

México: iniciativas de política económica para 1972

En diciembre de 1971, al igual que un año antes,¹ el Gobierno de México ha planteado una serie de iniciativas de política económica que se inscriben dentro de los lineamientos y objetivos de la nueva estrategia de desarrollo económico, fundamentalmente en los campos de la redistribución de los beneficios del desarrollo, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la racionalización del desarrollo industrial. Se trata, como es fácil advertir, de medidas que influyen en tres vertientes básicas de la nueva estrategia de desarrollo y que contribuyen a fortalecer los instrumentos de política económica en que se apoya dicha estrategia.

Las iniciativas aludidas son la que reforma la Ley del Impuesto sobre la Renta; las de Presupuesto General de Egresos y Ley de Ingresos de la Federación para 1972, y el decreto de estímulos a la industria, para fomentar la desconcentración y la creación de empleos.²

Independientemente de los comentarios específicos que en estas páginas se dediquen a las distintas iniciativas y disposiciones mencionadas, en éste se pretende apreciar la forma en que se integran y la medida en que contribuyen a la estrategia general de desarrollo puesta en marcha por la actual administración mexicana.

Las modificaciones de la imposición al ingreso

Con el objeto de reforzar la orientación redistributiva del principal instrumento del sistema tributario mexicano, la Ley del Impuesto sobre la Renta, y de contribuir a que el Estado capte un mayor volumen de recursos, se propusieron al Congreso diversas reformas a ese ordenamiento, cuya importancia es comparable a la de las modificaciones introducidas al mismo en 1962, cuando se estableció la llamada "tasa sobre ingresos acumulados", y en 1965, cuando se introdujeron los conceptos de ingreso global, tanto de individuos como de empresas, para sustituir el antiguo régimen cedular.

La esencia de las modificaciones propuestas para 1972 se encuentra en el nuevo trato fiscal a los productos del capital, fundamentalmente los derivados de la tenencia de valores de renta fija. Con la modificación propuesta se corrige parcialmente una de las características más inequitativas de la imposición al ingreso vigente: el trato abiertamente discriminatorio en favor de los ingresos derivados de activos financieros de renta fija, respecto del brindado a los ingresos derivados del trabajo y, en menor medida, de los recursos invertidos en el capital propio de las empresas. Con la elevación del gravamen específico a los ingresos derivados de valores de renta fija y la apertura de su acumulación con vistas a la determinación del ingreso gravable sujeto al impuesto al ingreso global de las personas físicas, se ha dado un paso significativo en la modernización de la estructura de la imposición al ingreso en México. Es fundamental que este avance se vea continuado, a corto plazo, con los que lógicamente se desprenden de él: revisar las bases legales y la racionalidad económica de la vigencia del régimen de valores al portador, con vistas a su eliminación en el momento oportuno, y generalizar, haciéndola obligatoria, la acumulación de este y otros tipos de ingresos de capital para la determinación del ingreso sujeto al impuesto global.

Se propuso también elevar la progresividad de la imposición en los rangos superiores de ingreso personal, llevando de 35 a 42 por ciento la tasa marginal máxima aplicable a esos ingresos. Al mismo tiempo se propuso simplificar el régimen de deducciones y exclusiones por gastos médicos y otros y cargas

¹ Véase "La política económica del nuevo gobierno", *Comercio Exterior*, México, diciembre de 1970, pp. 971-974.

² Véanse, en este mismo número de *Comercio Exterior*, en la sección "Documentos", los textos de la "Exposición de motivos de la iniciativa de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta", el "Decreto que declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de las empresas a las que el mismo se refiere" y la "Exposición de motivos del proyecto de Presupuesto General de Egresos de la Federación para 1972"; así como notas informativas sobre este mismo y la Ley de Ingresos de la Federación para 1972, en la "Sección Nacional".

de familia, con el objetivo, lateral pero importante, de mejorar los instrumentos de control sobre sectores de contribuyentes tradicionalmente ajenos a formas de comprobación de sus ingresos efectivos. En el campo de la imposición al ingreso personal, es importante continuar elevando la progresividad de la tributación, la que, en comparación con las tasas aplicables en otros países a niveles de ingreso similares, sigue siendo muy reducida. En un sistema tributario de las características del de México, que contiene buen número de instrumentos de efecto neto regresivo, es indispensable fortalecer el principal elemento de progresividad: la imposición al ingreso de las personas físicas. Este objetivo se torna más importante habida cuenta de las características de extremada y creciente concentración que guarda la repartición del ingreso en México.

La iniciativa comprende, en lo referente al impuesto al ingreso de las empresas, importantes elementos de aligeramiento del trato fiscal: por una parte, rectificando una disposición establecida en 1971, se suprime el impuesto a las ganancias susceptibles de distribuirse, gravándose únicamente a las utilidades efectivamente distribuidas, con lo que se libera por completo el régimen de facilidades a la reinversión; por otra, se amplía, facilita y corrige el régimen de depreciación. La primera propuesta, eliminar el gravamen a las ganancias susceptibles de distribuirse, deja en entera libertad a las empresas para reinvertir sus utilidades sin pago de impuestos, en lugar de exigir que esa reinversión se haga en la compra de activos fijos para fines industriales, y constituye una concesión fiscal destinada a alentar la capitalización y la creación de nuevas empresas, con vistas a fortalecer el ritmo de crecimiento económico y aumentar la generación de empleos. A este respecto, es importante no perder de vista que, tanto desde el punto de vista de la equidad general del sistema tributario como desde el ángulo del necesario incremento de los ingresos fiscales, las concesiones que sea necesario otorgar en el trato fiscal a las empresas deben, en primer lugar, estar plenamente justificadas en su efectividad económica real y, además, verse compensadas por modificaciones de efecto equivalente en la imposición a los ingresos de las personas físicas, principalmente los derivados del capital.

Finalmente, las reformas propuestas contienen incentivos fiscales en favor de la desconcentración industrial y de las exportaciones de bienes y servicios. Este hecho subraya la congruencia que se ha buscado entre las modificaciones que se proponen a la legislación impositiva y los otros objetivos de la estrategia económica general. El trato fiscal preferente que se brinda a las empresas que perciban ingresos del exterior por concepto de asistencia técnica y regalías y a las comisiones que se paguen a agentes comerciales en el extranjero, complementa el nuevo régimen de incentivos fiscales a la exportación, puesto en vigor el pasado mes de marzo.³

En suma, las modificaciones propuestas a la Ley del Impuesto sobre la Renta se inscriben cabalmente en la estrategia económica de la administración mexicana y constituyen un paso significativo en el largo camino de la reforma fiscal, paso que adquirirá su verdadera dimensión al verse complementado por los que necesariamente habrán de seguirle.

Los nuevos criterios de formulación presupuestal

Las iniciativas de Presupuesto General de Egresos y Ley de Ingresos de la Federación para 1972 constituyen un avance muy significativo en materia de formulación presupuestal y permiten que estos instrumentos actúen como herramientas de programación de la acción económica del sector público.

A diferencia de la formulación tradicional, que, del lado de los ingresos, incluía únicamente una estimación conservadora de los ordinarios y, del lado de los egresos, una previsión artificialmente equilibrada a la conservadora estimación de ingresos ordinarios, ahora se presentan estimaciones de ingresos más realistas y que comprenden no sólo los ordinarios sino también los derivados de financiamientos internos y externos y estimaciones de gasto que corresponden a esa visión de conjunto de los recursos, propios y ajenos, de que dispondrá el sector público federal. Se prevé, por esta razón, que desaparecerán —o disminuirán sensiblemente— las sustanciales diferencias entre las cifras de ingresos y egresos que se presupuestaban y las que realmente se obtenían o ejercían en un año dado, con lo que los presupuestos de ingresos y egresos vuelven a tener sentido como expresión de las prioridades de política económica de la administración mexicana.

En virtud de los nuevos criterios de formulación presupuestal, los montos de recursos y erogaciones programados para 1972 no resultan comparables con los previstos para el presente año. Sin embargo, puede establecerse una comparación válida con los resultados de la gestión hacendaria de 1970, que han sido dados a conocer recientemente.⁴ Se advierte, entonces, que, de acuerdo con los presupuestos para 1972, el volumen total de ingresos ordinarios que en este año obtendrá el sector público federal (Gobierno federal y organismos y empresas del Estado) superará en 27.4% a los efectivamente percibidos en 1970, ritmo de crecimiento compatible con el previsible para el producto interno bruto, a precios corrientes, en esos mismos años. Por su parte, las erogaciones presupuestadas para 1972 exceden en 12.9% a las efectivamente

³ Véanse "Modificaciones al régimen de incentivos fiscales a la exportación", y "Las reformas al régimen de estímulos fiscales a la exportación", *Comercio Exterior*, México, marzo de 1971, pp. 199-202 y 178-181, respectivamente.

⁴ Véase "La Cuenta Pública Federal de 1970", *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1971, pp. 998-999.

realizadas en 1970. Este tan modesto índice de crecimiento refleja, por una parte, la congelación del gasto público en 1971 y la intención de reanudar las tasas normales de crecimiento en 1972 y, por otra, la decisión de reducir el ritmo de endeudamiento público y ajustar en mayor medida las erogaciones a las disponibilidades de ingresos ordinarios y de un monto razonable de financiamientos. Esto último se refleja en que el monto de endeudamiento bruto previsto para 1972 resulta inferior en 18.5% al correspondiente a 1970.

Parece evidente que en el curso de 1972 se hará manifiesta la necesidad de una aceleración del gasto público con fines de reactivar la economía. En esta circunstancia, no debería olvidarse que el papel esencial del gasto público en México es el de acelerar —no el de comprimir— la actividad económica; el de actuar como motor de la expansión, no como herramienta de la estabilización.

Los estímulos al desarrollo industrial

A lo largo de 1971 se discutió en México la necesidad de reformar, en sus bases mismas, la legislación vigente de fomento industrial, incorporando nuevos criterios, distintos de los tradicionales, como la contribución a la desconcentración del desarrollo industrial, la generación masiva de empleos y la contribución neta a la posición de balanza de pagos. Se partió de la base de que formular una nueva ley de fomento industrial equivalía a revisar los fundamentos del proceso de industrialización de México, tarea que, como es obvio, no puede practicarse a la ligera. Por lo tanto se prefirió, en este momento, expedir un decreto que, en términos generales, establece el marco y los criterios que normarán la concesión de estímulos fiscales, ayudas y facilidades de diversa índole para las empresas que contribuyan a satisfacer los objetivos arriba señalados. Es de esperarse que de la experiencia que se obtenga con la aplicación de estas disposiciones generales se deriven los criterios y mecanismos específicos que permitan, en el futuro cercano, legislar en materia de fomento industrial, atendiendo a las necesidades y perspectivas de corto y largo plazo de la segunda fase del proceso de industrialización de México.

Las correlaciones de la política económica

De la exposición que antecede, parece evidente que las distintas iniciativas y disposiciones en los campos tributario, hacendario y de fomento industrial constituyen nuevos elementos que complementan la estrategia de desarrollo de la actual administración, inscribiéndose dentro de los lineamientos generales anunciados hace un año y contribuyendo a alcanzar los objetivos entonces señalados. Se trata, como también parece evidente, de medidas parciales que requieren irse completando y perfeccionando para llevar, hasta sus últimas consecuencias, las orientaciones de largo plazo que se han definido como necesarias para impulsar al país hacia una nueva fase, más equilibrada y menos dependiente, de su proceso de desarrollo.

La devaluación del dólar: contexto internacional y repercusiones en México

La situación creada por el Presidente de Estados Unidos el pasado 15 de agosto, cuando decidió privar de su base al sistema monetario internacional, suspendiendo indefinidamente la convertibilidad del dólar en oro y otros activos de reserva, y despertar al fantasma de una guerra comercial a escala mundial, con la aplicación unilateral e inconsulta de una sobretasa de 10% a la mayor parte de las importaciones estadounidenses,¹ parece haberse resuelto en algunos de sus aspectos esenciales en las primeras tres semanas de diciembre, cuando en una serie de reuniones de alto nivel, celebradas en rápida sucesión, los países más desarrollados de Occidente y Japón convinieron en una realineación de sus respectivas paridades monetarias, que incluye la devaluación del dólar estadounidense, la corona sueca y la lira italiana, el mantenimiento de la paridad oro del franco francés y la libra esterlina, la continuación de la flotación del dólar canadiense y la revaluación, en márgenes variables, del marco alemán, el franco suizo, el yen japonés, el franco belga y el florín holandés;² la ampliación, hasta 2.25% arriba y abajo del nuevo nivel de paridad, de la banda de fluctuación permisible, y la eliminación de la sobretasa de 10% a las importaciones norteamericanas sujetas

¹ Véase "Declaración del Presidente de Estados Unidos sobre la nueva política económica", *Comercio Exterior*, México, agosto de 1971, pp. 704-706.

² Aunque, para el 20 de diciembre, no se habían definido oficialmente los nuevos niveles de paridad, el Departamento del Tesoro anunció que "teniendo en cuenta los nuevos niveles de paridad y ponderando con el monto de comercio entre EUA y cada uno de los demás países, la devaluación efectiva del dólar es de 12%, exceptuando el caso de Canadá, cuya moneda continuará flotando" (*The New York Times*, Nueva York, 20 de diciembre de 1971).

a derechos y de la disposición que impedía que las inversiones norteamericanas en bienes de capital importados se beneficiaran de los incentivos fiscales establecidos por el gobierno de Estados Unidos.

Los términos y la secuencia de la transacción en el seno del Grupo de los Diez se tornaron transparentes: en la reunión de los Diez, en Roma, el 30 de noviembre y 1 de diciembre, Estados Unidos abrió la puerta del arreglo global al aceptar que se examinase la hipótesis de una devaluación del dólar; días más tarde, el 3 y 4 de diciembre, el presidente Pompidou y el primer ministro Brandt, en París, zanjaron la difícil cuestión de la relación entre las monedas europeas —fundamentalmente la paridad entre el franco y el marco— ante la aceptación en principio de la devaluación del dólar; diez días después, el 13 y 14 de diciembre, los presidentes Pompidou y Nixon se reunieron en Angra do Heroísmo, Azores, y anunciaron haber convenido propiciar “una pronta realineación de las paridades cambiarias a través de la devaluación del dólar y la revaluación de algunas otras monedas” y acompañar esta realineación “de márgenes de fluctuación permisible más amplios alrededor de las nuevas paridades que se establezcan”; 72 horas después, reunidos en Washington los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales del Grupo de los Diez proclamaron los términos de la transacción: Estados Unidos convino en modificar el precio oficial del oro de 35 a 38 dólares por onza, cediendo a la presión francesa, y en retirar la sobretasa a sus importaciones, a cambio de ganar un margen competitivo sustancial —estimado en 12% por el Departamento del Tesoro— para sus exportaciones, que espera realice una contribución fundamental para restaurar su tradicional superávit de balanza comercial, reactivar su actividad económica y abatir el desempleo.

Sin embargo, muchos otros aspectos, algunos de vital importancia para los países en desarrollo, quedaron sin resolver o aclarar. En primer lugar, en qué oportunidad y en qué condiciones se restablecerá la convertibilidad del dólar en oro o en otros activos de reserva;³ en seguida, qué va a hacerse con los ingentes montos de dólares que están ahora en manos de los bancos centrales de los países de Europa y de Japón, acumulados antes, durante y después de la crisis de agosto-diciembre; en tercer lugar, qué providencias van a adoptarse para resarcir a los países en desarrollo de la pérdida de poder adquisitivo de sus reservas que trae consigo la devaluación del dólar; finalmente, qué papel va a jugar en el futuro el dólar como activo de reserva, si es que alguno.

Estas cuestiones pendientes y algunas otras refuerzan la impresión de que los arreglos de Washington son una solución de corto plazo, parcial y transitoria, y que —como reconocieron los Diez en su comunicado del 18 de diciembre— es preciso iniciar prontamente conversaciones, en el seno del FMI, “para considerar la reforma a largo plazo del sistema monetario internacional”, sobre todo en lo que se refiere a la defensa de las nuevas paridades fijas; al aseguramiento de un grado adecuado de convertibilidad; a la función del oro, las monedas de reserva y los derechos especiales de giro; al volumen adecuado de liquidez internacional, y a la forma de asegurar un grado conveniente de flexibilidad.

El contexto internacional de la devaluación

Parece evidente que la supresión de la sobretasa norteamericana a las importaciones evita una guerra comercial generalizada. Por su parte, la devaluación del dólar —cuya paridad oro se había mantenido invariable desde el 1 de febrero de 1934— significa que el mundo occidental ha dejado de reconocer a esa moneda como el medio de pago preferente y como activo de reserva “tan bueno como el oro”, rompiéndose, de este modo, la hegemonía monetaria ejercida por Estados Unidos desde los acuerdos de Bretton Woods.

Esta situación quedó reconocida por el propio presidente Nixon, quien —de acuerdo con la versión difundida por las agencias internacionales de prensa—, al anunciar el acuerdo de Washington, señaló: “Bretton Woods se produjo cuando Estados Unidos, inmediatamente después de la segunda guerra mundial, predominaba en los asuntos económicos mundiales y su decisión era, quizá, la más importante en ese momento. Ahora tenemos un nuevo mundo... donde en lugar de una nación económicamente fuerte, las naciones de Europa, Japón y Canadá son también fuertes en lo económico y son fuertes competidores...”

En este sentido, los arreglos de Washington representan la pérdida del *status* predominante del dólar, que pasa ahora a ocupar la posición de una, entre varias monedas importantes más, en el escenario internacional. Sin embargo, esos arreglos, por su parcialidad y provisionalidad, no muestran aún con claridad a dónde se dirigen el sistema monetario y la economía mundiales. Los indicios más inmediatos parecen apuntar hacia el fortalecimiento de las zonas monetarias regionales: la del dólar en América, la del

³ Todo parece indicar que la ausencia de acuerdo en cuanto al restablecimiento de la convertibilidad del dólar obligó a los países del Grupo de los Diez, especialmente a Francia, que siempre se ha mostrado particularmente renuente al respecto, a aceptar un margen de fluctuación mucho más amplio que el antes vigente (4.5 frente a 2 por ciento). Con el nuevo margen, la paridad entre dos monedas puede divergir del valor establecido hasta en 4.5%, lo que reduce la necesidad de intervención de los bancos centrales para el mantenimiento y defensa de las paridades establecidas. Un margen estrecho hubiera obligado a los bancos centrales de Europa occidental y de Japón a seguir adquiriendo dólares para defender la nueva paridad de esa moneda; un margen tan amplio como el adoptado, que, de hecho, institucionaliza los tipos fluctuantes, reduce sustancialmente la necesidad de esa intervención. Sin embargo, Francia puso en claro que sólo está dispuesta a aceptar temporalmente ese margen de fluctuación.

futuro "euro" en Europa y Africa, la del yen en Asia. En un contexto de esta naturaleza se reforzaría la subordinación monetaria de los países periféricos en cada área y perdería atribuciones el Fondo Monetario Internacional, reforzándose la exclusión de la inmensa mayoría de los países de los acuerdos monetarios que conciernen a todo el mundo.

Con la devaluación del dólar, por otra parte, obtienen ganancias los países en cuyas reservas existen tenencias importantes de oro. Tal es el caso, en términos generales, de los países avanzados. En cambio, pierden aquellos países que mantienen al dólar como activo de reserva dominante o preferente, como es el caso de numerosos países en desarrollo, sobre todo del área del dólar. Hasta ahora no se ha previsto posibilidad alguna para compensar tal pérdida, a pesar de que el Secretario General de la UNCTAD ha propuesto formalmente una emisión *ad hoc* de derechos especiales de giro con ese propósito.

El margen de devaluación del dólar y otras monedas, la revaluación promedio de las monedas fuertes y el aumento en el precio oficial del oro no garantizan, en el caso de que la crisis monetaria —como muestran muchos indicadores— no sea sino reflejo de una crisis económica generalizada, que se evitará el surgimiento de nuevas especulaciones con el oro o de una cadena de futuras devaluaciones, motivadas por alteraciones en el sentido de los saldos de balanza de pagos y por presiones nacionales.

En este incierto panorama, la perspectiva para el mundo en desarrollo es, si cabe, aún más incierta. Por una parte, por su posición de participante marginal en el comercio mundial, por otra, por la posibilidad de que un cambio excesivamente brusco en la posición de balanza de pagos de Estados Unidos agrave la debilidad actual de la demanda de Europa occidental y Japón y refuerce la tendencia a la baja de los precios de los productos básicos, manifestada aun antes de la crisis de agosto-diciembre.

Repercusiones en México

Los arreglos de Washington, vistos desde la óptica de sus repercusiones en México, no ofrecen sino dos nuevos elementos respecto de la situación creada el 15 de agosto: la supresión de la sobretasa de 10% a las importaciones norteamericanas sujetas a derechos y el retorno al sistema de paridades fijas. El primero de estos elementos, la supresión de la sobretasa, restablece la situación existente antes del 15 de agosto; elimina un obstáculo establecido artificialmente por Estados Unidos que afectó, entre otras, a las importaciones provenientes de un país, México, que deriva de su comercio con él más de dos tercios de su déficit comercial; pero, en modo alguno, representa factor de estímulo para las ventas mexicanas a Estados Unidos. El segundo elemento, el restablecimiento de las paridades fijas, elimina un factor de incertidumbre que se había constituido en obstáculo importante para las negociaciones y los acuerdos comerciales; en cierto sentido, restablece también una situación anterior.

El efecto global para México de la realineación monetaria entre los países más poderosos puede evaluarse ahora en los mismos términos en que se evaluó, en estas mismas páginas, el pasado agosto:

...todo parece indicar que, aunque la realineación de paridades provocará la mejora de los precios relativos de las exportaciones mexicanas a algunos mercados —los de la CEE, el Reino Unido, Suiza y Japón, que en 1970 absorbieron el 11.7% de las exportaciones mexicanas— no puede darse por supuesto que este solo factor provocará el incremento inmediato de nuestras ventas a esos mercados. Para conseguir este objetivo será preciso continuar con la tarea de largo plazo de mejorar cuantitativa y cualitativamente la oferta exportable mexicana. . .

De los países que acaban de mencionarse, México importó en 1970 productos por valor de 615.8 millones de dólares, equivalentes al 25.1% de las compras totales al exterior. Con la realineación de paridades estos productos incrementarán su costo expresado en dólares o en pesos en proporción directa al porcentaje de revaluación, de suerte que el país sufrirá el impacto del alza de los precios relativos de la cuarta parte de sus importaciones.

...el proceso de realineación de paridades monetarias a escala mundial... torna más difícil el ambiente internacional en el que se aplican las políticas mexicanas destinadas a reducir el déficit de la balanza comercial del país y, en consecuencia, dificulta la consecución de este objetivo.⁴

En suma, los arreglos de Washington, con la devaluación del dólar principalmente, afectan a México porque reducen el valor expresado en oro u otras monedas del principal componente de la reserva internacional de nuestro país: los dólares; porque empeoran el ambiente internacional en que México aplica las políticas orientadas a mejorar la posición de su balanza comercial y a reducir la concentración geográfica de su comercio exterior; porque obligan al país a afrontar el encarecimiento de una proporción relativamente importante de sus compras en el exterior y porque lo inducen hacia una mayor dependencia respecto de su cliente y proveedor principal.

⁴ Véase, "La crisis monetaria internacional y la economía de México", *Comercio Exterior*, agosto de 1971, pp. 640-644.