

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN, PRESUPUESTO DE EGRESOS Y REFORMA FISCAL PARA 1990

I

La reciente discusión y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente al primer año de la última década del presente milenio, revelaron con singular claridad y enérgico testimonio, que el objetivo básico y primordial a cuya consecución deberá dirigir sus esfuerzos la presente administración, radica en la *eliminación de la insuficiencia del sistema tributario*.

Esa es la tarea y el reto; también, el verdadero desafío.

Aquí cabe señalar que esa tarea resulta en extremo difícil e intrincada, supuesto que el problema actual no se circunscribe a canalizar los ingresos necesarios para financiar el volumen del gasto público (suficiencia del sistema tributario); ni asignarle a los impuestos su función genuina; obtener los recursos suficientes para la satisfacción de las necesidades institucionales del sector público. La cuestión tampoco se constriñe a diseñar por la vía normativa (en el caso, legislativa) una nueva articulación de la transferencia de recursos desde el sector privado al público (sistema tributario).

La suficiencia del sistema tributario requerirá ineludiblemente (posibilidad con matices de *ineluctable*) de un aumento de la *presión fiscal*, esto es, el aumento del total de ingresos tributarios en relación con el producto nacional bruto.

Es aquí en donde el problema adquiere peculiaridades de auténtico y verdadero desafío, ya que no se requiere tan sólo de una distribución horizontal más equitativa de la carga tributaria, una redistribución de la riqueza y de la renta, de una reducción de la desigualdad económica y social, una clarificación de la Ley del Impuesto sobre la Renta que ha alcanzado niveles esotéricos, de una eliminación de las abismales diferencias entre bases gravables (por ejemplo en materia de ingresos por salarios, y el resto de los contribuyentes que tributan bajo régimen de deducciones), y, por último, de una promoción enérgica y decidida a nivel de eficiencia económica.

Es claro que el aumento de la presión es necesario para reducir el déficit excesivo del sector público. Algunas cifras ilustran ampliamente al respecto: el Congreso de la Unión autorizó al gobierno federal a un *nuevo endeudamiento externo* hasta por 4,000 millones de dólares y a incrementar la deuda interna por 23.8 billones de pesos; asimismo, aprobó ingresos por 194 billones, 379,866 millones de pesos, de los cuales más de la tercera parte (36.3%) provendrá del pago de impuestos, o sea, 70 billones, 683,467 millones de pesos. Una cifra final enfatiza la real envergadura del desafío: el 97% del monto total del endeudamiento interno, autorizado para 1990, se destinará al pago de intereses de emisiones anteriores; la cuenta corriente correspondiente al ejercicio de 1989, culminó con un déficit superior a los 4,660 millones de dólares y con una balanza comercial también negativa superior a los 639 millones de dólares; entre enero y julio de ese mismo ejercicio, el mercado de valores de México realizó operaciones por un monto de 806.8 billones de pesos, de los cuales el 92% correspondió exclusivamente a negociaciones realizadas con instrumentos gubernamentales. El significado vital de esta última cifra es evidente: el gobierno federal está financiando su déficit a través del mercado bursátil.

Sin embargo, y no obstante las cifras de referencia, obtener realmente la suficiencia del sistema tributario, no es simplemente quehacer normativo, ni tampoco administrativo, ni depende exclusivamente de una adecuada selección de los componentes estructurales del sistema. Por el contrario, es, antes que nada, un problema de conducta, hábitos y comportamientos sociales. La suficiencia del sistema tributario requerirá medidas concretas que promuevan decididamente no el temor sino el convencimiento y el civismo tributarios. Medidas que persuadan, logren convicción y refuercen actitudes que lleven al cumplimiento voluntario y espontáneo de los deberes tributarios. La erosión fiscal no se agota en la evasión de los deberes tributarios. El consenso social de contribuir al gasto público conlleva de una manera ineludible el cumplimiento integral de la totalidad de los deberes públicos: informar al gobierno de los dineros que recibe; el uso que realiza; rendir cuentas escrupulosas a la ciudadanía; explicar con toda claridad las prioridades; ofrecer realidades y mejoras en la prestación de servicios públicos y entonces, y sólo entonces, seguramente que la evasión llegará a ser socialmente condenable como la violación, el incesto o el homicidio.

La suficiencia del sistema tributario no depende sólo de los contribuyentes.

II

Distintos argumentos hicieron valer las autoridades hacendarias para legitimar los presupuestos billonarios correspondientes al ejercicio de 1990. Así, sostuvieron expresamente que los ajustes relativos procurarían en cuanto a cargas fiscales se refiere "eliminar los paraísos sin impuestos", "una distribución equitativa", y que "el impacto recaiga sobre los grupos de mayor capacidad económica".

No obstante ello, numerosos contenidos normativos previstos en la iniciativa original de ingresos, contradecían esas afirmaciones.

Los presupuestos en cuestión consignan cifras no sólo difíciles de leer y de escribir sino, sobre todo, de entender y comprender en toda su cabal magnitud: el problema de la deuda externa continúa siendo un fardo canceroso que erosiona buena parte de ese presupuesto billonario. Las cifras consignadas al respecto, continúan siendo profundamente preocupantes: durante 1989, México destinó 14,000 millones de dólares al pago del servicio total del débito, lo que representa el 5.8% del producto interno bruto. Frente a esta colosal salida de recursos, la aportación de Pemex, principal generador de divisas nacional, quedó empequeñecida: 6,000 millones de dólares durante 1989. Así, ha concluido la década de menor crecimiento económico del periodo posrevolucionario, con un pago global de intereses que asciende a 89,948.5 millones de dólares, cantidad equivalente al 97% del saldo de su endeudamiento externo, teniendo todavía un adeudo de principal a pagar los próximos años de 100,000 millones de dólares, equivalente al 48% del valor total de la producción generada durante 1989.

La renegociación de la deuda generará durante 1990 un ahorro de aproximadamente 5,000 millones de dólares. Sin embargo, como hemos podido ver, el monto del principal continúa *incólume*. Es la magia de las tasas de interés, la que hace el milagro: el saldo de la deuda externa del sector público, al mes de septiembre de 1989, se ubicó en 186 billones, 966,000 millones de pesos.

En el ámbito estrictamente presupuestario, las cifras y los argumentos empleados para legitimarlas, debieron ir acompañadas de un presupuesto de "gastos fiscales" a efecto de que todos (causantes y no causantes) estuvieran en condiciones de poseer el instrumento *técnico* más idóneo y apropiado para determinar con toda objetividad los reales repartos de las cargas tributarias.

En efecto, un presupuesto de gastos fiscales permite cuantificar el impacto de las exenciones tributarias y en general la de los estímulos fiscales sobre la recaudación de los impuestos; constituye la herramienta más ilustrativa y reveladora de la incidencia de los beneficios fiscales en la recaudación tributaria y permite precisar el sacrificio fiscal que ello supone para la comunidad toda.

Más aún, resulta imprescindible y forzoso cuando, como ahora, se sostiene que se ha establecido un "nuevo" reparto de la carga tributaria y que tal distribución se ha orientado con un criterio de "equidad". A mayor abundamiento, resulta insoslayable si se tiene presente que ese presupuesto billonario se exigiría coactivamente mediante el financiamiento de las contribuciones correspondientes.

Sobre la connotación de "gasto fiscal" puede afirmarse que existe una concordancia unánime entre los especialistas: este método de estructuración impositiva permite determinar y precisar la *desviación*, más o menos acentuada, según los impuestos, de la estructura esencial de cada tributo.

De ahí, precisamente, su importancia y especial relevancia, ya que esa desviación puede, y de hecho así ha sucedido siempre, violar el criterio de la capacidad económica e igualdad tributaria, falsificando la distribución *nominal* de la carga fiscal. En México, tradicionalmente, los gastos fiscales han supuesto subvenciones indirectas y ocultas de dudosa justificación y, aún más (históricamente comprobado), de dudosos resultados.

José Mauricio FERNÁNDEZ Y CUEVAS