existe entre las importaciones y el crecimiento de la economía, cuanto por la escasa competividad de las exportaciones y la creciente salida de divisas por concepto de intereses de la deuda y rendimiento de la inversión extranjera directa— da lugar al círculo vicioso de originar mayores necesidades de obtención de crédito externo para mantener la paridad del peso con otras monedas, disminuyendo, por otra parte, las posibilidades de hacer frente al creciente servicio de la deuda.

e] El punto anterior adquiere mayor trascendencia si se consideran las limitaciones que existen en el mercado internacional de capitales y que han llevado a un encarecimiento del dinero, pudiendo llegar además el momento en que los acreedores del país tuvieran que seguirle prestando para que éste pueda cumplir con los compromisos de pago de pasivo y sus intereses respectivos, salvo el recurso de declarar a México insolvente.

De lo anterior deriva la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal que proporcione al Gobierno federal mayores recursos propios, independientemente del logro de otros objetivos como serían la consecución de un sistema tributario más progresivo y elástico, un mayor equilibrio entre los recursos obtenidos por los diferentes niveles de Gobierno y un sistema de tarifas del sector paraestatal que le permitan un programa adecuado de expansión sin recurrir en exceso al crédito o a las transferencias gubernamentales.

Para la realización de tal reforma, el Gobierno federal tendrá la siguiente alternativa: llevar a cabo periódicamente pequeñas modificaciones al sistema tributario que difícilmente llegarían a solucionar a fondo sus deficiencias, o realizar una reforma profunda a su aparato recaudador, aprovechando para ello el potencial que hasta la fecha no ha explotado, el que está representado por los ingresos y la riqueza del grupo social que más se ha beneficiado con la estrategia de desarrollo seguida

hasta ahora y que se identifica con los perceptores de rendimientos y productos del capital.

Si bien el sistema tributario mexicano trata favorablemente a los grupos marginados y perceptores de salario mínimo, en ellos no hay capacidad para generar recursos tributarios. La clase media, fundamentalmente vendedora de su fuerza de trabajo y con alta propensión al consumo, es la que soporta mayor carga fiscal. La capa privilegiada, aquella con mayores ingresos y cuya base de sustentación es la propiedad del capital, recibe un tratamiento favorable mediante el cual su contribución al financiamiento del gasto público queda muy por abajo de su capacidad. Si se considera que en 1973 los ingresos de capital generaron una recaudación que ascendió a alrededor de 2 900 millones de pesos y que el PIB ascendió a cerca de 620 000 millones, la carga fiscal que directamente soportaron los perceptores de ingresos de capital fue de sólo 0.47 por ciento.

Obviamente esos causantes pagarán impuestos por otros conceptos, fundamentalmente en el momento de realizar su consumo, el cual, no obstante, representa una menor proporción de su ingreso comparada con el resto de la población, por lo que su carga fiscal en relación con dicho ingreso será menor, a pesar de los intentos de dar progresividad a los gravámenes indirectos mediante el establecimiento de tasas elevadas a ciertos consumos identificables como realizados por gente de elevados recursos

El tratamiento favorable a los ingresos de capital es consistente con una serie de mecanismos institucionales y políticos que forman parte del contexto en que opera la política fiscal mexicana —dentro de los cuales destaca el anonimato en la propiedad del capital— que están orientados a favorecer el proceso de acumulación, que ha dado por resultado una muy inequitativa distribución del ingreso. A su vez, ese proceso se basa en el supuesto de que el factor capital es escaso, sin tomar en cuenta su desperdicio a través del consumo de las ganancias en destinos suntuarios o socialmente inútiles.

Por otra parte, a pesar de que formalmente el impuesto sobre la renta mexicano pretende tener una estructura global, de hecho en la legislación impositiva está fuertemente arraigada la estructura cedular, lo que origina tratamientos discriminatorios a las distintas fuentes de ingreso, resultando beneficiados los de capital. Si en la mentalidad de los legisladores fiscales no estuviera tan arraigada la estructura impositiva cedular y se tratara de que cada causante contribuyera de acuerdo con su capacidad de pago, independientemente del origen de sus recursos, seguramente el potencial de obtención de ingresos gubernamentales se aprovecharía en mucho mayor medida

Aunque la cuantificación más o menos precisa del potencial tributario sería materia de estudio más amplio, se darán algunos datos generales que sirvan como indicadores del orden de magnitud de ese potencial: la parte del producto social recibida por los dueños del capital pasa a ser, según las Cuentas Nacionales del Banco de México, del 67.5% en 1950 al 57.5% en 1967; esa proporción excluye las reservas para depreciación y los impuestos indirectos netos de subsidios. Aunque en ese lapso se observa una tendencia a disminuir la participación del "superávit en operación" dentro del PIB (del 67.5 al 57.5 por ciento), es posible que tal proceso haya sidoo invertido debido a la situación inflacionaria que dominó en la economía desde fines de 1972. No obstante, dada la carencia de cifras más actualizadas y prefiriendo que el cálculo resulte conservador, se puede suponer que los ingresos de capital absorben el 50% del producto social.

De ese 50% de participación, se puede suponer que alrededor del 11% se destina a la inversión y a pago de impuestos directos,[5] quedando un remanente que ascendería al 39% del producto social para ser destinado al consumo de una pequeña capa de la población, la cual satisfará sus necesidades básicas con sólo una muy pequeña fracción de ese remanente, destinándose, por tanto, la mayor parte del mismo al consumo de naturaleza suntuaria.

Considerando que la carga fiscal a niveles efectivos en México asciende a alrededor del 15%, se puede concluir que dicha carga fiscal podría casi duplicarse transfiriendo hacia el Gobierno, vía sistema impositivo, sólo una tercera parte de los recursos que las capas adineradas destinan al consumo, a las cuales quedaría todavía un importante remanente para ser dedicado a la satisfacción de sus necesidades suntuarias.

A fines de octubre próximo pasado fue enviado al Congreso de la Unión, para su aprobación, un documento* que contiene modificaciones a diversas leyes tributarias. Esos cambios han sido considerados por el Secretario de Hacienda como "el máximo esfuerzo que se ha pedido al pueblo mexicano en materia fiscal, quizá desde la época del virrey José María Calleja". El mismo funcionario comentó que "Somos conscientes que no estamos gravando el capital, porque en estos momentos, en los que el proceso inflacionario presenta un esquema muy complejo en la economía mundial, los riesgos de una descapitalización del país no deben correrse".

Esas modificaciones son dignas de reconocimiento por los recursos que generarán, llevando la carga fiscal en alrededor del 2% del PIB, así como por algunos elementos de progresividad y de combate a la evasión que contienen; no obstante, se debe tener en cuenta que inciden de manera especial en la clase media y dejan nuevamente sin afectar el mayor potencial de captación de recursos tributarios, estando a su vez muy distante de lo que podría considerarse como un cambio a fondo del sistema impositivo que modifique la estructura del financiamiento del desarrollo. Una reforma de esa naturaleza tendría que considerar el establecimiento de tarifas progresivas en alguna o varias de las siguientes posibilidades de imposición: *a)* un gravamen al ingreso global integral de las personas físicas; *b)* un tributo a la riqueza neta de las personas; *c)* un impuesto a las herencias, legados y donaciones; *d)* un gravamen que afectara los diferentes niveles de consumo de las distintas capas de la población, y *e)* la implantación del impuesto al valor agregado, que ayudaría al control de los gravámenes directos.

5 Se refiere exclusivamente a inversión privada neta, ya que como se mencionó antes, las reservas para depreciación quedan excluidas del 50% de participación de los ingresos de capital en el producto social. Incluye aumento de inventarios y excluye inversión financiada con ahorro externo. El ahorro privado neto ascendió en promedio al 10.7% del PIB en el lapso 1964-1969. Por otra parte, como ya se mencionó también, los impuestos causados por los ingresos de capital representan alrededor del 0.5% del producto interno bruto.

* Véase la Exposición de Motivos respectiva en la sección Documentos de este mismo número de *Comercio Exterior*. [Nota de la Redacción.]