

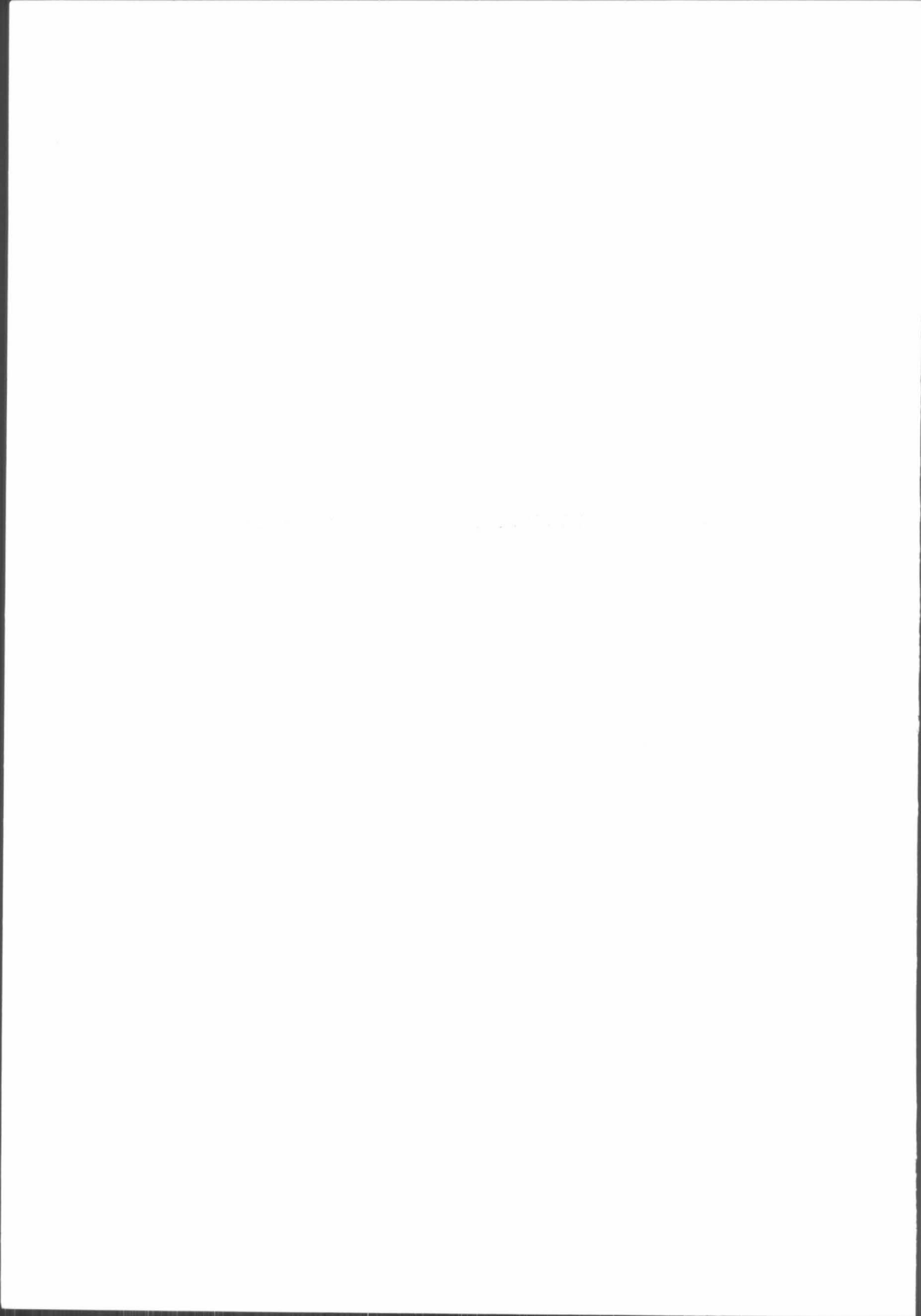
JAIME NICOLAS LOPEZ

Bases de Política Fiscal y Derecho

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI

1 9 8 9

BASES DE POLITICA FISCAL Y DERECHO



JAIME NICOLAS LOPEZ

Doctor en Derecho, catedrático de Derecho Fiscal
en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí,
S. L. P.

Bases de Política Fiscal y Derecho



1989

Universidad Autónoma de San Luis Potosí
México

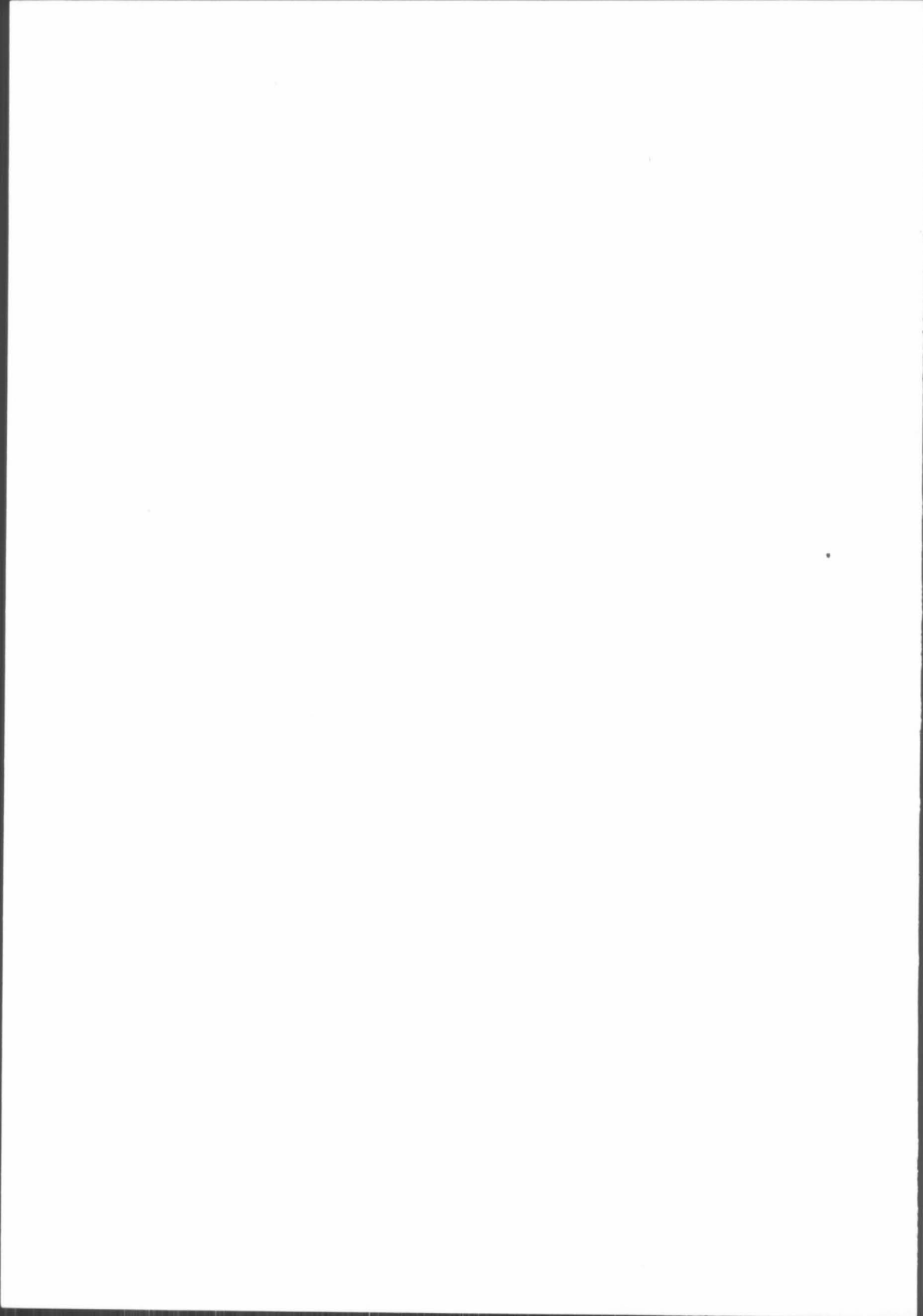
© Derechos reservados

ISBN-968-6194-26-6

0115-89006-A-0013

Editorial Universitaria Potosina

A MI FAMILIA



INTRODUCCION

Fundamentalmente, la investigación se inscribe dentro de un marco general de carácter económico y jurídico, relacionándose ambas disciplinas necesariamente, puesto que el área correspondiente al Derecho Fiscal se circunscribe eminentemente a la materia económica, lo que nos ha conducido a examinar, interpretar y explicar su interdependencia, en forma expresa u ocasionalmente implícita, a lo largo del capitulado, aislando en uno la parte correspondiente a la legislación en el contexto financiero a través de la adopción de una metodología empírica y racional auxiliada por las exposiciones de los teóricos del derecho, de la economía y en general por los ensayistas con intuición genial y estilo universalmente reconocido, por lo que el objeto de estudio es la política fiscal en su concepción más amplia, considerándola como un proceso funcional y estructural que permite el equilibrio de intereses involucrados, mediante la valoración y tomas de decisión conjuntas entre gobernantes y gobernados en aras del bienestar general a partir del ingreso público, que a la vez constituye su principal contenido y permite la delimitación de nuestro examen sin excluir totalmente a otros de sus apartados como el egreso.

Las convulsiones de la economía contemporánea y en el orden social y político, reflejan objetivamente la urgencia de revisar y darle un nuevo giro a las políticas fiscales existentes, formulando un esquema estructural sistemático y fundado en las exigencias actuales, en una perspectiva teórica integrada por principios de solidez científica, pretensión que, a nivel de hipótesis útil en la elaboración de una teoría general sobre este campo del conocimiento por ulteriores investigaciones, justifica la elección

del tema apuntado, así como su importancia, por atender y procurar influir en el desarrollo de la economía y consecuentemente en el bienestar humano, teleología que requiere —como se intenta— la identificación precisa de las premisas impuestas por una circunstancialización que permita encauzarlos coherentemente, posibilitando la medida de sus conexiones y la trascendencia de sus efectos.

Además, se intenta establecer, mediante un cuadro amplio, las múltiples perspectivas que pueden traducirse en objetivos de política fiscal de acuerdo a las peculiaridades específicas a cada región y a la variabilidad de instrumentos que, en su conjunto, puedan ser organizados y orientados según representen mayor o menor nivel de productividad y en función de la viabilidad de dichos objetivos según las circunstancias de tiempo y de lugar, por la estabilidad del sistema gubernamental o flexibilidad del orden jurídico, así como de la formación ética y demás elementos que incidan en el planteamiento de objetivos al igual que para su consecución.

Se ha considerado importante distinguir y separar en capítulos distintos a los objetivos de los efectos que forman parte de un análisis integral acerca de la política fiscal a fin de lograr una visión orgánica y precisa a nivel no sólo conceptual sino de trascendencia práctica que propicie la solución de conflictos en el grado posible de eficacia, en atención a la naturaleza de las metas propuestas y a la categoría de efectos de que se trate según la situación real de la economía y de los demás instrumentos —como el derecho— que pueden significar apoyo u obstáculos para su obtención.

Dedicamos especial atención a la diversidad de obstáculos que pueden oponerse al éxito de las estrategias de política fiscal, puesto que su conocimiento es una condición necesaria para que no caigan en la falacia quienes asuman la principal responsabilidad de diseñar y aplicar los programas financieros. La intención, en esta parte, en consecuencia, consiste en poner de relieve jerárquicamente la gama de obstáculos más representativos tanto en el orden interno como el externo. Simultáneamente, se presenta un cuadro de posibles soluciones y alternativas para vencerlos, dedicando más espacio al renglón tributario en su aspecto legislativo y económico.

Se ha buscado sentar, sistemáticamente, algunas bases expli-

cativas de la interrelación entre estructura fiscal y desarrollo económico de acuerdo a la dimensión y etapa existente entre ambos tópicos, señalando el cambio de perspectivas sobre las estructuras tributarias a fin de que tal enfoque aporte a las economías que se han quedado a la zaga nuevas y atractivas alternativas para su desenvolvimiento ascendente, tanto en el contenido estructural de índole fiscal, como a su finalidad, según el carácter público o privado de los órganos o sujetos que la determinen.

Se aborda la planificación financiera bajo el supuesto de que equivale a una de las técnicas más útiles de política fiscal, como se ha observado en las economías donde únicamente aquéllas no desarrolladas la han olvidado permitiendo con ello, por consiguiente, su permanencia en bajos niveles de vida. Se trata de demostrar la importancia de que la tengan los lugares que aún carecen de ella proporcionándoles lineamientos generales sobre su problemática, refiriéndola a los regímenes jurídicos contemporáneos y a los sujetos competentes para su adecuación y selección de prioridades.

No podríamos dejar de lado lo relativo a la reforma fiscal, en virtud de que para la política fiscal y para el derecho representa el instrumento que permite el paralelismo entre los conflictos presentes y ambas áreas del conocimiento, siempre y cuando se atienda a principios preestablecidos que señalen un límite para evitar los abusos y la desorientación de su papel real, pero que a la vez le den su justa extensión atendiendo no exclusivamente a la captación de recursos sino al logro de metas orientadas hacia modalidades diversas que procuren el bien general, como la distribución equitativa del ingreso y el progreso de las naciones.

La crisis económica de nuestro tiempo ha obligado a los gobiernos, a sus asesores y en general a los estudiosos a idear mecanismos que auxilien en la solución del cúmulo de problemas que les son inherentes ante los intereses tan grandes que se encuentran en juego y los riesgos cada vez mayores de agudizar el problema al grado de provocar estallidos sociales. Situación que resulta particularmente compleja por el origen y destino de las causas que la han provocado, al no localizarse en un espacio territorial determinado, sino en todo el orbe. Por lo que para hacerles frente se ha planteado la necesidad de llevar a la práctica un proyecto de unificación de países con idénticas características y metas similares en lo financiero, comercial, político, social y cultural, es-

trategia vigente en los países europeos y ensayado en latinoamérica, no dando por ahora todos los resultados esperados, pero que al mismo tiempo se vivifica en ambas partes, por supuesto con mayor urgencia para los países que se han colocado en una situación económica difícil, principalmente para resolver el endeudamiento y el armamentismo que ponen en peligro a una numerosa población. En este contexto los países del área han puesto en marcha la continuación de una política basada en la integración regional, aunque de manera sutil, creando organismos comunes, fondos financieros de auxilio a los países más endeudados o mediante acuerdos de grupos como el de Contadora y en algunos casos intentos como la formación de los llamados clubes de deudores. Como se desprende, el sistema de integración de países presenta múltiples facetas, todas ellas ligadas al desarrollo, mismo que constituye la meta principal de la política fiscal y económica pudiéndose cuestionar la integración como uno de los instrumentos de éstas, para lo cual realizamos un exhaustivo desmembramiento de sus posibles implicaciones y alcances.

Finalmente, en un país como el nuestro, con poca investigación empírica sobre la materia, las conclusiones a que se llegan quedan en el nivel descriptivo, pero que supone aportes, fundados racionalmente, para la formulación de nuevas hipótesis que aunadas a otras que han sido presentadas con métodos y técnicas distintas por los especialistas en el derecho, la economía y en suma la política fiscal como ciencia reciente y de amplias perspectivas, integren su filosofía.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

SUMARIO

1.—Introducción; 2.—Significado de Política; 3.—Significado del Término Fiscal; 4.—Conceptos afines al Derecho Fiscal; 5.—Concepto de Política Fiscal; 5.1. Ubicación de la Política Fiscal; 5.2. Importancia de la Política Fiscal; 6.—Noción del Derecho.

1.—INTRODUCCION

Como el objeto de estudio consiste principalmente en “La Política Fiscal”, resulta necesario inquirir sobre su connotación, tanto gramatical como doctrinal, e inclusive su sentido extensivo, a fin de determinar su contenido y, especificar lo que para efecto de nuestras pretensiones hemos de entender por ella a lo largo de la investigación. Con tal fin nuestro examen conceptual es breve pero lo suficientemente sólido para que nos permita captar su dimensión, estructura y por ende, la importancia del tema central elegido. Igualmente se consideró pertinente aclarar el sentido del significado del Derecho delineando el marco conceptual básico dentro del cual se ubica la posición sostenida ante una diversidad de corrientes.

2.—SIGNIFICADO DE POLITICA

Es conocido el origen y significado etimológico de la palabra política que proviene del griego y del latín y significa ciudad,

arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los estados.¹ O bien, esta palabra designaba en griego a la ciencia de los negocios del Estado, antes de designar una opinión escogida como tarea de propaganda y como instrumento de la conquista del PODER que comúnmente se entiende en nuestros días.²

El término política, ha tenido una diversidad de significados en atención a los enfoques particulares de cada uno de los investigadores del tema; sin embargo, el elemento con el cual la generalidad identifica a la política es el PODER. En este sentido, se ha dicho³ que el vocabulario político peca de imprecisión, en razón del uso generalizado que de él se hace, pero eso tampoco basta. Porque no se puede en modo alguno desconocer que, como ciencia incipiente que es los titubeos de los especialistas y las incertidumbres del vocabulario están de alguna manera justificados. Lo inquietante no es, sin embargo, eso, sino la distinta actividad mental de los investigadores que va desde la abstracta formulación de juicios axiológicos hasta la mera explicación positiva; y sobre todo, la falta de acuerdo entre los especialistas acerca del objeto mismo de la disciplina. Para el objeto de la ciencia política es esencialmente el estado; pero este punto de vista parece hoy insuficiente, no sólo porque el estado es una de las tantas formas políticas que ha habido, sino porque expresa la totalidad de los fenómenos políticos. Más adecuado resulta circunscribir el objeto de la ciencia política al estudio del gobierno, como lo propone Key, o de los controles sociales (Catlin) o, si se prefiere un término más expresivo del poder, pero la noción de poder es a todas luces demasiado amplia, esto explica que la opinión dominante sea la de limitarse al estudio del poder gubernamental, de lo que Raymond Aron denominará "estructura de autoridad".

-
1. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1970, p. 1045.
 2. Maurice Lauré, *Traité de Politique Fiscale*, 2a. edition, presses Universitaires de France, París, 1967, p. 23.
 3. *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo 22, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1966, p. 582.

Igualmente, desde la antigüedad, para Aristóteles⁴ la política es el medio para equilibrar las fuerzas opuestas de la oligarquía y la democracia, de suerte que pueden evitarse tanto la arrogancia del rico, como las desesperaciones del pobre. Al identificar Aristóteles a la política con un medio cuyo fin se hace consistir en un equilibrio de fuerzas alude a la actual noción de poder que venimos señalando.

Otro autor que también identifica el concepto política con el PODER es Helmut Schoek⁵ al afirmar que “La política es una forma especial de aquella acción social que necesita y busca el PODER que aspira a un gobierno legítimo y que intenta, muchas veces conforme a un medio de sociedades, dirigir y estructurar los asuntos públicos del Estado. En la política las personas, o los grupos, emplean el poder para imponer unas metas o unos intereses en unas situaciones históricas y sociales del sector público y en contra de la voluntad y de los objetivos de otras personas y grupos, utilizando para ello la lucha o sirviéndose de acuerdos. La política encierra en sí, el elemento de la coacción para imponer determinadas ideas de orden, por política social se entiende el empleo de medios políticos incluso de la coacción estatal, cuando la persuasión y los procesos generales de comunicación no son por sí suficientes, para *poder* influir en los procesos más importantes desde el punto de vista social, con miras a la situación ideal en la que está pensando el político”.

Otra corriente de opinión es la expuesta por el jurista Rafael Preciado Hernández,⁶ quien sostiene: “Al relacionar la ciencia con la política, no entendemos esta última como meta técnica de las luchas por el *poder*; tampoco como las directrices y actividades seguidas por los gobiernos con miras a realizar los fines del Estado; pues si bien son importantes estas acepciones de

4. *Loc. cit.*

5. Helmut Schoek, *Diccionario de Sociología*, Vol. 136, Sec. Ciencias Sociales, Ed. Herder, Barcelona, 1973, pp. 548-549.

6. Rafael Preciado Hernández, “Ciencia y Política” *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XXVIII, UNAM, Mayo-Agosto, Núm. 110, 1978, p. 473.

la política, para entenderlas en su recto sentido tienen que fundarse y justificarse a la luz de la Ciencia Política, es decir a la luz de la política como ciencia del Estado, aquí comprendidas la teoría general del Estado y la filosofía del Estado”.

Karl W. Deutsch,⁷ uno de los más prestigiados politicólogos contemporáneos, entiende la política como una ciencia, en otro aspecto un arte y también una cuestión de decisión personal, teniendo por principal preocupación el análisis del mundo, proporcionar un conocimiento político que ayude a la gente a tomar sus decisiones políticas, aquí y ahora, decisiones sobre su propio destino y el destino de las futuras generaciones cuyo aspecto fundamental consiste en la preocupación de la verdad, por un conocimiento que puede verificarse y por acciones políticas que trabajen en la realidad social, así el estudio de la política, se ha convertido en una ciencia y sus practicantes en científicos políticos.

Como se observa, Deutsch abandona el elemento PODER de las nociones transcritas al igual que Preciado Hernández, pero además sus conceptos tienen mayor dimensión para darle la categoría de ciencia a la política. Esta preocupación ha sido compartida por Maurice Loure,⁸ al atribuirle a la política la calidad de ciencia compuesta por un conjunto de leyes científicas sobre las maneras de conducir la ciudad habitualmente tratadas como datos anteriores a los conocimientos científicos. Tales políticas deben ser vistas como ciencias especiales del comportamiento de las colectividades y estas ciencias son datos anteriores al libre arbitrio de las opiniones. Incluso para Aristóteles,⁹ “la política es algo más que una *ciencia* política, encontrando en ella el concepto de un orden natural de las instituciones humanas, la concepción de un orden ideal y la clasificación y análisis de las formas socio-políticas existentes así como su valoración a fin de ela-

7. Karl W. Deutsch, *Política y Administración Pública*, INAP, México, 1980, pp. 91, 93 y 95.

8. *Op. cit.* p. 23.

9. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. I, Ed. Aguilar, Madrid, 1974, pp. 531 y 532.

borar un programa práctico”, asimismo en 1870 Emile Littré¹⁰ definió a la política como ciencia del gobierno de los estados.

Para nuestro estudio es básico tener una noción elemental, pero general de la política, para tal fin es necesario acudir al apoyo doctrinal mismo que también utiliza el término en forma extensiva tal como lo hace el financista Alfonso Cortina,¹¹ al explicar la política como el arte o la técnica, si se quiere, de gobernar que exige a cada paso una decisión para optar entre diversos valores. La política implica básicamente un juicio de valores sociales o morales. En la misma perspectiva, la Real Academia Española,¹² define la política como arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado.

Lo anterior nos permite concordar con Griziotti,¹³ en que “La actividad financiera tiene necesaria y esencialmente un carácter político. Consiste en el reparto, como se ha dicho, de los gastos públicos entre los sujetos a la soberanía del Estado, y se desarrolla con criterios esencialmente políticos”.

En realidad, el sujeto, los procedimientos, los fines de la actividad financiera, tienen carácter político. Los medios son económicos, pero los principios del reparto son políticos y filosóficos e igualmente en su conjunto poseen un alto contenido jurídico a través de su reglamentación o bien de su teleología.

Independientemente de que la política trate del estudio del gobierno, controles sociales, poder, estructura de autoridad y tenga la categoría de ciencia, este término puede ser aplicado a la actividad del gobierno para la captación de ingresos o en la aplicación del gasto público.

10. Cit. por Maurice Douvergère, *Introducción a la política*, Ed. Ariel, Caracas-Barcelona, 1968, p. 11.

11. Alfonso Cortina, *Curso de Política de Finanzas Públicas de México*, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 20.

12. *Op. cit.*, p. 1045.

13. Benvenuto Griziotti, *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, 2a. ed., trad. de Enrique R. Mata, notas de Miguel Jiménez de Cisneros, 2a. ed., Reus, Madrid, 1958, p. 29.

Desde luego este género de funciones del Estado tiene una naturaleza de orden político tal como lo comenta Harol M. Groves¹⁴ "...basta observar que desde hace un tiempo se ha reconocido que existe una relación recíproca entre la imposición de tributos y el ejercicio del sufragio. El grito de guerra de la Revolución Norteamericana fue: "La imposición de tributos sin representación es tiranía". (Quizá sea igualmente acertada la inversa de esta afirmación; es decir, que la representación sin la imposición de tributos es tiranía, ya que, cuando menos, conduce al derroche irresponsable del dinero ajeno). La estrecha asociación entre el pago de impuestos y la exención de los mismos está confirmada elocuentemente por la historia constitucional británica, la cual consiste, en gran parte, en una lucha tenaz entre el rey y el parlamento por la disposición de los fondos nacionales. Y es un hecho curioso el de que la victoria de los Comunes perdure en el precepto contenido en nuestra Constitución, según el cual el llamado papel moneda debe tener su origen en la Cámara de Representantes".

3.—SIGNIFICADO DEL TERMINO FISCAL

El concepto fiscal se deriva de una antigua palabra griega para canasta, que simboliza la bolsa pública. La palabra italiana del Renacimiento *fisc*, que denominaba la tesorería, se parece lo suficiente a la palabra inglesa *fist* (puño) para controlar la naturaleza en ocasiones violenta del cobro de impuestos a un pueblo poco dispuesto a pagarlos.¹⁵

Según Rafael de Pina¹⁶ la palabra fisco significa tesoro público, erario, hacienda pública, patrimonio del estado constituido

14. Harold M. Groves, *Finanzas Públicas*, 5a. Reimpresión, Ed. Trillas, México 1980, p. 17.

15. Robert S. Bangs, *Financiamiento del Desarrollo Económico*, 2a. ed., FCE, México, 1971, p. 9.

16. Rafael de Pina, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1965, p. 276.

por sus bienes propios y por las rentas provenientes de sus diversos ingresos.

Flores Zavala¹⁷ explica que fisco proviene del latín *fiscus* que significa tesoro o patrimonio de los emperadores para diferenciarlo del erario que era el tesoro público o los caudales que eran destinados a las obligaciones del Estado, por tanto se le considera a este como titular de hacienda pública, y por lo mismo, con derecho de exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cumplir las que le resulten a su cargo.

Con igual significado, aclara Sergio Francisco de la Garza¹⁸ que el origen de la palabra fisco se encuentra en el vocablo *fiscus* que se utilizaba entre los romanos para llamar al tesoro del soberano (rey o emperador) en contraposición al erario, que era el tesoro del estado; posteriormente se hizo extensivo el vocablo fisco para comprender el tesoro del estado también, cuando los príncipes llegaron a tener disposición del tesoro público. Agrega de la Garza citando a Rossy que las antiguas leyes castellanas dieron el nombre de fisco o cámara del rey al tesoro o patrimonio de la casa real y el de erario al tesoro público o del estado. Tanto en España, como en América hoy día, ambos vocablos se consideran sinónimos.

El fisco es la concreción jurídico-económica del Estado.¹⁹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁰ ha dicho que por fiscal debe entenderse "lo perteneciente al fisco, y fisco significa,

17. Ernesto Flores Zavala, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, 7ava. ed., Ed. Porrúa, México, 1976, p. 20; Cfr. Manuel María Diez, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, p. 119.

18. Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, 8ava. ed., Ed. Porrúa, México, 1978, p. 71.

19. *Loc. cit.*

20. *Loc. cit.* Cfr.: Amparo en revisión 1601/33. José Yves Limantour, 29 de mayo de 1934, 5 Votos. Ponente: José López Lira, cit. por Raúl Rodríguez Lobato, *Derecho Fiscal*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, México, 1983, p. 3.

entre otras cosas, la parte de la hacienda pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos,..." Es muy desafortunado este criterio de la Suprema Corte al limitar lo fiscal únicamente a contribuciones, impuestos y derechos; sin embargo, la tesis prevaleciente es en el sentido de que "por materia fiscal debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción o el control de los *créditos fiscales* o lo referente a las sanciones que se impongan por motivo de haberse infringido las leyes tributarias",²¹ lo cual queda aclarado según el artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación vigente que establece: "son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".

Por tanto en el sistema jurídico mexicano solamente quedan excluidas de lo fiscal las prestaciones derivadas de las relaciones

21. Amparo directo 3683/73. Petróleos Mexicanos, 6 de septiembre de 1974. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Fernando Lanz Cárdenas. Precedentes: Amparo en revisión 152/61. Anastacio Miguel Cerda Muñoz, 19 de abril de 1961. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Secretario, Jesús Toral Moreno. Amparo en revisión 852/60. Carl R. Guth, 26 de octubre de 1960. 5 votos. Ponente, Felipe Tena Ramírez. Secretario, Jesús Toral Moreno. *Informe Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1974. Segunda Parte. Segunda Sala. En el mismo sentido: amparo en revisión 293/77. Ferretería Baños, S. A., 4 de mayo de 1977. Unanimidad de votos. Ponente, Gilberto Liévana Palma. Secretario, José Raymundo Ruiz Villalazo. *Informe Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1977, Tercera Parte. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; véase Raúl Rodríguez Lobato, *Loc. cit.*

de derecho privado del estado. (Productos, artículo 3o., 3er. párrafo del Código Fiscal de la Federación).

El Tribunal Fiscal de la Federación,²² apartándose de lo que todavía se ha entendido limitadamente por lo fiscal, ha sostenido que cuando se esté en presencia de una prestación a cargo del Estado o de una obligación pecuniaria correspondiente al mismo, esas prestaciones tienen carácter de fiscales, lo cual coincide con el significado original del término y, además, se apega a su dimensión real al incluir las erogaciones estatales que son el presupuesto o consecuencia que justifica una parte importante del ingreso público. El criterio es plausible y congruente con el carácter de la fuente.

Las nociones que se han dado sobre fisco y materia fiscal nos permiten generalizar el contenido de tales conceptos en su objeto consistente principalmente en todo ingreso público. Con este elemento inicial, las distintas definiciones que se han dado sobre la rama del derecho que específicamente se ocupa de estudiar y reglamentar el área, se han expuesto en los términos siguientes:

Siguiendo a Rafael Bielsa el tributarista mexicano Margáin Manautou²³ define al derecho fiscal diciendo que “es el conjunto de disposiciones legales y de principios de derecho público que regula la actividad jurídica del fisco”.

Rafael de Pina²⁴ entiende por derecho fiscal “el conjunto de disposiciones fiscales referentes a los gravámenes o impuestos establecidos por el estado, entidades federativas o municipios, con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para la atención de los servicios públicos”.

El financista Ernesto Flores Zavala²⁵ identifica al derecho financiero público con el derecho fiscal y lo explica como “la rama autónoma del derecho administrativo, que estudia las normas

22. Sergio Francisco de la Garza, *op. cit.*, p. 72.

23. Emilio Margáin Manautou, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 6a. Ed., UASLP, México 1981, p. 23.

24. *Op. cit.*, p. 23.

25. *Op. cit.*, p. 11.

legales que rigen la actividad financiera del estado o de otro poder público”.

El derecho fiscal lo define Luis Martínez López²⁶ como: “el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Estado al señalar sus recursos para sufragar los gastos públicos, ejecutar las leyes que fijan las contribuciones mediante un procedimiento especial adecuado a su finalidad de interés social, así como resolver las controversias que suscite su aplicación, por medio de un tribunal administrativo”.

La falta de uniformidad y confusión existente a nivel de nuestros más altos tribunales y en la doctrina, sobre todo mexicana, acerca del concepto de derecho fiscal, refleja el estado de atraso de la investigación en el área, incluso en temas elementales. Atraso manifiesto en relación a los países desarrollados, aunque esto sea explicable y lo sorprendente es que su papel modesto ante la ley fiscal y los criterios jurisprudenciales ubica a la teoría no como promotora para la actualización de los enfoques sobre problemas específicos como es la conceptualización y demarcación del contenido de la rama del derecho fiscal; por el contrario, se advierte que más bien los fiscalistas se han dejado guiar por el legislador o por el magistrado o ministro constructor de las tesis jurisprudenciales, cuando lo óptimo es que suceda exactamente lo inverso.

Así la definición de Bielsa tiene el mérito de que se aparta de la corriente Kelseniana que los otros autores citados siguen fielmente al entender limitativamente derecho fiscal = norma y no derecho fiscal = norma + principios; sin embargo, incurre en el error de incluir en la definición el concepto definido, al igual que De Pina y Flores Zavala.

Realmente De Pina define el derecho impositivo de manera específica o bien lo asimila al derecho fiscal siendo éste, como ha quedado demostrado, de mayor extensión.

Una imprecisión de la definición de Flores Zavala es que su-

26. Luis Martínez López, *Derecho Fiscal Mexicano*, 4a. ed., ECASA, México, 1976, p. 26.

pone la existencia de poderes públicos no integrantes del Estado pero sujetos de Derecho Administrativo.

Además, existe una abundante terminología que en forma limitada o extensiva, contiene el objeto propio de esta rama del derecho y que en uno u otro aspecto se ocupan del ingreso público, tales como derecho administrativo, derecho tributario, derecho financiero, derecho patrimonial, derecho presupuestario, hacienda pública, ciencia de las finanzas públicas, etcétera. A nuestro juicio, estos conceptos tienen como elemento común el ingreso, mismo que según su tratamiento original ha sido a través de la palabra fisco o materia fiscal en un sentido muy amplio y cualquier variante del ingreso público ha de ser nominado bajo esta connotación, por tanto, el derecho fiscal debe ser comprendido como una rama del derecho que tiene por objeto establecer los postulados filosóficos y las normas positivas que se ocupen del ciclo y los elementos propios del ingreso público a fin de satisfacer las necesidades de las colectividades.

4.—CONCEPTOS AFINES AL DERECHO FISCAL

Seguramente de donde se han desmembrado todas las confusiones-clasificaciones es de lo que tradicionalmente se nos ha enseñado sobre lo que debemos entender por derecho administrativo.²⁷ Así sabemos que regula la actividad del Estado a través de actos materiales y jurídicos en virtud de atribuciones para lograr los fines del estado; pero como esto resulta sumamente amplio y por consiguiente abstracto, ofrece serias dificultades de interpretación sobre las funciones del estado ¿a qué organos co-

27. Según Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 134, es la rama del Derecho Público interno constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del poder ejecutivo federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.

responde concretamente realizar tales actos? ¿con fundamento en qué precepto? ¿qué consecuencias acarrea la realización de un acto? etc. En suma, en la realidad se presentan un cúmulo de cuestionamientos de orden práctico que en atención a la definición de derecho administrativo, no nos cuesta mucho trabajo ubicar tales relaciones jurídicas en su esfera; sin embargo, esto se torna complicado cuando paralelamente colocamos esas mismas situaciones en áreas distintas; sin que esto signifique que lo estemos haciendo equivocadamente. De ahí la necesidad de aclarar lo que corresponde a las ramas del derecho que nos proponemos examinar.

En este sentido, un concepto muy frecuentemente utilizado es el derecho tributario,²⁸ mismo que se ha identificado con el establecimiento de los tributos, entendiéndose por este concepto a los impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales, asimismo se ha dicho que los procedimientos oficiosos o contenciosos caen dentro de su campo al igual que las sanciones por su violación.

El concepto de derecho patrimonial²⁹ encierra un sólo renglón que es el relativo a la gestión o administración de patrimonio permanente del Estado y del manejo de la empresa pública. En tal sentido esta connotación por su naturaleza específica no ofrece confusión alguna al aislarse de las demás ramas jurídicas conexas.

28. Según Sergio Francisco de la Garza, *op. cit.*, p. 22; es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos (impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales), a las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pue-

El derecho financiero,³⁰ por su parte, agrupa el establecimiento de tributos, la obtención de recursos, la gestión o manejo de bienes patrimoniales, la erogación de recursos y a las relaciones jurídicas de los órganos del estado y de los órganos de estado con los particulares. De esto se advierte claramente que dentro del derecho financiero quedan incluidas otras ramas del derecho; como por ejemplo: el derecho fiscal, el derecho tributario, el derecho patrimonial, el derecho presupuestario, por lo que debe colegirse que éste es un concepto general que incluye a varios, que resultan específicos, lo que ocasiona una duplicidad de denominaciones entre las mismas ramas jurídicas, situación que desde un punto de vista técnico debe ser vista con mucha cautela.

El derecho presupuestario,³¹ a su vez se dirige principalmente al gasto público y a su polo opuesto que lo permite, el ingreso, resumiendo los contenidos de esta rama del derecho: la erogación de recursos, la preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto de ingresos y egresos, la rendición de cuentas y la responsabilidad de funcionarios por el mal manejo de recursos. Esta rama es suficientemente específica porque no se aparta de las directrices que le son propias en atención a su condición de ser susceptibles de presupuestarse a través de proyectos, previsiones y programas.

30. Según Sergio Francisco de la Garza, *Ibidem.* p. 15 es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del estado en sus tres momentos, a saber: En el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.

31. Según Sergio Francisco de la Garza, *Id.* p. 18, es el conjunto de normas jurídicas relativas a la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de ingresos y egresos y a las normas jurídicas sobre rendición de cuentas y sobre responsabilidad de los funcionarios públicos por el mal manejo de esos recursos.

Ahora bien, si a todos los contenidos de las diversas áreas jurídicas enunciadas le agregamos notas que no sean requeridas a las normas jurídicas sino que les “sirvan de sustento y base o apoyo para integrar un todo coherente”, nos encontramos frente a lo que en la actualidad se conoce con el nombre de ciencia de las finanzas³² pues a ella pertenecen “los principios filosóficos”, los objetivos políticos y los medios económicos, las normas jurídicas reguladoras de la adquisición, gestión y empleo de los elementos económicos para satisfacer necesidades públicas mediante el gasto público, en suma los problemas del sistema fiscal, verbigracia: administración fiscal, política fiscal, etc., todo esto ha sido atribuido, asimismo a la hacienda pública,³³ por consiguiente la referida ciencia de las finanzas públicas³⁴ y ciencia de la hacienda

32. La palabra *finanza* (hacienda) se deriva del latín medieval *finantio* o *financia*, que equivale a pago en dinero. Originalmente, se empleó esta palabra para indicar toda clase de pagos en dinero, especialmente para los pagos que tenían un carácter de derecho público. Ya en el siglo XVI, en Francia, se expresa con el término *les frances* la situación del patrimonio del estado, y de aquí se extiende esa expresión a los restantes países cultos. Véase sobre este particular Fr. J. Neumann, *Finanz und finanzwissenschaft*, en *Z. Staats. W.*, 1908; Eheberg, Carlos T. Von. *Hacienda Pública*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1929, pp. 2 y 3.

33. Según Harold M. Groves, *op. cit.*, p. 16, es un campo de investigación en que se estudian los ingresos y los egresos de los gobiernos tanto federales como estatales o locales, incluyendo: recaudaciones públicas, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto, tales como administración fiscal y política fiscal.

34. Según Guillermo Ahumada, *Tratado de Finanzas Públicas*, Tómo I, p. 32, la ciencia de las finanzas estudia los recursos y los gastos públicos y los efectos que producen, en la economía social e individual, la recaudación del recurso y su gasto. La economía pública se gobierna esencialmente por principios compulsivos y procura la satisfacción de las necesidades públicas por la recaudación y la distribución.

pública resultan ser claramente conceptos sinónimos. Además debemos advertir que su uso está condicionado a la costumbre del país de que se trate, por ejemplo, es muy común que en España se utilice el concepto ciencia de la hacienda pública, como al igual es sumamente empleado en Estados Unidos de Norteamérica el de ciencia de las finanzas públicas. En el caso de México se usan todos, pero, el que más ha hechado raíces es el de derecho fiscal. La fiscalidad, por otro lado, es un concepto relativamente reciente utilizado básicamente en el ámbito de los economistas. Se quiere significar con su uso todo lo relativo a los medios de financiamiento público, denotando acción, forma de ser o estar de la actividad del Estado y de la participación de los gobernados en la relación económico-jurídica derivada de los ingresos públicos, pudiéndose hablar de un derecho de la fiscalidad, de una procuraduría de la fiscalidad —no sólo para defensa del Estado sino también del gobernado—, de un tribunal sobre fiscalidad, de una dirección de asuntos sobre fiscalidad, etc. El uso del concepto es cada vez más generalizado, por lo que no es remoto que en el mediano plazo sea trasladado al mundo del derecho, al propio tiempo que se va desarrollando una nueva terminología de acuerdo a las necesidades prácticas de la época, al exigir a la vez que simplificación y claridad, también operatividad ante situaciones no previstas en un riguroso juridicismo desvinculado de la dinámica característica en los ciclos económicos actuales de efectos a largo plazo que requieren su previsión oportuna. El moderno concepto tiene la ventaja de que con su extensión auxilia a evitar las confusiones existentes con la diversidad de denominaciones sobre un mismo objeto, sin que signifique que se excluye la posibilidad de que se utilicen algunos de manera específica para partes segregadas limitativamente a un aspecto concreto del objeto general, además, se adecúa tanto a la economía como al derecho lo que no sucede con otros de orientación eminentemente económica como finanzas públicas, hacienda pública, etc. Su simplicidad permite una fácil aprehensión, propiciando la unificación terminológica.

5.—CONCEPTO DE POLITICA FISCAL

Con las bases previamente expuestas intentamos en este apartado llegar a nuestra noción sobre política fiscal. Esto nos parece un requisito fundamental para el desarrollo de nuestro tema central, en virtud de que existe una gran confusión sobre su significado técnico, además de que la bibliografía sobre este problema es abundante, unas limitan su campo de operación con uno de sus instrumentos los *tributarios* con mayor frecuencia hasta las que la asimilan con el conjunto de la política económica. Es frecuente también que las decisiones de la política fiscal se conciban como *actos volitivos del estado*, en lugar de ser consideradas como resultado de un proceso continuo y permanente de negociación entre los distintos grupos de interés económico y el Estado. En consecuencia, afirma Francisco Javier Alejo³⁵ suele confundirse el conjunto de la política fiscal con sus instrumentos, en lugar de contemplarla como un proceso continuo y permanente de remodelación de los esquemas sociales de compromiso, en el que se renegocian continua y periódicamente los objetivos de la política fiscal y los instrumentos para alcanzarlos e incluso, en algunos casos, los criterios de evaluación de los resultados.

De acuerdo con este autor, una de las mejores definiciones de política fiscal es la de Víctor L. Urquidí:³⁶ “La política fiscal, es el conjunto de medidas relativas al *régimen tributario*, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones de la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de las cuales se determina el monto y la distribución de la inversión, directa o indirectamente,

35. Francisco Javier Alejo, *La política Fiscal en el Desarrollo Económico de México*, Selección de Miguel S. Wionczek, La Sociedad Mexicana: presente y futuro, Lecturas No. 8, 2a. reimpresión, FCE, México, 1983, p. 56.

36. Víctor L. Urquidí, *La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina*. Selección de Héctor Assael, Ensayos de Política Fiscal, Lecturas No. 2, 1a. reimpresión, FCE, México, 1975, pp. 46-47.

en el monto y la composición de la inversión y el consumo privados”.

De acuerdo con la misma fuente, los objetivos son parte integrante de la política fiscal y la medida en que se les satisfaga depende en buena proporción de los instrumentos que se seleccionen y de su eficacia operativa. Asimismo, la influencia que tenga la política fiscal sobre la economía en la sociedad depende de la amplitud de las funciones que se asignen al Estado.

En suma, dentro de un contexto político nacional dado, la política fiscal comprende todos los aspectos financieros de las actividades del sector público, cuyo propósito sea cumplir con las funciones de promoción económica y social, seguridad nacional, paz pública y bienestar colectivo que le hayan sido asignadas por la sociedad. Así, la política fiscal se presenta como una función derivada del conjunto de obligaciones impuestas al sector público por la comunidad a través de los procesos de negociación mencionados.

De esta suerte, las tres principales manifestaciones, concretas de la política fiscal son:

a). El acopio de *recursos humanos*, físicos y financieros que el sector público hace cumplir de acuerdo a los cometidos que le han sido impuestos, lo que se traduce en un determinado volumen total de gastos.

b). La distribución que el sector público hace de dichos recursos entre las distintas finalidades u objetivos, de donde surge la jerarquía real de prioridades, es decir la intencionalidad real de la política, la que puede o no ser la misma que se haya planteado públicamente (intencionalidad declarada) y

c). El conjunto de instrumentos y mecanismos que el sector público tiene en juego para financiar el volumen de *gastos* en que deba incurrir para alcanzar los objetivos.

Tanto Francisco Javier Alejo como Víctor L. Urquidi incluyen en el ámbito de la política fiscal a los ingresos y gastos cualquiera que sea la modalidad de éstos. Por su parte Robert S. Bangs,³⁷ al tratar de significar y determinar el campo de la polí-

37. *Op. cit.* p. 15.

tica fiscal, expone que “la política fiscal, dentro de la cual incluye todos los aspectos de estructura y magnitud de los *ingresos* y *gastos* gubernamentales se considera por lo general, como uno de los instrumentos que los países más avanzados tienen a su disposición para tratar las variaciones a corto plazo en el volumen global de la actividad económica, esto es, para contrarrestar las perturbaciones cíclicas. Aunque en años recientes la política fiscal de los países avanzados se ha ocupado principalmente de objetivos a corto plazo o anticíclicos, los economistas y los políticos han llegado a comprender cada vez más que también tienen implicaciones a largo plazo; entre éstas están los posibles efectos sobre la tasa de crecimiento económico del país, definida convencionalmente como el progreso en el ingreso per cápita medido en unidades monetarias con un poder de compra constante”.

Al concluir Robert S. Bangs que la política fiscal se refiere a la parte de la política económica nacional que se ocupa principalmente de los ingresos y gastos del gobierno central; de la relación entre estas dos corrientes de fondos; y de los efectos económicos de estos ingresos y gastos; para todas las funciones que realizan hoy en día los gobiernos, se advierte claramente que coincide su significación de política fiscal con la de los autores antes mencionados. Hasta aquí el contenido de la política fiscal gira en torno al ingreso y el egreso público.

Una breve noción que refleja lo anteriormente señalado es la que define a la política fiscal como “la intervención del Estado (gobierno) para controlar los ciclos económicos valiéndose de sus poderes de *gasto* y de establecimiento de *impuestos*”.³⁸ Es de advertirse que lo relativo al ingreso se limita en esta noción a una de las especies del ingreso público: el impuesto.

Limitando en igual forma el significado del ingreso público Maurice Lauré³⁹ expone que la política fiscal “consiste una vez decretado el principio de retención fiscal en determinar las características generales del *impuesto* en función de datos económicos y psicológicos.

38. *Fred Aprende Economía Moderna*, Ed. Trillas, México, 1979, p. 22.

39. *Op. cit.*, pp. 5-7.

La determinación de las características generales del impuesto constituyen una tarea delicada. Los conocimientos a los cuales las autoridades encargadas de la política fiscal deben acudir son sobre economía política, la psicología y aún la filosofía política, disciplinas que no brillan siempre por su exactitud, la existencia y utilidad de las reglas de política fiscal son igualmente con frecuencia mal conocidas”.

De acuerdo con Héctor Assael debe entenderse la dimensión de la política fiscal como ingreso y gasto público y además la participación del sector privado ya sea en forma directa o indirecta en tales funciones de las economías. La política fiscal, consecuentemente, no sólo se determina por el gobierno sino en su conformación participan los particulares. Esta idea es apoyada también por Benjamín Retchkiman⁴⁰ en los términos siguientes: “...el concepto de política fiscal no solamente se refiere al contexto tradicional de usar los *gastos*, *los ingresos* y la *deuda pública* gubernamentales de la manera más conveniente o adecuada, sino considerando su efecto en el otro sector de la economía —*el privado*— y la obligación que no la posibilidad, de influir en él de modo decisivo...”

Jacinto Faya Viesca⁴¹ al emplear el vocablo política financiera se refiere a la política fiscal expresando que “es la encargada de estudiar los *finés* que en esta materia persigue el Estado y los medios de que se vale para su obtención.

Para Griziotti, citado por Faya Viesca,⁴² consiste en “la elaboración y sistematización de los *principios* directivos o la selección de los ingresos públicos”.

La política fiscal comprende, en términos de Harold M. Groves,⁴³ “los problemas relativos a la plena y eficaz utilización de los *recursos* nacionales y al mantenimiento de la estabilidad del

40. Benjamín Retchkiman, *Política Fiscal Mexicana*, UNAM, México, 1979, p. 48.

41. Jacinto Faya Viesca, *Finanzas Públicas*, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 725.

42. *Loc. cit.*

43. Harold M. Groves, *op. cit.*, p. 725.

nivel de *precios*. El objeto de la política fiscal es por lo pronto atenuar el llamado ciclo de los negocios; a la larga, lo es el evitar el secular estancamiento y la secular inflación, mientras que, al mismo tiempo, se crea un ambiente favorable para el progreso económico.

La teoría fiscal y la política derivada de ella tratan al financiamiento del gobierno, mismo que cumple tres funciones básicas: *imposición* de tributos, ordenación de *gastos* y manejo o administración de la *deuda* pública.

Los problemas financieros que se plantean en este aspecto son parcialmente monetarios. —relacionados con la posibilidad y el costo del crédito— y en parte fiscales relacionados con los impuestos, la deuda pública y los gastos públicos”, concluye Groves.

La política fiscal expone Maurice Lee,⁴⁴ “afecta la oferta de fondos disponibles a través de cambios en los *gastos* e *ingresos* gubernamentales. Desde el punto de vista de la estabilización, por lo menos en su sentido aritmético, esto puede efectuarse a través de ambas caras de la política fiscal. Si un análisis apropiado indica que la economía amenaza escaparse hacia arriba de la franja de estabilización y que un retiro de tres mil millones de dólares de la economía contendrá esta tendencia, puede extraerse entonces dicha cantidad a través de un aumento de los impuestos o de una reducción en los gastos o por una combinación apropiada de ambos métodos. ¿importa realmente qué procedimiento se utiliza?

La respuesta a este problema representa la esencia de la política fiscal. Para que cierto aumento de impuestos o una reducción equivalente de los gastos tuvieran idénticas consecuencias sobre la economía política sería menester que ambos incidieran precisamente en los mismos sectores; ahora bien: esto es muy probable que ocurra. Una respuesta sin embargo, exige la cuidadosa estimación del sistema federal de ingresos para poder prever las consecuencias de los cambios marginales que se efectúen en el siste-

44. Maurice Lee, *Estabilidad Económica*, Trad. Marcelo Norwesterm, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1967, p. 60.

ma impositivo. Se necesita información similar para apreciar las consecuencias económicas implícitas en una modificación del gasto gubernamental”.

El diccionario de economía Valle⁴⁵ resume la noción de política fiscal como “dirección gubernamental de la economía mediante la variación del volumen y contenido de los *impuestos*, *deuda pública*, *gasto público*, *fondos gubernamentales*, etc. Cuando las rentas bajan y la economía experimenta una depresión, una disminución de la presión fiscal puede ayudar a estimular el recobro inyectando poder adquisitivo, y aumentando, de esta forma, la actividad económica; cuando el poder adquisitivo es excesivo, como en el caso de la inflación, pueden aumentarse los impuestos para frenarlo. Además los cambios automáticos en los impuestos gubernamentales, tienen lugar junto con las fluctuaciones de la renta y el empleo; por ejemplo, bajo el sistema *palle* del impuesto sobre la renta, una persona que está sin empleo recibe, automáticamente, unos subsidios que le ayudan a mantener su poder adquisitivo, en general, los ingresos gubernamentales procedentes de la distribución, tienden a aumentar cuando aumenta la renta nacional y viceversa. Las obras públicas, los gastos que lleva consigo el Estado providencia y otros gastos de dinero público, pueden utilizarse para estimular la economía en épocas de depresión o para reducir la presión inflacionaria. Para que tengan éxito estos cambios en el gasto, requieren una planificación temporal cuidadosa”.

Johnson Okhuysen⁴⁶ de acuerdo con Samuelson, afirma: “...entendemos por política fiscal positiva el proceso de disponer los *impuestos* y los *gastos* públicos de manera que ayuden, a un tiempo, a amortiguar las oscilaciones del ciclo económico y a mantener una economía con elevado nivel de empleo y libre de inflación y deflación excesiva...”

45. *Diccionario de Economía Valle*, pp. 428-429.

46. Johnson Okhuysen, *Equilibrio entre presión fiscal y justicia fiscal* (en el sistema Tributario Federal Mexicano) Universidad Anáhuac, México, 1948, p. 20.

En términos similares se ha definido la política fiscal como un proceso de dar forma a la imposición, gastos, empréstitos y amortizaciones de la deuda que constituyen los elementos del presupuesto, para atenuar las variaciones de los ciclos económicos y contribuir a mantener una economía creciente, con nivel alto de empleo y sin excesiva inflación o deflación. Y es en el presupuesto gubernamental, en la relación de los gastos previsibles y de los ingresos que necesitan recaudarse para cubrirlos en el que el gobierno hace manifiesta la política fiscal que planea seguir.⁴⁷

La política fiscal es la que aconseja al Estado su intervención en la economía pública, mediante una científica determinación de los impuestos y una eficiente fijación de los gastos públicos, así como hábil manera de realizar éstos. Según Martínez López.⁴⁸

Harold M. Somers⁴⁹ en su noción se ocupa de la estructura y objetivos de la política fiscal, forma la primera, la mayor parte de los instrumentos individuales de política fiscal —gastos, impuestos, empréstitos y pago de la deuda— a pesar de que a los diversos instrumentos de política fiscal como un todo les falta integración.

El objetivo inmediato se hace consistir en estudiar cada uno de los instrumentos de política fiscal sobre alguna base comparable y luego construir un cuadro general del impacto fiscal como un todo . . . por política fiscal entendemos el empleo de un grupo de instrumentos específicos de la política económica . . ., afirma Julio Herschel,⁵⁰ y continúa . . . en la literatura anglosajona conforme a la cual la política consistía en el empleo de instru-

47. Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1973, p. 28.

48. Luis Martínez López, *op. cit.* p. 34.

49. Harold M. Somers, *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, 4a. reimpresión, FCE, México, 1977, p. 540.

50. F. Julio Herschel, *Ensayos sobre Política Fiscal*. EDERSA, Madrid, 1975, p. 17.

mentos fiscales con el objetivo de lograr la estabilidad a la que se agregó posteriormente el crecimiento.

Como se advierte de las distintas nociones que sobre política fiscal se han dado, la mayoría coincide con dos de sus elementos básicos: ingreso y gasto (público). Estas nociones, desde luego, resultan sumamente extensas, sin embargo, al mismo tiempo desde otro enfoque se plantean de manera limitada si se toma en consideración lo expresado por distintos especialistas, a saber, entre otros:

Robert S. Bangs⁵¹ entiende que “la política fiscal se ejecuta mediante un complejo proceso de decisiones del gobierno en el cual se determina la cantidad y distribución del gasto público y se establece el carácter y aspectos administrativos del sistema tributario. Como es natural, este proceso varía mucho en sus detalles de país a país, dependiendo de las instituciones políticas, historia, orientación de la administración que tiene el poder y varios otros factores.

La política financiera se puede definir, según Neumark,⁵² como “la doctrina de los motivos, los métodos y los efectos políticos de producción y distribución de las medidas económicas financieras de toda clase, en la medida en que éstas están destinadas a servir el aseguramiento del crecimiento económico más continuo posible y —dentro del marco de los límites impuestos por los ideales de justicia imperantes— más fuerte posible, manteniendo un alto grado de ocupación y un valor del dinero aproximadamente estable”.

El objetivo último de la hacienda pública es desarrollar una política fiscal adecuada. Esto implica que el propósito de su estudio debería hacerse en el ámbito fiscal, y lo que debería hacerse incluye evidentemente una cuidada valoración de los efectos de lo que se está haciendo, así como la proyección en el futuro de nuevos, y a veces osados planes. La política fiscal abarca cuestio-

51. *Op. cit.* p. 42.

52. Cit. por Paulsen, *Teoría General de la Economía*, Trad. de Carlos Gerhard, Tomo IV, UTEHA, Sección 13, Núm. 17, México, p. 65.

nes políticas de distinto rango que van desde asuntos de carácter local, como la conveniencia de instaurar una nueva escuela secundaria hasta ampliar cuestiones de política nacional, como la esfera adecuada de la actividad fiscal del gobierno en relación con el funcionamiento del conjunto de la economía, sostiene Philip E. Taylor⁵³ y en otra parte señala que la hacienda pública se ocupa de la determinación de las políticas fiscales adecuadas, las cuales en un gobierno demócrata deben ser no solamente justas, sino también posibles; no sólo capaces de mejorar las condiciones económicas y fiscales, sino también susceptibles de ser adoptadas.

En el mencionado diccionario de economía Valle,⁵⁴ brevemente se explica el cambiante concepto de política fiscal: "mientras la política fiscal estuvo limitada a conseguir el equilibrio anual entre el ingreso y el gasto, el campo para influenciar a la economía mediante medidas fiscales estuvo limitado. Con la aceptación en los años recientes de las ideas Keynesianas, de que el gasto excesivo o deficiente en el sector privado de la economía pide la acción gubernamental para contrarrestar la deflación o la inflación mediante déficits o superávits del presupuesto, las posibilidades y el campo de la política fiscal han quedado aumentadas".

En nuestro examen adoptamos la significación más amplia que del concepto de política fiscal se ha dado incluyendo no sólo a la parte relativa a las contribuciones sino a cualquier instrumento de que se valga el Estado para la obtención de ingresos, independientemente de su origen o de su naturaleza. Entendemos en consecuencia, por política fiscal un proceso de selección de instrumentos y tomas de decisión del gobierno y de los gobernados a fin de que en un orden justo se promueva y logre el máximo de bienestar posible a través del control y dirección de los ciclos económicos.

53. Philip E. Taylor, *Economía de la Hacienda Pública*, Tr. María Teresa Fuentes Quintana y José Ma. Lozeno Irueste, Ed. Aguilar, Madrid, 1960, p. 4.

54. *Op. cit.* p. 429.

Nuestro propósito consiste en plantear un esquema que a la luz de un análisis científico nos dé una apreciación de nuestro objeto, lo más acabada posible, aunque por razones de delimitación del tema excluimos la parte relativa al gasto —no en forma definitiva— y nos dedicamos principalmente al análisis de la parte correspondiente al ingreso.

5.1. UBICACION DE LA POLÍTICA FISCAL

El concepto de política fiscal nos sirve para determinar el significado de nuestro objeto de estudio y medir, al mismo tiempo, su alcance, cuestión que debemos de entender en forma que sea lo suficientemente clara y delimitada, pues si bien es cierto que nuestro concepto resulta muy extenso, también es verídico que el propio concepto tiene límites: La política fiscal es un capítulo de la economía, con sus propias características, objetivos, métodos, elementos y principios que, desde luego le dan su unidad con pertenencia a un campo de mayor dimensión como lo es el de la economía general. Asimismo la política fiscal se auxilia de las áreas del conocimiento —psicología, sociología, filosofía, política, derecho, etcétera— para el logro de sus metas, pero no deben confundirse éstas con el contenido de la política fiscal. Esta afirmación ha sido aceptada por la generalidad como se ve a continuación:

Harold M. Groves⁵⁵ ha expresado: “la política fiscal, adquisición reciente y de suma importancia en la esfera de actividad en la hacienda pública, pertenece en proporción considerable al campo de la llamada economía colectiva y economía política”.

Sainz de Bujanda,⁵⁶ por su parte, expone: “la política fiscal es una parte importante de la política económica general . . . para la mayoría de los economistas contemporáneos, en la ausencia de crisis de trabajo, ni un alto nivel de vida, ni el desarrollo económico parecen accesibles sin la ayuda de una política fiscal”.

55. Harold M. Groves, *op. cit.* p. 20.

56. Fernando Sainz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 32.

Héctor Assael⁵⁷ también afirma que “la política fiscal es una de las categorías de la política económica que, dirigida o espontáneamente, ha desempeñado un papel significativo en el desarrollo económico registrado en los 4 últimos decenios por varios países latinoamericanos. A pesar de esto, es poco lo que se ha escrito y/o se ha publicado con el propósito, de un lado, de sistematizar conceptualmente la experiencia acumulada y, por otro, de colaborar en la determinación de ciertas orientaciones para la acción futura”.

En la delimitación del campo específico de la política fiscal, con cierta frecuencia se le ha querido deslindar del área correspondiente a la política presupuestaria, como lo ha expuesto Maurice Lauré⁵⁸ “el dominio social es igualmente un terreno de reencuentro de la política fiscal y la presupuestaria. En efecto hay dos medios de procurar una ventaja a una categoría social digna de interés. Uno, es el que deriva de la política fiscal y consiste en decretar exoneraciones en favor de esta categoría social, el otro es el que deriva de la política presupuestaria y consiste en instituir un sistema de subvenciones”.

En igual sentido Musgrave⁵⁹ explica que “el enfoque de la política fiscal trata de indicar cómo debería ser un presupuesto óptimo, es distinto de un análisis de la forma en que efectivamente se gestan determinadas políticas y predecir su resultado futuro que podría llamarse sociología de la política fiscal”.

5.2. IMPORTANCIA DE LA POLITICA FISCAL

El simple señalamiento de que uno de los objetivos de la política fiscal consiste en el desarrollo económico, nos permite inferir e intuir la trascendencia del papel que juega la política fiscal en la vida humana en espacios limitados a cada país e incluso a espacios más amplios que comprenden varios países como en los casos de los sistemas comunitarios o también llamado siste-

57. Héctor Assael, *op. cit.* p. 7.

58. Maurice Lauré, *op. cit.* p. 20.

59. Cit. por F. Julio Herschel, *op. cit.*, p. 26.

mas de integración. De tal manera que de una política fiscal limitada a un sistema de gobierno nos encontramos, cada vez más, con una nueva concepción que nos ubica en una política fiscal más amplia donde se tienen que contemplar las relaciones y efectos que se dan entre grupos mayores de sistemas de gobierno; y todavía más, se deben de contemplar fenómenos provenientes de naciones con las cuales no existe un vínculo convencional pero que su política fiscal incide en los demás países del orbe.

En el caso de los países latinoamericanos, Víctor L. Urquidí,⁶⁰ opina que para que ellos puedan encaminarse hacia objetivos de desarrollo, es preciso que los gobiernos y los distintos sectores privados nacionales, así como las entidades oficiales extranjeras e internacionales y la opinión privada del exterior, presten creciente atención al significado y alcance de la política fiscal como instrumento esencial del mayor impulso y la transformación estructural de las economías latinoamericanas.

La observación de la realidad propia a la política fiscal que nos conduzca a la identificación de la importancia que por su contenido tiene la política fiscal debe hacerse conforme a bases científicas según lo señala Maurice Lauré⁶¹ quien afirma: "las bases científicas de la política fiscal resultan como en toda otra ciencia de la constatación de hechos positivos: los económicos y los psicológicos.

En los hechos positivos su existencia no es cuestión de opinión ni se pueden transgredir libremente las reglas sacadas de estos hechos pero no se puede poner en duda su existencia".

6.—NOCION DEL DERECHO

Hemos considerado conveniente aclarar la ubicación del tema general de acuerdo a la idea que del derecho se adopta —como elemental toma de posición— por nuestra parte desde luego, según la corriente doctrinal integrada por gran cantidad de jus-

60. Víctor L. Urquidí, *op. cit.*, p. 45.

61. Maurice Lauré, *op. cit.* pp. 34 y 42.

filósofos,⁶² quienes de manera extensa han abordado el problema y que nos sirve en la explicación que intentamos dar a fin de evitar posibles confusiones posteriores en los planteamientos formulados, que con alguna frecuencia pudieran parecer desvinculados de lo jurídico. El problema es éste: ¿qué es lo jurídico? ¿qué se debe entender por derecho o bien qué es el derecho?. Pues bien, un repaso elemental a la historia del derecho, a la historia de la filosofía y a la historia de la ciencia, principalmente, nos es de gran utilidad puesto que nos permite recordar que el estudio, interpretación y explicación del mundo que nos rodea se hacía en función de un conocimiento genérico denominado ciencia, pero que por la multiplicidad de fenómenos, objeto del conocimiento científico, la ciencia se clasificó en diversas ramas, que a su vez recibieron la denominación de ciencia, sólo para efecto de ordenar y acotar el campo de análisis, lo cual no significa la existencia real de una pluralidad de ciencias. Esto nos ilustra en gran manera para efecto de poder proponer una concepción de lo jurídico, puesto que es fácil, de acuerdo con la premisa anterior, desprender que el derecho, por consiguiente, es una de las ramas de la ciencia que se ocupan de una parte de los fenómenos tanto naturales como del hombre, siendo su contenido o materia, la realidad toda, por lo que no podemos concretarnos a entender por derecho exclusivamente la parte formal del mismo que equivaldría al sentido estricto de derecho igual a norma o regla de conducta —posición kelseniana—;⁶³ sin embargo, es conveniente realizar un repaso sucinto de las nociones que acerca del derecho, a

62. Calicles, Trasímaco, Antifón de Atenas, Hippias de Elis, Sócrates, Platón, Aristóteles, Homero, Sto. Tomás, San Agustín, Bruno Giordano, Hobbes, Bacon, Locke, Hum, Descartes, Sartre, Nietzsche, Vitoria, Suárez, Grocio, Stammler, Spinoza, Thomasius, Rousseau, Maquiavelo, Montesquieu, Pufendorf, Leibniz, Wolff, Fichte, Schelling, Savigny, Compté, Aubry y Rau, Demolombe, Marcadé, Laurent, Troplong, Braudy-Lacantinierie, Guillovard, Bonnacase, Merkel, Bierling, Somló, Kautmann, Schreier, Reinaché, entre otros.

63. Hans Kelsen, *Teoría pura del Derecho*. Trad. por Moisés Nilve y Napoleón Cabrero, EUDEBA, Buenos Aires, 1960.

lo largo de la historia se han adoptado, entre las más importantes se puede mencionar a:

- 1.—El derecho como voluntad divina.⁶⁴
- 2.—El derecho como participación en la idea de justicia.⁶⁵
- 3.—El derecho como la expresión de las leyes de la naturaleza humana.⁶⁶
- 4.—El derecho como orden y paz de la comunidad del amor.⁶⁷
- 5.—El derecho como espejo y parte del orden divino del mundo.⁶⁸
- 6.—El derecho como hecho histórico.⁶⁹
- 7.—El derecho positivo contra derecho natural.⁷⁰
- 8.—La tradición constitucional inglesa.⁷¹
- 9.—El derecho común contra el derecho natural.⁷²
- 10.—El derecho como mandato del soberano.⁷³
- 11.—El derecho como fundamento de la constitución.⁷⁴
- 12.—El derecho como la expresión de la razón pura.⁷⁵
- 13.—El derecho como la expresión de la voluntad general.⁷⁶
- 14.—El derecho como la expresión del espíritu.⁷⁷
- 15.—El derecho como ideología de clase.⁷⁸

64. Antiguo Testamento.

65. Platón y Aristóteles.

66. Estoicos y la ley natural romana.

67. San Agustín.

68. Santo Tomás de Aquino y los escolásticos.

69. Los humanistas.

70. Bodino, Altusio y Grocio.

71. Sir Thomas Smith y Richard Hooker.

72. Jacobo I, Eduard Coke y Francis Bacon.

73. Hobbes y los utilitaristas.

74. Coke y Montesquieu.

75. De Espinoza a Wolff.

76. Rosseau y Kant.

77. Hegel y la escuela histórica.

78. Marx y Engels.

16.—El liberalismo filosófico.⁷⁹

17.—Renacimiento del derecho natural.⁸⁰

Como se observa el derecho a través de su desenvolvimiento ha sido entendido de muy diversas y opuestas maneras y según lo transcrito no siempre se ha comprendido por derecho a la norma como quiere Kelsen, por el contrario, el mayor número de pensadores ha llegado a conclusiones diversas a ésta y no podía ser de otra forma puesto que el derecho no tiene un contenido propio para precisar con exactitud qué es jurídico y qué no es jurídico, siendo muy difícil establecer un límite riguroso entre uno y otro concepto dado que el contenido del derecho, lo repetimos, es toda la realidad, la materia del derecho viene a ser lo que también es materia de otras ramas de la ciencia tales como la economía, la sociología, la psicología, la política, la filosofía, etc., de lo cual resulta, en consecuencia, que el estudioso del derecho, el científico de lo jurídico, para serlo realmente, debe poseer un conocimiento basto y profundo de la materia a estudio antes de intentar plasmarla y formularla a través de la norma o de la ley. Dicho de otra manera el derecho se integra por una parte que es básicamente teórica y en este capítulo, el derecho se encuentra construido por la opinión fundada y razonada de quien es especialista en el área. Estamos en presencia de los principios filosóficos o generales del derecho, al igual que de los principios y elementos, igualmente teóricos que corresponden a cada una de las ramas del derecho. Así, en nuestro caso el derecho fiscal cuenta con principios doctrinales propios, algunos por entero distintos a los de las demás ramas del derecho y otros que adopta de ellas para aplicarlas a la materia que corresponde a dicha rama del derecho y que a la vez simultánea o complementariamente se acude a otras ramas de la ciencia como es el caso de la economía que es la que principalmente le va a proporcionar al jurista los elementos teóricos necesarios para que construya una teoría general del derecho fiscal. Es aquí donde se da la imbricación necesaria y lógica entre las ramas de la ciencia que venimos citan-

79. Ihering y Stammler.

80. Europa y U.S.A.

do: el derecho, la economía, las ramas del derecho entre sí y derecho fiscal y la economía. Mencionamos a la economía como un simple modelo por ser la de mayor influencia en el derecho fiscal pero lo dicho también es aplicable al caso de las demás ramas de las ciencias principalmente las denominadas ciencias humanas, sin descartar por entero a las demás ciencias como las físicas o matemáticas —noológicas—. Es a lo que algunos autores⁸¹ llaman afinidad entre el derecho y las demás ciencias, por nuestra parte, consideramos que no se trata de una simple afinidad sino de una relación directa por razones de contenido. No es posible pensar en el derecho como legislación pura, pues caeríamos en el absurdo de que únicamente es derecho la legislación de salud pública, por ejemplo, y no así su contenido: la medicina y sus efectos. Otro ejemplo: tener por derecho únicamente a la ley de construcciones sin entender por derecho a su contenido mismo como sería la construcción a través del cálculo, la planeación, riesgo derivado, etc. No podemos pensar en derecho fiscal como el conjunto de normas que regulan al ingreso descartando de esta noción a su aspecto teórico (científico). Quizás el otro ejemplo más claro y elemental para ilustrar el aserto lo constituye el impuesto. La pregunta es: ¿el impuesto es jurídico, es derecho o no corresponde al derecho ni a lo jurídico?. Si descartásemos en forma absoluta al impuesto de lo jurídico llegaríamos necesariamente a apartar a toda la teoría del derecho fiscal de lo jurídico y por inscribir cada uno de estos apartados doctrinales en las ciencias donde originalmente se encontraban y que se afirmaba a ellas pertenecían. en el caso del impuesto en efecto, se ubicó durante largo tiempo dentro de un gran apartado de la economía, pero poco a poco se fue segregando para incluirse dentro de uno de los temas de que habían de ocuparse las finanzas públicas y más específicamente el derecho fiscal. Este proceso se ha explicado en virtud del desarrollo y progreso de las ciencias particulares lo que ha originado cada vez un mayor grado de especialización, ello implica una tendencia creciente de ir identifi-

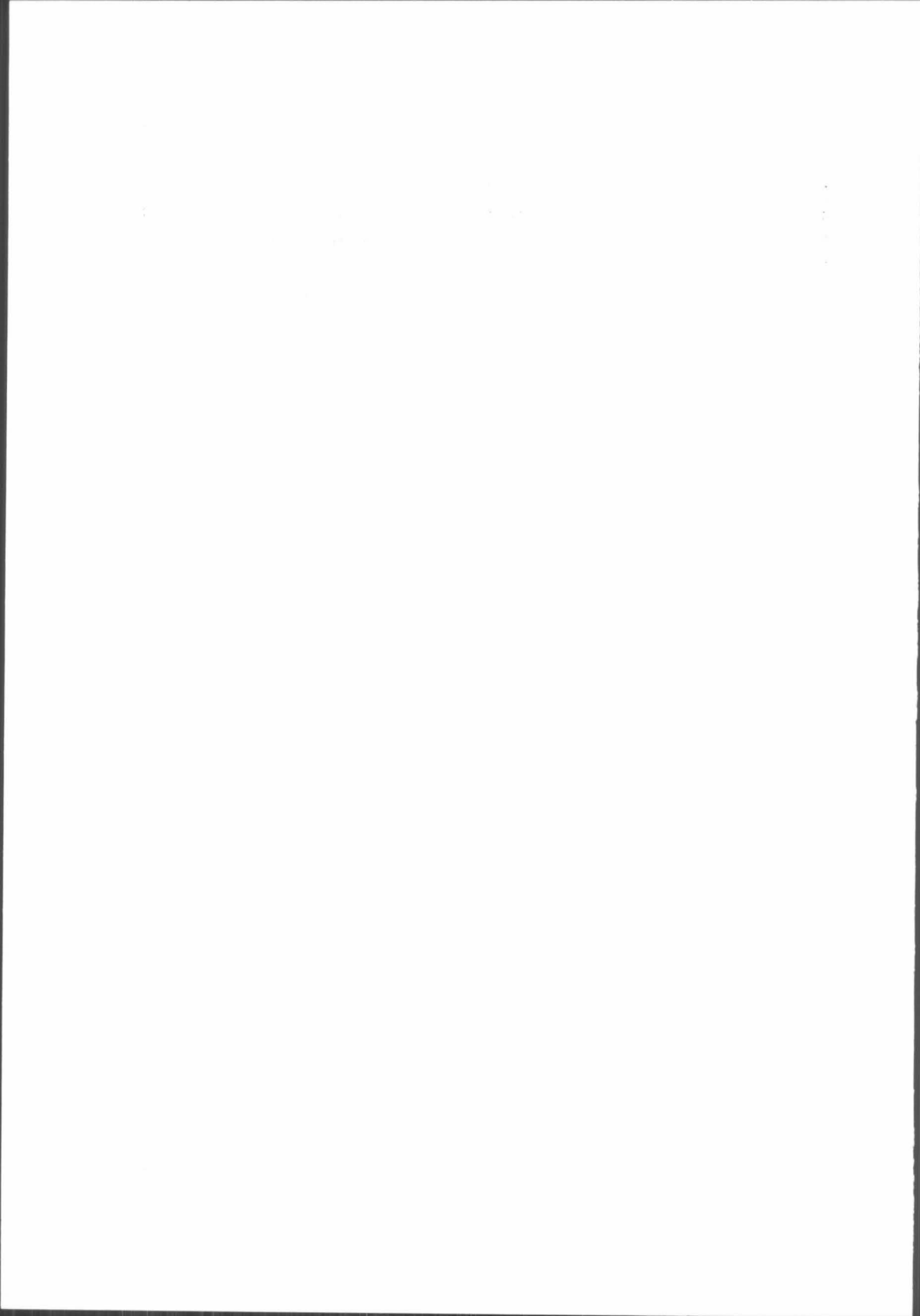
81. Como Rafael Preciado Hernández, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, 7a. ed., Ed. Jus, México, 1973, pp. 57-66.

cando y segregando todo aquéllo que signifique un mismo objeto de estudio de acuerdo a sus características, elementos, fines, necesidades, etc. De ahí que a su vez, de la economía, de las finanzas públicas y del derecho fiscal en épocas relativamente recientes se haya venido configurando lo que se ha dado en llamar una nueva ciencia: la política fiscal. Esto no quiere decir que tales ramas de la ciencia tengan objetos distintos de conocimiento, la diferencia entre ellas estriba según nuestro punto de vista, en el grado de especialización del estudio de cada una de ellas en torno al mismo objeto en análisis y por ende, en la perspectiva adoptada segmentariamente.

De acuerdo a lo apuntado entendemos por derecho a una rama de la ciencia que mediante una gama de instrumentos como la legislación, la programación, los contratos, acuerdos, convenios, declaraciones, sistemas de colaboración, etc., y diversas técnicas se interpretan, describen y explican los fenómenos, tanto naturales como humanos, así como sus interrelaciones a fin de prevenir y solucionar los conflictos que de acuerdo a un orden justo, según el sistema de gobierno, se atiende a la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales y al logro de mejores niveles de vida, en cuanto a los ingresos *per cápita*, incluyendo no sólo a los satisfactores necesarios sino la posibilidad de disponer del mayor número de lujos.

En este sentido de derecho enmarcamos los desarrollos generales a lo largo de los distintos capítulos intentando ordenar y reflejar, precisamente que la legislación, la integración regional, la planificación, la estructuración de un esquema de ingresos públicos corresponden a algunos —tal vez los más importantes— de los instrumentos o técnicas de que se sirve la ciencia del derecho para que sea eso: ciencia. Pues también cabe recordar y señalar que desde un punto de vista convencional la ciencia se identifica por interpretar, describir, explicar y en el mejor de los casos, solucionar los problemas derivados de las relaciones entre el cúmulo de fenómenos, actos y omisiones que se dan en el universo. Esto nos permite reafirmar el concepto que hemos venido intentando dejar claro puesto que la ley, el reglamento, el código, la juris-

prudencia, en sí mismos no poseen dichas cualidades, pero sí resultan útiles como instrumentos o técnicas para cumplir con tales características que elevan a una rama del conocimiento al nivel de ciencia.



CAPITULO II

EVOLUCION DE LA POLITICA FISCAL

SUMARIO

7.—Aspectos generales; 8.—Los asuntos fiscales en la antigüedad; 9.—Surgimiento de la política fiscal; 10.—Desenvolvimiento de la política fiscal mexicana; 11.—Desenvolvimiento de la política fiscal en América Latina; 12.—Transiciones de la política fiscal en Estados Unidos de Norteamérica.

7.—ASPECTOS GENERALES

Para formular las políticas fiscales es preciso entender cómo han funcionado las economías en el pasado y cómo funcionan hoy; esto es, ha de hacerse un esfuerzo para interpretar la realidad de cada situación concreta. De otra forma, cualquier política por bien intencionada que sea puede desviarse y llevar a consecuencias imprevistas y desafortunadas.

Se desprende, en consecuencia, que la misma historia de la evolución de la economía es un medio valioso para formular políticas fiscales, en virtud de que es la suma de experiencias pasadas y presentes.

La economía sufre muy variados e imprevistos cambios, por tanto, la política fiscal debe adecuarse a tales cambios. Por eso Musgrave¹ indica que “a lo largo de todo el curso del proceso de

1. Richard A. Musgrave, *Sistemas Fiscales*, Tr. Enrique Fuentes Quintana, Ed. Aguilar, Madrid, 1973, p. 203.

desarrollo, la política fiscal tiene una importante relación con el nivel de empleo y general de precios y con el índice de desarrollo de la renta; pero el *modus operandi* de la política fiscal y los requisitos con los que debe cumplir varían a medida que la economía avanza”.

En otro aspecto, un riesgo en el diseño de la política fiscal cuando no se considera a las exigencias provenientes de la realidad y que es el resultado de un grupo reducido de personas o de los intereses particulares individuales se pierde su mismo significado; por ello, se insiste en el papel cambiante de la política fiscal de acuerdo con la evolución misma de la economía. Debemos, por supuesto, agregar en términos de Hirschman² que “se crea la ilusión óptica de que los frecuentes cambios en la política económica se deban al hecho de que está en el poder un ministro caprichoso, cuando, de hecho la causalidad puede ser a la inversa. Por lo general, los trabajos desagradables se manejan por individuos desagradables. Sin embargo, si la sociedad desea que estos trabajos se realicen, es desde luego equivocado enfocarse sobre los individuos y hacer responsables únicamente a ellos”.

La elaboración de un esquema de política fiscal, sin embargo, debe incluir una diversidad de factores no necesariamente económicos, para que haya éxito en los resultados. “La naturaleza misma del proceso fiscal origina diversidad de respuestas, condicionadas por factores institucionales, políticos e ideológicos. Las funciones de la política de impuesto y gasto, difieren según las etapas de desarrollo económico y los sistemas políticos”.³ Y en alto grado los jurídicos que en buena medida pueden ser su determinante principal.

En general sobre la evolución de la política fiscal existe una valiosa bibliografía⁴ que nos permite entender el significado his-

2. Albert O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina*, Lecturas No. 5, FCE, México, 1973, p. 255.

3. Richard A. Musgrave, *op. cit.*, p. 34.

4. Un extenso estudio sobre la evolución de la política fiscal, bajo el título de *Teoría del desarrollo de la estructura impositiva*, se encuentra en: Richard A. Musgrave, *Sistemas Fiscales*, Ed. Aguilar, Ma-

tórico del problema y que justifica, por un lado, el que planteemos, en esta parte, los datos más sobresalientes que nos auxilien en la elaboración de nuestro trabajo; por otra parte, se explica que no realicemos un análisis más extenso de la situación cambiante de nuestro tema, a lo largo del tiempo, porque solamente se han de tomar aquéllos datos que permitan la formulación de un marco general de carácter histórico para que se logre una mayor fundamentación en los asertos formulados a lo largo de nuestro desarrollo.

8.—LOS ASUNTOS FISCALES EN LA ANTIGUEDAD

Dentro de los grandes discursos y discusiones sobre ética, ciencia, política y gobierno, se encuentran comentarios esporádicos sobre cuestiones fiscales. Benjamín Retchkiman⁵ resume el pensamiento de algunos de los más distinguidos filósofos que han especulado sobre los asuntos fiscales: “Aristófanes en su obra ‘las avispas’, ridiculiza la tremenda pasión por el litigio que tenía la sociedad griega, y que se reflejaba en los ingresos por multas y las costumbres de los empleados de las cortes; a estas entradas por multas y las percepciones obtenidas de los extranjeros, las “cuotas de protección” pagadas por los aliados, y los ingresos de los monopolios estatales (minas), que otorgaban a las ciudades-esta-

drid, 1973, p. 121 y sig. El autor hace una caracterización de las políticas fiscales en relación al nivel de renta de los países, partiendo del más precario instrumento en el establecimiento de bases impositivas como el de presunciones o las impuestas en especie y afrontando el problema de la equidad a lo largo de la evolución de las estructuras impositivas hasta llegar al período moderno que ha estado dominado por la subida de los impuestos directos, especialmente el impuesto sobre la renta. Asimismo resume la historia más significativa sobre este impuesto (I.S.R.). Resulta interesante, en esta parte lo relativo a la estrecha interrelación entre los cambios políticos y la estructura fiscal. Por lo que hace a la equidad fiscal se le asigna un papel principal para la configuración de las políticas fiscales.

5. Benjamín Retchkiman, *Introducción a la Economía Pública*, Textos Universitarios, UNAM, México, 1982, p. 40.

dos los ingresos requeridos, se debía probablemente al poco interés en la materia. Entre otras aportaciones de ese período se encuentran citas ocasionales sobre los fondos y los gastos públicos en obras como las *Leyes* y la *República* de Platón, y sobre todo tienen cierta trascendencia las exposiciones que en sus libros *Ética* a Nicómano y la *Política*, hace Aristóteles sobre la justicia de las actividades compulsorias del Estado y los criterios sobre distribución de las cargas tributarias. En esos tiempos la aproximación más cercana a un tratado sobre economía pública la constituye la obra de Xenofonte denominada de los ingresos del estado, escrita alrededor del año 353 A.C.

...La aparición del tratado de filosofía política de Jean Bodin, quien en 1577 publicó su trabajo denominado "Los seis libros de la República", en el que dá además un tratamiento extensivo a las cuestiones fiscales, es probablemente lo más significativo de la transformación intelectual de este período. Todo ello desembocando en los mercantilistas, de los cuales puede decirse en la terminología actual que propendían, tanto en la práctica como en la teoría, al uso de la imposición para propósitos no fiscales, en lo que constituyen un ejemplo de primera categoría".

Las cambiantes ideas acerca de la naturaleza y uso del crédito público, desde los tiempos antiguos hasta la actualidad, constituyen un capítulo fascinador en la historia del pensamiento, comenta Alvin H. Hansen,⁶ "los teólogos escolásticos, como Santo Tomás de Aquino, se oponían terminantemente a los préstamos. Motivaba esta actitud no sólo la oposición de la iglesia al pago de intereses, sino la creencia de que las deudas públicas eran de por sí inmorales. Los filósofos-políticos de principio de la presente era, también consideraban preferible la previa acumulación de tesoros al préstamo. Juan Bodino, por ejemplo, aprobaba sólo seis fuentes de ingresos del estado: la propiedad pública, la conquista, los obsequios (que son "pocos"), las contribuciones anuales de los aliados, los derechos aduanales y los impuestos. Estimábase

6. Alvin H. Hansen, *Política Fiscal y Ciclo Económico*, 3a. reimpresión, FCE, México, 1973, pp. 96-97.

perniciosa la especulación con derechos y títulos y el solicitar préstamos a tasas elevadas de interés, lo que consideraban como “la ruina de los príncipes”. Los períodos de emergencia debían afrontarse con el producto de la acumulación previa de fondos y únicamente la guerra justificaba los préstamos y tributos de carácter extraordinario.

Tomas Hobbes abordó el problema de una forma más realista al reconocer el limitado poder de los dominios públicos como única fuente de ingreso. Para enfrentarse con los crecientes gastos gubernamentales, el monarca debe recurrir a los impuestos y en ocasiones hasta el crédito público.

Adam Smith se distanció en este punto de Hobbes al preferir la antigua tradición, afirmando que sólo la falta de frugalidad en tiempos de paz imponía la necesidad de contraer deudas en tiempos de guerra. Con el desarrollo del comercio y la industria, señaló, los monarcas han tenido la poca fortuna de perder su propensión al ahorro, al mismo tiempo que el mantenimiento de ejércitos y los lujos innecesarios absorben los ingresos normales. Los ciudadanos siguen el ejemplo del Estado al contraer deudas, y probablemente “las enormes deudas . . . acarrearán a la larga la ruina de las grandes naciones europeas”.

Hume, al comparar las finanzas contemporáneas con la antigua práctica del atesoramiento, se inclinó por esta última. “Nuestro sistema moderno —escribió—, es hipotecar los ingresos públicos. . . práctica que parece ser ruinosa”. En tiempos pasados la “apertura del tesoro público”, al menos en tiempos de guerra, “servía de estímulo temporal a la industria y compensaba en cierta medida las inevitables calamidades de la guerra”. Las guerras financiadas con préstamos son doblemente calamitosas, ya que la semejanza entre la “circulación” de “acervos” y la de mercancía sin dinero es ilusoria. Los impuestos exigidos para cubrir los intereses de la deuda entorpecen el desarrollo de la industria. Los valores oficiales tienen todas las desventajas del papel moneda, fomenta la especulación, confieren determinadas ventajas a la ciudad en perjuicio de la nación, hacen depender al país de las finanzas extranjeras e invitan “a una vida ociosa e inútil”.

En el pasado lejano expone Paul A. Samuelson⁷ “los impuestos eran establecidos por la clase que ostentaba el poder sobre los que carecían de él, y ello sin muchas contemplaciones. Así, por ejemplo, un aristócrata de la corte de Luis XV estaba libre de toda carga fiscal, mientras que los comerciantes de Marsella y los campesinos de Normandía eran agobiados de impuestos”.

La preocupación por una justicia fiscal siempre ha existido, sin embargo, la sistematización de los principios teóricos sobre la relación entre el estado y los particulares ocasionada de la segregación de una parte de la riqueza de éstos para la existencia de aquél, surge de necesidades derivadas de conflictos que se han dado a lo largo de la historia de las civilizaciones. La política fiscal ha sido en consecuencia, un instrumento al servicio de la implantación de criterios rectores de la actividad, que en materia fiscal, le ha sido asignada al Estado.

9.—SURGIMIENTO DE LA POLITICA FISCAL

El que la política fiscal puede y debe emplearse para influir en el nivel de la actividad económica es un concepto muy reciente. Aunque se pueden encontrar algunos asomos de esta idea dispersos en la literatura económica anterior, (... incidentalmente, los italianos del Renacimiento se cuentan entre los primeros autores modernos sobre política fiscal. Uno de estos autores fue Nicolás Maquiavelo). El trabajo fundamental, sistemático para esta opinión sólo se hizo hasta finales de los años treinta, por ejemplo en los Estados Unidos sólo ha sido ampliamente aceptada por el público general a partir de la Segunda Guerra Mundial. Muchos diputados y senadores de renombre no la aceptan aún, refiere Robert S. Bangs.⁸

Desde la depresión de los años treinta ha habido una tendencia creciente a reconocer los efectos económicos de las finanzas

7. Paul A. Samuelson, *Curso de Economía Moderna*, Tr. José Luis Sampedro, 17a. ed., Ed. Aguilar, Madrid, 1975, p. 182.

8. Robert S. Bangs, *Financiamiento del Desarrollo Económico*, 2a. ed., FCE, México, 1971, p. 16.

públicas. Expresa Harold M. Somers⁹ “los ingresos y egresos públicos, así como los empréstitos y la amortización de la deuda se estudian, no por su impacto sobre el erario, sino por su impacto en la economía en general, se reconoce ahora más que nunca que cada aspecto de las finanzas públicas puede usarse como instrumento de política económica a fin de influir en el monto del ingreso de la nación o alterar el carácter del producto nacional. Primero los problemas surgidos de la depresión y luego las necesidades de la guerra, han convertido a las “finanzas gubernamentales” en “política fiscal”. La teoría de la política fiscal, nacida de nuevo durante la depresión, nutrida en la recuperación y madurada durante la guerra, se ha convertido en auxiliar del funcionario gubernamental y del economista”.

Esta ciencia moderna, refiriéndose a la política fiscal Harold M. Groves¹⁰ comenta: “es una respuesta a las antiguas teorías que consideraban que el presupuesto del gobierno debería de ser equilibrado equiparándolo a los presupuestos individuales; cuando bajen sus ingresos deben reducir los gastos... este concepto se formó durante los años que siguieron al de 1930, cuando economistas y políticos se esforzaron por hacer frente a la crisis de depresión; ...en esta forma, ...la política fiscal exige que el gobierno internacionalmente desequilibre su presupuesto en los períodos inflacionistas y deflacionistas; que aumente sus gastos y reduzca los impuestos cuando el gasto privado baje a niveles de depresión, y eleve los impuestos y reduzca sus gastos durante los tiempos de prosperidad (no inflacionista) del ciclo de los negocios. Los partidarios de este sistema lo creen también de una filosofía favorable al presupuesto equilibrado pero con base en un equilibrio cíclico no anual.

Por su parte quienes siguen la tesis tradicional oponen los desajustes en la economía considerándolos como autocorregibles

9. Harold M. Somers, *Finanzas Públicas e Ingreso-Nacional*, 4a. reimpresión, FCE, México, 1977, p. 539.

10. Harold M. Groves, *Finanzas Públicas*, 5a. reimpresión, Ed. Trillas, México, 1980, pp. 750 y ss.

mediante el funcionamiento automático del mecanismo de precios”

Ubicándonos en tal período Alvin H. Handsen¹¹ refiere: “aparece entonces en el horizonte un fin mucho más revolucionario de la política social y cuyas consecuencias eran de momento imprevisibles en su integridad. Más aún, dicha política imploró al principio sólo como subproducto de la imperiosa necesidad de financiar grandes guerras y no como resultado de una filosofía social bien planteada. En tanto que los socialistas declarados veían como única meta la propiedad social de los medios de producción, el curso de los acontecimientos forjó inesperadamente un poderoso instrumento para la socialización de los ingresos. Las grandes necesidades de la defensa nacional pusieron de manifiesto las extraordinarias posibilidades de los impuestos progresivos sobre el ingreso y la herencia, preparando así el terreno para el uso de medidas fiscales encaminadas a lograr fines sociales de gran alcance, tales como una distribución más equitativa de los ingresos y el aumento del consumo colectivo por la comunidad como un todo”.

10.—DESENVOLVIMIENTO DE LA POLITICA FISCAL MEXICANA¹²

Cuando se examina la historia financiera mexicana, escribe

-
11. Alvin H. Handsen, *Op. cit.* pp. 101-102.
 12. Sobre el caso de México una exposición recomendable, acerca del desarrollo que ha tenido la política fiscal, se encuentra en: Antonio Gómez Oliver, *Política monetaria y fiscal de México, la experiencia desde la posguerra: 1946-1976*, FCE, México, 1981, 193 pp.; igualmente véase: Francisco Javier Alejo, *La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México*, selección de Miguel S. Wionezek, la sociedad mexicana: presente y futuro, No. 8, 2a. ed. FCE, México, 1983, p. 84 y ss.; también se sugiere: Leopoldo Solís M., *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, 3a. ed., FCE, México, 1975, p. 101 y ss.; otro texto sobre el tema es el de Raymond W. Coldsmitth, *La Estructura Financiera y el Crecimiento Económico*, CEMLA,

Guillermo Ortiz Martínez,¹³ lo que más sorprende es el agigantado paso de la transición desde un sistema financiero muy primitivo hasta uno moderno y refinado, como el actual.

El cambio de nuestro sistema fiscal se ha determinado por innumerables factores, entre los cuales se puede mencionar en palabras de Hirschman¹⁴ a “la revolución como agente de transformación económica y de movilidad en las élites, está también poderosamente expresada en una notable novela de Carlos Fuentes, la región más transparente. En ella, un afortunado banquero y hombre de negocios, hijo de un peón, cuenta a un joven intelectual, luego de admitir que aún hay mucha pobreza e injusticia en México:

Pero también hay millones que pudieron ir a las escuelas que nosotros, la revolución, les construimos, millones para quienes se acabó la tienda de raya y se abrió la industria urbana, millones que en 1910 hubieran sido peones y ahora son obreros calificados, que hubieran sido criadas y ahora mecanógrafas con buenos sueldos, millones que en 30 años han pasado del pueblo a la clase media, que tienen coches y usan pasta de dientes y pasan cinco días al año en Tecolutla o Acapulco... esas gentes son la única obra concreta de la revolución, y esa fue

México, 1963, 155 pp., el autor reseña el desarrollo financiero de América Latina y de E.U.; asimismo sobre la evolución financiera con referencia al desarrollo financiero atípico de México, véase: José Serra, *Desarrollo Latinoamericano*, Ensayos Críticos, No. 6, FCE, México, pp. 95-121. Un resumen sobre la política fiscal en México durante la colonia hasta 1954 se encuentra en: Hugo B. Margáin, *Importancia del Derecho Fiscal en el Desarrollo Económico* Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo, Ed. Manuel Porrúa, México, 1962, pp. 7 a 30.

13. Guillermo Ortiz Martínez, *Acumulación de Capital y Crecimiento Económico: Perspectivas Financieras en México*, CEMLA, México, 1979, p. 10.
14. Albert O. Hirschman, *op. cit.*, p. 286.

nuestra obra... sentamos las bases del capitalismo mexicano.

Ideas muy semejantes expresa Octavio Paz en "El laberinto de la soledad":

Sin la revolución y sus gobiernos ni siquiera tendríamos capitalistas mexicanos. En realidad, el capitalismo nacional no sólo es consecuencia natural de la revolución sino que, en buena parte, es hijo, criatura del estado revolucionario. Sin el reparto de tierras, las grandes obras materiales, las empresas estatales y las de "participación estatal", la política de inversiones públicas, los subsidios directos o indirectos a la industria y, en general, sin la intervención del estado en la vida económica, nuestros banqueros y "hombres de negocios" no habrían tenido ocasión de ejercer su actividad o formarían parte del "personal nativo" de alguna compañía extranjera".

Hace pocos años —no más de veinticinco— escribe Antonio Ortiz Mena¹⁵ "no se había formulado en rigor una política fiscal para el desarrollo. De hecho, justo es añadir que apenas sí se definían los conceptos directrices del desarrollo. Existía escasa visión de las tendencias y los objetivos a largo plazo, y se manejan conceptos económicos y financieros de corte clásico, o bien influidos por las crisis de desempleo de las economías industriales. Es bien sabido, en todo caso, que estas circunstancias condujeron en el pensamiento moderno a la consideración de los fenómenos económicos, financieros, monetarios y fiscales como un conjunto inseparable. La teoría del empleo de la determinación del ingreso, aplicada a las economías industriales en la empresa privada, revolucionó la política económica y fincó en el estado nuevas responsabilidades destinadas, en esas estructuras de salvaguardar a la iniciativa particular aún a expensas de limitar cuanto fuere necesario, en aras de objetivos de interés público.

Lo que en los años inmediatamente anteriores a la Segunda

15. Antonio Ortiz Mena, *Contenido y Alcances de la Política Fiscal*, selección de Leopoldo Solís, La Economía Mexicana, II, Política y Desarrollo, Lecturas No. 4, Ed. FCE, México, 1978, pp. 41-42.

Guerra Mundial dio en llamarse “política fiscal” fue uno de los principales instrumentos de esas nuevas tareas y abarcó toda clase de medidas tributarias, presupuestales, monetarias y crediticias, de comercio exterior y de regulación de la deuda pública y de los movimientos de la bolsa de valores. Tales medidas, junto con formas de promoción directa de la actividad, habrían de permitir reducir agresivamente el desempleo, estimular la inversión y el consumo y en consecuencia, coloca a la economía nacional en situación de poder incrementar el ingreso global sin interrupción y pérdida del esfuerzo humano. Durante la Segunda Guerra Mundial se comprobó también en esas economías, que los mismos instrumentos de política fiscal manejados diríamos a la inversa, podía contribuir a su vez a contrarrestar los excesos de demanda, a evitar inversiones innecesarias del sector privado y a reducir el efecto inflacionario de los gastos públicos. En épocas más recientes se ha visto que esos grandes países utilizan conscientemente complejos mecanismos en el campo fiscal, en su sentido más alto, para mantener altos niveles de empleo y procurar el aumento constante de la productividad y el ingreso. La política fiscal es, además un auxiliar importante en la producción de la liquidez externa y en la consecución de diversos objetivos específicos.

Al ser progresivo, el sistema impositivo es a la vez equitativo porque grava más a quien por percibir más ingresos, tiene mayor capacidad de pago”.

La política fiscal mexicana ha desempeñado un papel positivo en el crecimiento estable de la economía del país, según la Comisión Económica para América Latina,¹⁶ entre los factores que han influido destaca “la estructura sectorial de la inversión pública, particularmente el esfuerzo realizado en materia industrial: en el período 1966-1969 una elevada proporción (41%) de la inversión del estado se dedicó a ese fin.

Durante el decenio pasado la política tributaria fue bastan-

16. Comisión Económica para América Latina. *Las tareas de la Política Fiscal y Tributaria a la luz de los problemas del desarrollo de América Latina*, selección de Héctor Assael, Ensayos de Política Fiscal, Lecturas No. 2, FCE, México, 1975, p. 131.

te pasiva. Tanto es así que entre 1960 y 1966 la participación de los ingresos corrientes del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal en el PIB permaneció prácticamente estancada en un nivel relativamente bajo (alrededor de 8%), al mismo tiempo que aquélla correspondiente al ahorro corriente generado se redujo significativamente. Solamente a partir de 1967 se adoptaron varias medidas que permitieron mejorar el rendimiento de los impuestos; con ésto recién hacia 1969 se estaba recuperando el nivel relativo que el ahorro corriente del gobierno y del Departamento del Distrito Federal tuvo a principios del decenio. Conforme a la revolución descrita y debido a que durante el decenio de 1960 el crecimiento del ahorro del sector público descentralizado fue lento e insuficiente, la inversión pública fue financiada en una proporción cada vez mayor por las distintas formas de endeudamiento interno y externo, mereciendo comentarse que el sector público mexicano mostró gran habilidad para la capacitación y el manejo de esos recursos financieros¹⁷.

En los años subsiguientes se dejan de lado los principios básicos de política fiscal y por consiguiente se gesta y se produce una crisis económica que llega a niveles críticos en julio de 1982, con el principal problema de gran endeudamiento externo 76.000¹⁷ millones de dólares. Tal situación conduce a México a retomar las orientaciones de política fiscal que le resuelvan su delicada situación de incapacidad de pago, primordialmente: reducción del gasto público; control tributario; incremento en los precios públicos; reformas legislativas constitucionales,¹⁸ asumiendo el estado el papel de rector de la economía; creación de nuevos monopolios como el de la banca; liquidación y transferencia de empresas públicas deficitarias (236)¹⁹; moratorias; renegociaciones y

17. Sexto Informe de Gobierno, rendido el 1o. de septiembre de 1982. Deuda que en 1986 se eleva alrededor de los 100,000 millones de dólares.

18. Diario Oficial de 3 de febrero de 1983 (art. 25 a 28, 73 y 115 constitucionales).

19. Según informe del Banco de México publicado en *diarios nacionales*, en febrero de 1983.

financiamientos con organismos como el FMI, y en general con la banca pública y privada internacional. Más recientemente se han incrementado fuentes de financiamiento, tales como los petrobonos, cetes, pagarés, simultáneamente a una política de devaluación monetaria continua para evitar cambios bruscos.

“Factores internos y externos se conjugaron para producir una de las peores crisis en la historia del país.

El nuevo gobierno encontró una economía caracterizada por el desplome y el retroceso de la producción, con hiperinflación, desempleo creciente, aumento explosivo del déficit público y del circulante, caída de ahorro canalizado a través del sistema financiero, devaluación aguda del peso y pérdida de soberanía monetaria, agotamiento de las reservas internacionales, una deuda externa de magnitud sin precedente y la virtual suspensión de pagos a nuestros acreedores internacionales, con la consecuente interrupción de nuestras relaciones económicas con el exterior.

Esta situación fue acelerándose conforme avanzaba el año de 1982: el producto nacional creció en los primeros meses, pero se desplomó en los últimos, arrastrando en su caída al empleo, mientras la inflación se triplicó en el curso del año. El peso se devaluó en seis veces”.²⁰

De acuerdo con Leopoldo Solís²¹ “las características sobresalientes del diseño y funcionamiento de la política fiscal mexicana a partir de la posguerra han sido por una parte, la orientación del gasto público hacia obras de fomento económico y gasto en la educación, por la otra, la estructura rígida y tradicionalista del sistema impositivo. La creciente presión derivada de las necesidades de crecimiento del país se reflejó en un acelerado incremento del gasto público que el estado, fiel a su papel de promotor de desarrollo, destinó preferentemente a la construcción de grandes obras de infraestructura y a la ampliación de la base pro-

20. Primer Informe de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, rendido el 1o. de septiembre de 1983. *El Mercado de Valores*, Año XLIII, Núm. 36. septiembre 5 de 1983.

21. Leopoldo Solís M., *Controversias sobre el Crecimiento y la Distribución*, FCE, México, 1975, pp. 101-102.

ductiva. A su vez el sistema impositivo se formó sobre bases poco flexibles que han dado pie entre otras cosas, a la existencia de un déficit crónico de recursos de inversión y de niveles de gasto corriente en el sector público.

Este fenómeno reviste singular importancia en el análisis del desarrollo mexicano reciente y constituye una variable explicativa de primer orden de la problemática y estructura económica actual de México. Ello es así, debido a que en la decisión implícita del gobierno federal de mantener una estructura tributaria que no gravase significativamente los ingresos provenientes del capital, se reflejó asimismo su intención de no emplear a fondo la política fiscal como mecanismo redistributivo, y por otra parte de utilizar instrumentos alternativos como medios de captación de los fondos necesarios para financiar el creciente volumen de inversión realizado durante el período considerado. *Estos instrumentos fueron el endeudamiento interno a través del encaje legal, y en el endeudamiento externo por medio de la inversión extranjera directa y el acrecentamiento de la deuda externa.*

El resultado de la política seguida fue la formación de una relación de dependencia entre el financiamiento requisitable del sector público y la expansión del sistema bancario privado, situación que derivó en una alta concentración en el acceso al crédito por parte de algunos grupos industriales y financieros al resultar favorecidos con el apoyo de las políticas monetarias y fiscal. La otra cara del problema se manifiesta en el sector externo debido a que ante la incapacidad del gobierno de pagar sus compras con ingresos corrientes se recurrió al fácil expediente del crédito en gran escala, práctica que ha desembocado en el estado de perenne endeudamiento cuyo sostenimiento, desde hace ya varios años, viene gravitando severamente sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, pues los ingresos se destinan cada vez en mayor proporción al pago de servicios de factores externos. En resumen, el propio sector público, en su afán por lograr un rápido proceso de acumulación de capital, ha puesto limitaciones a su poder de negociación haciendo concesiones excesivas a los grupos empresariales nacionales y extranjeros, por lo que actualmente resulta cada día más difícil realizar transformaciones profundas de la deficiente estructura fiscal.

El hecho de que después de cuatro reformas fiscales (1955, 1962, 1965 y 1971) los impuestos indirectos participen de manera importante en los ingresos corrientes del gobierno federal y falta gravamen a los del capital, nos indica el carácter regresivo del sistema tributario. Si bien es cierto que con dichas reformas este tipo de gravámenes ha venido disminuyendo paulatinamente como proporción de un total (con el correlativo avance de los impuestos directos sobre los ingresos del trabajo y de las empresas) y se ha reducido la dependencia de los gravámenes respecto del comercio exterior, la política de tratamiento favorable a la formación de capital ha impedido que las modificaciones efectuadas a impuestos sobre la renta fuesen lo suficientemente profundas como para cambiar las características del sistema”.

Johnson Okhuysen²² al referirse a los cambios de la hacienda pública en México indica que: “es a partir de los años 29-32, en los que se inicia una nueva teoría sobre la política fiscal, etapa en la que se comienzan a oír teorías de Keynes, Veveridge, Cole, Hansen, etc.

Los integrantes del congreso del 57 y del 17 no podrían ni siquiera imaginar este cambio tan radical que se establece en el mundo, en relación al dinamismo conceptual del manejo de la política fiscal.

Es a partir de los citados años que se inicia el estudio de la política fiscal ya no sólo como una herramienta para conseguir fondos al estado, sino como una herramienta al lado de la política monetaria para incluir en la economía interna del país, para controlar la inflación o deflación, se inicia el análisis del gasto público como un elemento que provocara una reacción en el estado, una reacción expansionista, inflacionaria o en su caso deflacionario.

Se inicia pues la era del uso de la política fiscal como una importante herramienta que va a influir en la política económica del estado”.

22. Eduardo Johnson Okhuysen, *Equilibrio entre Presión Fiscal y Justicia Fiscal*, Universidad Anáhuac, México, 1984, pp. 36-37.

En el período de la posguerra la estructura y el funcionamiento de la política fiscal en México se han caracterizado según Leopoldo Solís²³ “por los estímulos a la capitalización privada y la utilización del gasto público como instrumento de asignación de recursos productivos, así como también por ciertos rasgos de rigidez y tradicionalismo en el sistema impositivo. El gasto público se ha incrementado debido a la creciente presión de inducir a la inversión privada y de mantener un nivel adecuado de demanda agregada. De esta forma, el gobierno se ha mantenido fiel a la doctrina que presenta al Estado como promotor del desarrollo económico.

Con el paso del tiempo es cada vez más difícil llevar a cabo transformaciones profundas en la estructura fiscal. No obstante, se han efectuado en fechas recientes 5 tentativas de modificación del sistema impositivo, a saber, en los años de 1955, 1962, 1971 y 1972”. El autor mencionado, naturalmente, no pudo prever que en un futuro muy cercano el sistema fiscal mexicano sería reformado constantemente en forma vertiginosa, llegándose en la actualidad a legislar excesivamente en materia fiscal, dichos cambios se dan con mayor énfasis a partir de 1980 hasta la fecha y se espera que continúen en igual forma.

La tendencia de la política fiscal mexicana, plantea Leopoldo Solís:²⁴ “ha sido evitar el apoyo del sistema tributario en los impuestos indirectos (ya que éstos producen una carga fiscal progresiva), y corregir los gravámenes con bajos rendimientos que determinan altos costos de recaudación y un considerable grado de evasión. Con el consiguiente freno al incremento de los ingresos. Sin embargo, aún existen serias fallas estructurales. Es necesario emprender una reestructuración del sistema impositivo al gasto con base en estudios técnicos para cada impuesto específico, ya que la imposición al gasto contiene una serie de renglones cuyo rendimiento se reduce por sus altos costos de administración a causa de estar establecidos a varios niveles, sin criterio

23. Leopoldo Solís, *La Economía Mexicana, II. Política y Desarrollo*.
Lecturas No. 4, 2a. ed., FCE, México, 1978, p. 9.

24. Leopoldo Solís, *op. cit.*, pp. 27-28.

de integración, en ocasiones, en gradación piramidal, lo que constituye una deficiencia debido a la superposición de gravámenes”.

11.—LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA

América Latina tiene características similares en el área fiscal. Su política fiscal, en gran parte, posee las mismas deficiencias que han quedado señaladas para el caso específico de México y, en consecuencia, falta mucho por hacer. Además de lo dicho en el apartado anterior, en el caso de América Latina se puede agregar, de acuerdo con Ricardo Ffrench-Davis²⁵ “es frecuente que se argumente que la excesiva concentración del ingreso se resuelve mediante la política tributaria. Sin embargo, a través de América Latina las deficiencias que exhiben los mecanismos tributarios son notorias. No sólo se aprecia en varios casos la ausencia de gravámenes progresivos, también la evasión es difundida y los sistemas comprenden numerosas franquicias y exoneraciones que merman los ingresos fiscales y favorecen, en la mayoría de los casos, a los sectores adinerados. Una estricta revisión de las franquicias vigentes, la drástica represión de la evasión, del establecimiento o perfeccionamiento de impuestos progresivos sobre la totalidad de la renta y el patrimonio de las personas son factores determinantes para elevar la progresividad de los sistemas tributarios. Junto a ello deben ocupar un lugar destacado los impuestos indirectos discriminados.

...La política económica en los últimos años en América Latina ha abierto numerosas vías de enriquecimiento para algunos grupos, las formas que ha adoptado el proceso de sustitución de importaciones ha favorecido el desarrollo de los monopolios en el sector industrial; los sistemas de cuotas de importación han concedido ingresos monopólicos a los intermediarios beneficiados con esos contingentes; la decisión de comprimir las tasas de interés bancario ha otorgado voluminosas ganancias de capital a los

25. Ricardo Ffrench-Davis, *Mecanismos y Objetivos de la Redistribución del Ingreso*, selección de Alejandro Foxley, Distribución del Ingreso, Lecturas No. 7, FCE, México, 1978, pp. 349-350.

siempre reducidos grupos acreedores. En síntesis, muchas políticas gubernamentales han tenido un efecto regresivo. Ellas han sido promovidas, a veces, por los eventuales beneficiarios. No obstante, en otros casos ha sido producto de la improvisación y de la falta de comprensión por parte de los personeros gubernamentales de los efectos de cada política”.

“La política fiscal es una de las categorías de la política económica que, dirigida o espontáneamente, ha desempeñado un papel significativo en el desarrollo económico registrado en los cuatro últimos decenios por varios países latinoamericanos. A pesar de ésto, es poco lo que se ha escrito y/o se ha publicado con el propósito, por un lado, de sistematizar conceptualmente la experiencia acumulada, y por otro, de colaborar en la determinación de ciertas orientaciones para la acción futura”.²⁶

12.—TRANSICIONES DE POLITICA FISCAL EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA²⁷

“Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la gran depresión todavía se recordaba como si fuera un suceso reciente. El público, los políticos y los economistas compartían la afirmación de que no podía repetirse la crisis de los años treintas. Esta afirmación se reflejó en el acta de empleo (Employment Act) de 1946 que establecía:

“Es responsabilidad permanente del gobierno federal utilizar todos los medios prácticos... para promover al máximo el empleo, la producción y el poder de compra”. Es a partir de estos

26. Héctor Assael, *op. cit.*, p. 7.

27. Para un estudio detallado sobre el papel cambiante que desempeñó el Estado y particularmente la política fiscal, como instrumento regulador del ingreso nacional y su distribución en Estados Unidos y Gran Bretaña, véase: Alvin H. Hansen, *política fiscal y ciclo económico*, FCE., México, 1973, pp. 15-101 y 352-359. Sobre la evolución de la política fiscal, en Estados Unidos específicamente, se sugiere: Maurice Lee, *Estabilidad Económica*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1967, p. 87 y ss.

años cuando la historia del pensamiento económico en los Estados Unidos se ve en la necesidad de formular estrategias para salir de la gran depresión y es así como surge la llamada política fiscal en forma sistematizada y como resultado de estudios más detenidos que los realizados en épocas anteriores tanto en Estados Unidos como en otros países del orbe”.²⁸ Pues como ha dicho Paul A. Samuelson²⁹ “Desde los primeros tiempos históricos conocidos, los gobiernos han ejercido su autoridad sobre la emisión de dinero, pero sólo en los últimos 40 años se ha comprendido ampliamente que la política fiscal del gobierno —las variaciones del gasto público y de la imposición total al crear un déficit o un superávit presupuestarios en lugar de un presupuesto equilibrado— surte profundos efectos sobre el paro de producción total, las rentas monetarias, las rentas reales y el nivel de precios.

Una política fiscal equivocada agravará las fluctuaciones del ciclo económico, mientras que una política fiscal estabilizadora suavizará esas oscilaciones. Hoy día, cuando los gobiernos pesan tanto financieramente, el que pretenda no tener una política fiscal es como el que pretende estar muerto; los presupuestos no se equilibran por propia inercia, y la política de equilibrar el presupuesto cada mes, cada año, cada decenio, o a lo largo de todo el ciclo económico, exige una elección deliberada de carácter política y social”.

Estados Unidos ocupa un papel relevante en la política fiscal a partir de la teoría de Keynes, misma que llevó a que “los economistas se concentraran en la parte de la política fiscal que se ocupa de los gastos del gobierno y sus recomendaciones se situaron en este terreno durante los primeros años del período keynesiano. Desde el comienzo de los años setenta, sin embargo, las variaciones en los impuestos han llegado a ser más importantes en el manejo de la demanda agregada. Así, el programa del presidente Kennedy para “poner la economía otra vez en movimiento” incluyó una disminución de 10 millones de dólares en impues-

28. Wonnacott/Wonnacott, *Economía* Tr. Leonidas Mora y Luis Bernardo Flores, Ed. Mc. Graw-Hill, Bogotá, 1979, p. 11.

29. Paul A. Samuelson, *op. cit.*, pp. 170-171.

tos. (Esta reducción de impuestos sólo se convirtió en ley en 1964, después del asesinato de Kennedy). Más adelante, en 1968, se estableció un impuesto adicional para reducir las presiones inflacionarias relacionadas con la guerra de Vietnam y con los gastos correspondientes a los problemas de bienestar. A comienzos de 1975 los impuestos se disminuyeron con el objeto de estimular la economía que estaba sufriendo la peor recesión desde los años treinta. Finalmente, cuando Jimmy Carter se convirtió en presidente, una de sus primeras propuestas de su política consistió en una disminución de 50 dólares por persona en impuestos dirigida a incrementar los ingresos disponibles y la demanda agregada. (Sin embargo, esta propuesta fue retirada a causa de la controversia que se generó acerca del propósito de estimular la demanda agregada en 1977)".³⁰

En los Estados Unidos de Norteamérica se han presentado cambios en su economía mismas que han generado nuevas definiciones y fines de política fiscal. Al referirse a ello, Alvin H. Hansen³¹ dice: "surge, pues, una nueva finalidad de la política fiscal, vigorosamente atacada por unos, férreamente defendida por otros, y destinada a asegurar la ocupación plena de los factores de la producción. Esta política supone un cambio considerable de los gastos públicos. Algunos quieren financiarlos por entero mediante impuestos progresivos una vez logrado un nivel pleno de ingresos, y "nivelar el presupuesto" de este modo; mientras que otros opinan que debería financiarse, mediante el aumento progresivo de la deuda pública. Los límites posibles de este método son seguramente más amplios de lo que por regla general se supone, debido en parte a los reducidos tipos de interés que, con una sana política del Banco Central, bastan para tentar a los fondos ociosos a invertirse en valores del Estado a corto plazo, y en parte al hecho de que los impuestos recaudados para el pago de los intereses de deuda pública contraída en el interior fluyan de nuevo hacia la comunidad como parte de los ingresos de los individuos". Hansen se refiere a una etapa de la economía estadouni-

30. Wonnacott/Wonnacott, *op. cit.*, p. 191.

31. Alvin H. Hansen, *op. cit.*, p. 103.

dense que se ve caracterizada por los bajos intereses; sin embargo, en poco tiempo la situación cambia radicalmente y se elevan los porcentajes por concepto de intereses, esto afecta la economía de un gran número de países y principalmente a latinoamérica. Ensanchándose así el concepto de política fiscal a un espacio más amplio que el correspondiente a un país concreto.

También ha sido preocupación de los diseñadores de la política fiscal aplicable en el país aludido lo relativo al gasto público, pues de acuerdo con el criterio tradicional, comenta Harold M. Groves,³² “una prudente administración de los asuntos fiscales del gobierno exigía que se limitasen los gastos para el ejercicio de las funciones puramente gubernamentales y la recaudación de los ingresos causados por los impuestos en cantidad suficiente para equilibrar el presupuesto del gobierno. Se creía que en la contingencia de una depresión podía el gobierno prestar su mayor contribución a la salud económica de la nación reduciendo sus gastos (y los impuestos) hasta el último extremo. Únicamente en tiempo de guerra se toleraba un déficit financiero y, una vez terminadas las hostilidades la deuda que se hubiese contraído habría de cubrirse lo más rápidamente posible.

La moderna teoría de la política fiscal asigna al gobierno un papel mucho más activo en la vida económica de la nación. Se cree ahora que la política del gobierno en cuanto a impuestos y gastos debe orientarse para compensar las fluctuaciones en el nivel de ingresos y del trabajo remunerado; que la ortodoxia del presupuesto equilibrado dá al traste con la finalidad de la economía equilibrada. De acuerdo con este criterio, la falta de ingresos en el sector privado de la economía debería compensarse con una reducción en los impuestos y un aumento en los gastos públicos. Por el mismo modelo, habría que hacer frente a las presiones inflacionarias con aumento en los impuestos y reducción en los gastos. Solamente durante los períodos caracterizados por relativamente completa ausencia de paro forzoso y estabilidad de precios se aplica la norma del presupuesto equilibrado”.

También se sabe que la política fiscal de Estados Unidos ba-

32. Harold M. Groves, *op. cit.*, p. 726.

sada en un importante déficit presupuestario, en una deuda pública, cuya moneda es el patrón de intercambio comercial internacional —sustitutiva del patrón oro—, tiene la característica de que promueve el proteccionismo comercial, como se demuestra en la práctica de discriminación de mercancías provenientes del exterior, entre ellas manufacturas de los países subdesarrollados, pese a que a nivel de declaraciones se proclama como un defensor del libre comercio; por supuesto, dicha política engloba a los países de Europa Occidental y Japón bajo la hegemonía estadounidense.³³

33. Un amplio estudio al respecto lo realizó W. M. Corden, *El resurgimiento del proteccionismo*, Occasional Papers, Group of Thirty, Nueva York, 1984.

CAPITULO III

INSTRUMENTOS DE POLITICA FISCAL

SUMARIO

12 A.—Introducción; 13.—Impuestos; 14.—Los presupuestos; 15.—Presión fiscal; 16.—El gasto público; 17.—Crédito impositivo; 18.—La empresa; 19.—La inversión; 20.—La tecnología; 21.—La educación; 22.—Organos de investigación; 23.—Fuerza de trabajo; 24.—La industrialización.

12 A.—INTRODUCCION

Se trata de presentar un esquema de instrumentos, que coherentemente organizados integren un sistema básico para la superación de crisis económicas y lograr el crecimiento de las economías. Esto hace necesaria la identificación de los medios de que ha de valerse el Estado para lograr esa meta, a la vez, describirlos en sus elementos esenciales para identificar la importancia de cada uno de esos instrumentos, o bien, establecer el grado de necesidad de su adopción y adaptación por las economías que les han dejado de lado. Tal esquema no significa la exclusión de algunos instrumentos que pueden revestir mayor, igual o menor importancia en un planteamiento de esa naturaleza. Sin embargo, las limitaciones propias del trabajo nos han llevado a seleccionar sólo algunos de los que a nuestro juicio resultan ser de primer orden o, en su caso, aquellos que no han sido suficientemente explorados o que sencillamente no han sido tomados en consideración por los especialistas vinculados con el área.

13.—IMPUESTOS

A pesar de que se ha identificado al impuesto como un mecanismo eminentemente de política fiscal, aclaramos que el significado de éste lo adoptamos en su sentido más amplio. Por ello iniciamos nuestros planteamientos refiriéndonos a los impuestos pues ha sido explorado que si se desea un crecimiento económico más acelerado habrá que hacer en principio, una revisión de la estructura del impuesto para lograr muy variados efectos, tales como un índice más elevado de inversiones. “La acreditación de impuestos a los inversionistas aumentará el caudal de efectivo disponible para inversión. La revisión de los impuestos para la propiedad depreciable, por medio de sus efectos favorables en el caudal de efectivo, en los índices de rendimiento que se esperen y en los riesgos, tenderá a estimular la inversión”.¹

En términos de Wonnacott² las razones de las variaciones a los impuestos como componente importante de política fiscal son:

La disminución de impuestos se convierta menos que un incremento en los gastos del gobierno como medio para estimular la economía. Esto es cierto porque se duda sobre la capacidad del gobierno para gastar sus recursos prudentemente y en forma adecuada.

Los cambios en materia del impuesto pueden operar más rápidamente que los cambios en los gastos del gobierno. Estos requieren de una planeación considerable y prolongada.

Puesto que la economía experimenta cambios, la cuantía de la restricción o del estímulo fiscal debe someterse a una revisión a ajuste continuo de tal forma que le adecúe al tipo de economía de que se trate. Si las políticas deben adaptarse a las cambiantes condiciones de la economía, las iniciativas que tomamos hoy deben ser reversibles en el futuro.

“Los cambios en los impuestos son un componente impor-

1. Consejo de Asesores Económicos, *Política de crecimiento económico*, Peter M. Gutman, *Crecimiento económico problema de todos*, tr. Alfonso Castaño, UTEHA, México, 1966, p. 274.

2. Wonnacott/Wannacott, *Economía*, Mc Graw-Hill, Bogotá, 1981, p. 191.

tante de la política fiscal, puesto que son más fácilmente reversibles que los gastos del gobierno. Es cierto que el público pueda sentirse insatisfecho cuando se restablecen algunos impuestos reducidos previamente. Pero el público estaría más insatisfecho aún si se eliminaran los programas de gasto del gobierno. Además algunos rubros de los gastos del gobierno, por ejemplo para carreteras, edificios, o represas, no pueden detenerse sin incurrir en pérdidas considerables. Un puente a medio terminar o una represa inconclusa no benefician a nadie".³

La revisión de la estructura fiscal implica un diagnóstico y un pronóstico de la coyuntura económica de acuerdo a la realidad que puede presentar algunos obstáculos como la falta de flexibilidad jurídica y administrativa de las leyes fiscales y de los sistemas recaudatorios. Tales obstáculos han de contemplarse y resolverse con decisión y sobre todo las políticas adoptadas deben de ser sensatas e inteligentes y desde luego requieren de una gran dosis de sentido común, previsión, cuidado, sentido histórico y criterio de acuerdo con una concepción actualizada de la economía. En este sentido opina Jacinto Faya Viesca:⁴ "en la hacienda pública moderna y la nueva concepción política del Estado, como rector de la economía, los impuestos no tienen fines meramente fiscales de recaudación, sino fines de tipo extrafiscal políticamente muy útiles, como la orientación y regulación de la actividad económica. En este caso, la política tributaria se pone al servicio del progreso económico y de la distribución de la riqueza".

Se deben considerar también las relaciones comerciales y su tratamiento fiscal, resumiendo con Robert S. Bangs⁵ "...un principio de la política tributaria en un país que desea desarrollarse es el de emplear los impuestos a la importación activamente con el fin de limitar el consumo y aumentar los ahorros. Si los ahorros no aumentan voluntariamente en el sector privado, la co-

3. *Loc cit.*

4. Jacinto Faya Viesca, *Finanzas Públicas*, Porrúa, México, 1981, p. 41.

5. Robert S. Bangs, *Financiamiento del Desarrollo Económico*, 2a. ed., FCE, México, 1971, p. 144.

riente adicional de ingreso fiscal formará ahorros públicos que pueden usarse para financiar el desarrollo”.

Por otra parte, el tratamiento fiscal a la agricultura, sobre todo en los países predominantemente agrícolas, resulta ser primordial pues como lo ha dicho Robert S. Bangs⁶ “si no se cambia la agricultura no se cambiará la economía, creo que ésta es una de las reglas seguras que pueden establecerse para las comunidades en desarrollo. Al mismo tiempo, la agricultura es el sector más difícil de cambiar por la sencilla razón de que los métodos agrícolas tienen una antigüedad de miles de años y por lo general las personas prefieren continuar las prácticas de sus padres”. Esto es aplicable a las economías en desarrollo, por el escaso nivel de capacidad para la inversión en tecnología agrícola que permita una explotación de la tierra de manera organizada para obtener ingresos que eleven los niveles de vida, la falta de capacidad técnica de profesionales que conozcan sobre el renglón agrícola y no contándose con una reglamentación jurídica adecuada al medio agrícola, sino más bien, se caracteriza dicha legislación por su dispersión, cuando existe, o simplemente por la ausencia de leyes que promuevan un aprovechamiento óptimo de este sector básico para la producción, en las economías con problemas financieros.

La separación entre países pobres y ricos resulta ser muy amplia pues mientras casi todos los países desarrollados gravan la producción agrícola o el capital empleado en la agricultura de algún modo, los países no desarrollados tienen una deficiente imposición a la agricultura y una defectuosa incentivación para la constitución de capitales destinados a la inversión en la agricultura. Asimismo, los métodos que se emplean en los países de economía estables son generalmente el resultado de una combinación de los impuestos a la propiedad y del impuesto sobre la renta mientras que los países de economías inestables el método utilizado es una marcada inclinación hacia la imposición sobre la

6. *Ibidem*, p. 138

renta resultando altamente progresivo y ocasionando el ensanchamiento entre las inequitativa distribución de ingreso.

Otra tarea principal de la política fiscal en las primeras etapas de desarrollo económico, de acuerdo con Robert S. Bangs,⁷ consiste en: “la obtención de un aumento considerable en los ingresos por los impuestos para financiar la transferencia de recursos al público. El sistema impositivo existente, tenderá a aumentar los impuestos a la importación de bienes de consumo y además su graduación podría ser mayor que la previa. Deben crearse nuevos medios para tributar de alguna manera el valor agregado en la agricultura y se deben gravar de algún modo las ganancias comerciales de los comerciantes. Al mismo tiempo que aumenta los impuestos, debe mejorarse la norma de cumplimiento de manera que se conserve la confianza pública en una distribución equitativa de la carga impositiva”.

“En esta etapa inicial, las actividades de desarrollo económico deben concentrarse en su mayor parte, en la ampliación de los mercados internos mejorando los transportes y estimulando el crecimiento, de los servicios de distribución. Las necesidades de producción deben de orientarse más hacia el mercado nacional y alejarse de los esfuerzos de venta puramente locales. Los empresarios locales deben asumir la mayor parte de la tarea de ampliar los mercados internos, pero podrían ser ayudados por mejores servicios de transporte y por la información y crédito del gobierno”.⁸ Agrega el autor citado, sin embargo, debe considerarse lo afirmado por Myrdal:⁹ “la imposición es el instrumento más flexible, pero a la vez el más peligroso de reforma social, es necesario saber con precisión lo que se está haciendo para que los resultados no se desvíen mucho de lo que se pretende”.

7. *Idem.* p. 215.

8. *Loc. cit.*

9. Citado por Nicholas Kaldor, *Impuesto al gasto*, 2a. ed., FCE, México, 1976, p. 28.

14.—LOS PRESUPUESTOS

Los presupuestos de ingreso y egreso son los instrumentos más objetivos de una política fiscal, tales presupuestos no han de ser restrictivos, pero tampoco demasiado flexibles, deben atender a las fluctuaciones de la economía, corresponde al régimen jurídico establecer los lineamientos y límites a tan decisivos medios para alcanzar el progreso. Por lo que atañe a la extensión del presupuesto, éste no debe ceñirse a los tributos, sino debe incluirse a estimaciones científicas sobre las cantidades que se capten del total de acciones realizadas por el poder público, con el fin de obtener ingresos, es decir, debe atenderse al concepto de política fiscal, por ejemplo cuánto ha de aportar la tecnificación, la educación, la investigación, cuando se realicen inversiones para ese objeto, por tanto, implica su correlativa estimación de gasto lo cual ha de englobarse en el presupuesto relativo.

Sobre el presupuesto Otto Eckstein,¹⁰ ha señalado “el presupuesto federal sufraga las medidas generales que sirven para que nuestra economía funcione y crezca. Procura seguridad contra los enemigos del exterior, ayuda a mantener el orden interior y la justicia, proporciona una parte del sistema de transporte, financia gran parte del progreso técnico, ayuda a educar y mejorar la salud de la clase trabajadora, financia algún desarrollo de los recursos y proporciona muchos servicios de los negocios. Lo que es más, ha proporcionado fondos para sufragar el desarrollo económico durante toda nuestra historia.

Pero hay que reconocer también que el presupuesto federal estorba en varias formas el crecimiento. En primer lugar, muchos de los gastos erogados por presión de un grupo político tiene la mira de retrasar los procesos de ajuste de la economía y de reducir la movilidad de los factores de la producción. En segundo lugar, el presupuesto se financia mediante el sistema de impuestos, y ésto tiende inevitablemente a retardar algo el crecimiento. En resumidas cuentas, el efecto no es muy grande en el esfuerzo

10. Otto Eckstein *Política de gastos federales para el crecimiento económico* en: Gutman, *op. cit.*, p. 281.

total, en la conducta de los directivos y en la formación del capital globalmente considerado. Pero el sistema de los impuestos produce trastornos en las decisiones que se refieren a la manera de invertir, a la de recibir los ingresos y a la de organizar las empresas, y a otras diversas actividades. Desde luego, los esfuerzos de inteligencia que se hacen para evitar los impuestos constituyen una grave pérdida de energía mental.

Además, el presupuesto asigna algunos recursos de la nación a aplicaciones cuyo rendimiento es muy bajo. Esto es verdad, sin duda en algunos sectores de los recursos y de las obras. Por fin, el presupuesto federal —por lo menos concebido de forma más completa que como se concibe tradicionalmente el presupuesto administrativo— incluye muchísimos pagos de transferencia que se destinan a fines de beneficencia. Hasta ahora no creo que estos programas hayan tenido efectos contraproducentes para el crecimiento económico. Con excepción de la asistencia pública, la clase trabajadora sufraga su propio bienestar en nuestro país”.

En la teoría económica tradicional, por otra parte, Antonio Gómez Oliver¹¹ refiere que se postula que el principal instrumento de la política fiscal es el déficit del gobierno. Algunos economistas mexicanos han puesto el énfasis en el efecto multiplicador del gasto del gobierno, llegando a considerar, incluso, que este gasto constituye el “motor” de la economía.

Robert S. Bangs¹² sostiene: “Aunque tanto en los países en desarrollo como los desarrollados comparten el objetivo del crecimiento, los medios para lograrlo son, o cuando menos deberían ser, muy diferentes en ambos tipos de países, por ejemplo, el principio del presupuesto equilibrado durante un ciclo completo de los negocios, que en la actualidad se acepta por lo general por los países avanzados, es mucho menos apropiado para los países en desarrollo. La función de una tributación progresiva para redistribuir el ingreso personal es también menos aplicable en un país subdesarrollado”.

11. Antonio Gómez Oliver, *Política Monetaria y Fiscal de México*, FCE, México, 1981, p. 46.

12. *Op. cit.*, p. 210.

Harold M. Groves¹³ al igual que los autores precedentes pone especial énfasis a las técnicas presupuestales como elementos de política fiscal para el desarrollo cuando afirma: "Las políticas prácticas alternativas para aplicar la política fiscal al problema de la inestabilidad económica son: 1).—Cambios en un presupuesto equilibrado; 2).—Presupuesto desequilibrado debido a cambios en los impuestos o en los gastos; y 3).—Cambios cualitativos en el sistema impositivo".

La elección o el predominio de un método u otro dependería en gran parte del tipo de estructura fiscal y sistema de gastos que prevalezca, así como de las preferencias políticas. Hay que tener también en cuenta lo incierto de los efectos que la inversión pueda tener en los tres tipos de técnica.

"Al considerar el presupuesto federal como un instrumento de la estabilización, se confronta de inmediato el hecho de que no existe un sólo presupuesto federal, sino tres. Cada uno de ellos se adecúa a ciertos propósitos, pero el presupuesto administrativo, que ha sido tradicionalmente más utilizado en los debates sobre la política de estabilizaciones, es en realidad el menos adecuado a esos fines. Los tres presupuestos federales son: a). Presupuesto administrativo; b). Presupuesto de caja, y c). Presupuesto en términos de cuentas nacionales".¹⁴

15.—PRESION FISCAL

La política fiscal ha de contemplar varios aspectos pero fundamentalmente lo relativo a lo que podemos llamar presión fiscal y a su correlativo, el gasto público, ambos, por supuesto, conllevan los contenidos que, a lo largo de los planteamientos se hace referencia. En esta parte, de acuerdo con Tulio Rosembuj,¹⁵

13. Harold M. Groves, *Finanzas Públicas*, 5a. ed., Trillas, México, 1980, pp. 757 y 771.

14. Maurice Lee, *Estabilidad Económica*, tr. de Marcelo Norweztern, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1967, p. 71.

15. Tulio Rosembuj, *Introducción a la reforma tributaria*, Ed. Blume, Barcelona, 1980, p. 14.

podemos considerar que “el aumento de la presión fiscal es necesario para reducir el déficit excesivo del sector público; liberar recursos para la inversión productiva, además, para la inversión privada.

Pero el aumento de la presión fiscal no tendrá éxito si, al mismo tiempo, para establecer la confianza del ciudadano, en la administración, no se produce con tijeras de ancho filo al saneamiento del gasto público: terminar con el derroche y despilfarrero incontrolado del gasto; racionalizar la política de transferencia a empresas públicas y privadas; aumentar los gastos de inversión y controlar los gastos corrientes; introducir criterios de productividad en administración pública, sea con indicadores de coste-beneficios o por resultados”.¹⁶

Como una alternativa complementaria a la presión fiscal a fin de cumplir con las funciones de política fiscal y lograr la necesitada suficiencia se deben tomar todas las medidas necesarias y al alcance para eliminar la evasión fiscal.

16.—EL GASTO PÚBLICO

Representa en la actualidad, el tema sobre gasto público, una indiscutible necesidad de examinarlo a la luz de criterios imparciales con carácter académico y de acuerdo a los principios que tanto la teoría económica como la teoría jurídica han formulado. Por nuestra parte, solamente queremos señalar aquellas notas que sobre el particular caben en una generalización sin que nos ubiquemos en un espacio o tiempo determinado pero que, sin embargo, puedan tener una utilidad a las economías que han tomado en consideración las ideas de los especialistas que se han ocupado de un problema como éste.

Se puede afirmar que el gasto público es un medio de política fiscal y puede ser muy valioso en la medida en que el Estado

16. Se entiende por presión fiscal el aumento de todos los ingresos tributarios con relación al producto nacional bruto, es un elemento determinante para lograr la suficiencia y ampliar la posibilidad de una política de gasto público.

lo sepa manejar, pues como lo indica Tulio Rosembuj¹⁷ “A través del gasto público el Estado puede y debe:

- estimular el crecimiento económico y la inversión pública productiva;
- lograr el equilibrio global de la economía cuando el ahorro y la inversión privada no utilizan los factores de producción existentes al nivel próximo al pleno empleo;
- ofrecer un sistema pleno y eficaz de equipamientos productivos y servicios de bienestar social: salud, educación, vivienda, seguridad social;
- redistribuir directa y efectivamente la renta nacional;
- atenuar los desequilibrios interterritoriales”.

Las reglas a que debe someterse el gasto público se pueden concretar en lo escrito por Faya Viesca:¹⁸ “...la honestidad en el manejo de los recursos financieros a cargo de la administración pública y en una rendición clara de las cuentas de su actividad financiera.

...una inteligente y ejemplar actividad financiera del sector público exige como punto de partida que la totalidad de sus actividades financieras queden sujetas al principio de legalidad...

...las asignaciones de los recursos disponibles se realice...

...de acuerdo con las técnicas financieras aplicables.

...si la administración pública no está dispuesta a este control eficaz por vía administrativa y por vía política, y a la publicación del análisis del control, cualquier propósito reformador del sistema tributario difícilmente encontrará el respaldo de los obligados al pago de los tributos públicos, y de la ciudadanía en general”.

Otra regla importante es la expresada por Robert S. Bangs¹⁹ al referirse a la racionalización de los gastos públicos: “Quizá el principal campo para la política fiscal en un país que está en una etapa inicial de desarrollo se encuentra en el gasto. El principal

17. *Op. cit.*, p. 13.

18. *Op. cit.*, pp. 316-317.

19. *Op. cit.*, p. 219.

problema consiste como ya observamos, en la eliminación de todos los gastos gubernamentales no esenciales para propósitos diferentes del desarrollo y en asegurar que las intervenciones públicas se ejecutan en realidad en el correcto orden de prioridades²⁷.

De acuerdo a la correlación existente entre gasto e ingreso, desde una perspectiva jurídica o bien económica, el sistema normativo a partir de la ley de mayor jerarquía ha de contemplar las magnitudes y efectos de la actividad realizada por los agentes que intervienen en ambos rubros, señalando lo permisible y tipificando lo que cae en la ilicitud a fin de fincar las responsabilidades a que haya lugar, comprendiendo a funcionarios o servidores públicos con independencia de su cargo en cuanto a la ejecución de la sanción correspondiente que ha de considerar la gravedad en función de la responsabilidad y grado de confianza depositada en el presunto infractor de la ley.

En el caso de México resulta necesaria una revisión y actualización de las leyes que integran su sistema jurídico relacionado con el gasto público. Valga como ejemplo el art. 31 frac. IV de la Constitución que establece la característica del gasto público como condición de la obligación de contribuir; sin embargo, no se justifica ni técnica ni prácticamente en todos los casos dicho supuesto, en virtud de que es de explorado derecho y de probada teoría económica que en el caso de los impuestos al comercio exterior no se busca necesariamente la finalidad de satisfacer el gasto público, ocasionándose únicamente que el precepto citado no esté ajustado a la realidad presente, lo cual es un defecto que si bien no tiene mayores repercusiones, ésto no justifica el que no se reforme ya que un cambio como éste, no representaría mayor dificultad para el congreso, sobre todo en nuestro medio el volumen de reformas no es ninguna dificultad.

17.—CREDITO IMPOSITIVO

El crédito fiscal puede ser un mecanismo de gran utilidad para la ejecución integral de un sistema de política fiscal tal co-

mo lo describe Albert O. Hirschman:²⁰ . . . “cada causante puede declarar un crédito fiscal global por sus contribuciones a la ayuda externa, hasta por el 5% de su impuesto federal sobre la renta, o la suma de 10,000 dólares, tomando de estas propuestas la menor. Por ejemplo, un causante hipotético medio, que tenga un ingreso bruto ajustado de 16 000 dólares y una obligación fiscal de 2030 dólares, puede obtener, dentro de este programa un crédito fiscal de 102 dólares. La petición del crédito puede documentarse mediante recibo expedido por el banco depositario y otra documentación satisfactoria. Los límites de 5% y 10,000 dólares, aunque arbitrarios, tienen por objeto eliminar la posibilidad de que se presente una influencia indebida por parte de los contribuyentes ricos, sobre la operación de los fondos de desarrollo. las compañías no son elegibles para obtener estos créditos por razones similares; el peligro o la sospecha de un “imperialismo privado”, particularmente agudo, en cada caso”.

Refiriéndose al caso brasileño el mismo tratadista²¹ le asigna ciertas características diciendo que “el principio básico del artículo 34/38 es la autorización para que todas las entidades corporativas brasileñas (personas jurídicas) pueden reducir el pago del impuesto sobre la renta a la mitad, siempre que inviertan la mitad ahorrada en proyectos del nordeste, aprobados por el SUDENE. La tasa del impuesto sobre la renta es de 30%, y en consecuencia, el ahorro impositivo puede ser sustancial. Como primer paso, el ahorro impositivo (fondo del 34/18) se deposita en una cuenta bloqueada en el Banco del Nordeste del Brasil (BNB); dichos depósitos se devuelven a la tesorería de la federación en el caso de que no queden comprometidos en proyectos específicos, aprobados dentro de los tres años —calendario posteriormente a la fecha del depósito—”.

El concepto crédito fiscal, cabe aclarar, tiene diversas conno-

20. Albert O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina*, FCE, México, 1973. pp. 207-208.

21. *Id.* pp. 124-125.

taciones:²² En el medio fiscalista significa lo establecido en el art. 4o. del Código Fiscal de la Federación. Gramaticalmente el crédito es simplemente creer, tener confianza en alguien, por eso cuando se otorga un préstamo de dinero, se está consiguiendo un crédito, por la otra parte, en consecuencia el crédito es una forma de financiamiento, por ello lo contenido en el Código Fiscal de la Federación se denomina crédito en forma extensiva refiriéndose más propiamente a lo que el Estado tiene derecho a percibir, (adeudo u obligación del gobernado). Los ejemplos anteriores siguen la terminología del derecho privado básicamente, al emplear el concepto crédito fiscal se refieren a la obtención de un préstamo del estado con base en la situación del contribuyente, que inclusive puede llegar a desaparecer sin que se efectúe el pago pero sí el cumplimiento de algunas otras obligaciones como la aplicación del crédito a un fin de beneficio colectivo.

18.—LA EMPRESA

La función de la empresa como medio del Estado a fin de lograr su crecimiento, constituye una de las alternativas que deben de adoptarse en forma cuidadosa ya sea a nivel de empresa pública, empresa privada o una combinación de ambas, así, Robert S. Bangs²³ ha expuesto "...la elección de un país respecto de la combinación de empresas públicas y privadas que desea alentar está relacionada con la política fiscal que debe adoptarse para que el crecimiento tenga éxito, dada la elección con respecto de los tipos de empresas. Cuanto menos empresas públicas elija un país que inicia su desarrollo, menores serán por lo usual los gravámenes impositivos, con una mayor dependencia en la habilidad del sector privado para generar ahorros por medios voluntarios.

... supongamos que la elección política se inclina por una combinación de la organización relativamente favorable a la

22. La mayor parte de ellas se encuentra en: Juan Palomar de Miguel, *Diccionario para Juristas*, Ed. Mayo, México, 1981, p. 339.

23. *Op. cit.*, p. 129.

empresa privada. Fiscalmente, ésto significa una preferencia por los ahorros voluntarios, en vez de los forzados —con la esperanza de que debido a esta elección el ahorro global será mayor y el desarrollo, por lo tanto, más rápido—”.

Las discriminaciones fiscales a las empresas públicas deben ser el resultado de una estrategia de desarrollo claramente concebida y se debe considerar lo explicado por Maurice Lauré:²⁴ “las discriminaciones fiscales muy frecuentes, decididas en favor de empresas de carácter público, no son motivadas en principio, por la necesidad de proteger estas empresas contra la competencia. Deben en general su existencia ya sea al concepto jurídico de que los precios fijados por la autoridad pública no deben ser modificados por el impuesto, o ya sea la idea práctica que el pago de impuestos por servicios públicos terminarían en una pérdida de tiempo porque el dinero saldría de la bolsa de un lado para entrar en otro”.

El poco éxito de la empresa pública en la mayor parte de los países, ha ocasionado la tendencia creciente a su reprivatización, sobre todo cuando implican un gasto excesivo para las economías y éstas no están capacitadas para subvencionarlas, pese a la presunta función social que les justifica; sin embargo subsiste la aceptación de una política fincada en una cuidadosa selección de áreas estratégicas organizadas y administradas a través de la empresa pública, pero con criterios de eficacia y facultades autónomas de decisión interna, bajo un escrupuloso control externo, dentro de un marco de profesionalismo acorde a los avances técnicos y tecnológicos, ocupando un lugar esencial, la reglamentación al respecto al garantizar la seguridad jurídica que entre otras cosas puede evitar la incertidumbre en las remociones de los más altos directivos por razones de carácter político y al mismo tiempo garantizar nombramientos emanados de condiciones de capacidad demostrable académicamente y exentos de influyentismo.

24. Maurice Lauré, *Traité de Politique Fiscale*, 3a. édition, Presses Universitaires de France, París, 1957, p. 76.

19.—LA INVERSION

La inversión la consideramos un efecto de los instrumentos propios a la política fiscal, del mismo modo, si se quiere, puede ser englobada la inversión como instrumento o medio de la política fiscal. En efecto, el conjunto de elementos que han de interrelacionarse deben de reflejarse a través de los mencionados presupuestos y también en los planes y programas nacionales de desarrollo, mismos que han de prever las diversas directrices que han de tomar los ingresos y particularmente los destinados a las inversiones.

Sobre el tema, ampliamente se ha referido Julio Herschel:²⁵ “...en la mayoría de los países subdesarrollados se haya una necesidad considerable de infraestructura y por consiguiente los gastos de capital deben crecer para construir las inversiones requeridas. La cuestión es ¿cómo alcanzar esta meta? puede pensarse en una reducción de otros gastos públicos o en aumentar su nivel global. Con respecto de la primera alternativa debemos considerar hasta qué punto es posible disminuir gastos no esenciales del sector público para orientar la actividad del Estado hacia actividades productivas. Entre estas inversiones incluimos no solamente el capital físico, sino cuanto contribuya a aumentar el potencial de la economía; la capacitación técnica sería un ejemplo de una actividad productiva. En este contexto podemos hacer referencia a la burocracia y otros gastos improductivos, que son tan frecuentes en muchas instituciones gubernamentales en los países de América Latina. Es necesario destacar que todo esfuerzo debe hacerse para eliminarlos.

...debemos considerar dos problemas: en primer lugar, el muy evidente de eliminar inversiones improductivas (por ejemplo, la construcción de edificios de lujo para instituciones gubernamentales). Después uno mucho más complejo, la posibilidad de cambiar la estructura existente de la inversión pública para lograr inversiones más de acuerdo con las necesidades de los pro-

25. Julio Herschel, *Ensayos de Política Fiscal*, Ed. EDERSA, Madrid, 1975. p. 636.

gramas de desarrollo. En el corto plazo se tropezará con rigideces que impedirán la instrumentación inmediata de estos cambios estructurales, y que pueden consistir en una capacidad administrativa limitada, especialmente en relación con la ejecución de programas de obras públicas más aún, otra rigidez puede estar determinada por la estructura de los programas de obras públicas, ya que muchas obras ya han sido iniciadas y en tal caso es evidente la conveniencia de terminarlas, siendo su relación beneficio-costos marginal generalmente muy elevado”.

Por lo que se refiere a la política tributaria en cuanto determinante del nivel de estructura de las inversiones, señala el mismo autor²⁶ “está dirigida a aumentar el ahorro privado con la esperanza que ese ahorro pueda generar inversiones adicionales, este propósito se lograría si el impuesto sobre la renta de las personas se hace muy progresivo y se aplica eficazmente y si a nivel de las empresas las ganancias retenidas reciben un tratamiento preferencial frente a los dividendos para que los accionistas voten una mayor retención de utilidades”.

Igualmente, Robert S. Bangs²⁷ destaca a la inversión como un instrumento de política tributaria que permite a las economías su crecimiento si se saben elegir las distintas alternativas de inversión. Para ésto es necesario romper las estructuras tradicionales. El desarrollo de las economías exige inversiones intensivas en infraestructura a fin de permitir la ampliación adicional de mercados y apoyar la diversificación creciente de la actividad productiva.

Los términos como ha entendido la necesidad de la inversión Robert S. Bangs²⁸ son: “la función de la política fiscal en la primer etapa del crecimiento implica la presentación de un plan general de inversión pública, asegurar que este plan esté orientado correctamente a los recursos y capacidades del país, propiciar la aceptación pública del plan y los sacrificios que su realización implicará, modernizar el proceso presupuestal de mo-

26. *Ibidem.* p. 601.

27. Cf. Robert S. Bangs, *op. cit.*, p. 220.

28. *Idem.*, p. 214.

do que se convierta en el instrumento adecuado para la revisión y ejecución del plan, y fortalecer el sistema impositivo para cubrir el gasto previsto en el desarrollo. Si la política fiscal es adecuada, ayudará a los aumentos de insumos de esfuerzo, técnica y ahorro, también limitará el consumo lo suficiente para hacer posible este ahorro. Todo esto puede y debe hacerse dentro de una estructura de relativa estabilidad financiera, de manera que no ocurran fugas de capital y los trabajadores no se rebelen contra las limitaciones del consumo que debe aceptarse”.

Agrega Bangs, “en muchos países en desarrollo la política fiscal se limita principalmente a la búsqueda de formas y medios para financiar programas de inversión pública a un ritmo acelerado, que se consideran son el aspecto esencial de los esfuerzos para iniciar un proceso de crecimiento acumulativo. Con frecuencia esta política parece fundamentada en algunos supuestos keynesianos implícitos”.

Un apartado importante de las políticas de inversión consiste en la necesidad de canalizar suficientes recursos que permitan realizar verdaderos programas educativos a fin de garantizar la capacitación en todos los niveles y áreas, conforme a una profesionalización vinculada con las exigencias impuestas por el cúmulo de conflictos pertenecientes a una realidad conformada por la imbricación de factores que provocan el replanteamiento en los métodos de análisis, con un mayor costo al incorporar los avances tecnológicos y las innovaciones al campo de la actividad científica llevada a cabo en los centros de enseñanza. Este es uno de los principales problemas que en América Latina no se han podido resolver y en las actuales circunstancias por las que atravieza, de caos económico, es de inferir que en el mediano plazo las inversiones al sector educativo sufrirán un serio estancamiento y en muchos casos un gran retroceso con efectos que las generaciones venideras habrán de sufrir.

Por otro lado, el elevado costo de las inversiones, exige su optimización a través de proyectos elaborados con rigor técnico por los especialistas responsables y de reconocida capacidad, además con un sistema de control legislado que asegure su debida ejecución con el máximo de eficacia, evitando que los programas queden en el nivel de meros proyectos. Un objetivo de in-

versión con las anteriores características supone la eliminación de personal no calificado para asumir cargos donde es necesaria la comprensión de la dimensión que tiene la actividad académica no sólo para la toma de decisiones sino en su vinculación con los miembros de la comunidad educativa y en general con la sociedad. En resumen es urgente una auténtica reforma al sistema educativo que empiece por eliminar a los grupos anquilosados y que sólo protegen sus intereses personales sin importar los medios a los que tengan que acudir para conservar su poder. En tanto los responsables de implementar las políticas educativas no se decidan a resolver los problemas de base, cualquier inversión es improductiva.

20.—LA TECNOLOGIA

En relación al contenido de la política fiscal se debe incluir como parte importante a los avances tecnológicos, puesto que éstos transforman los medios de producción y en esta medida influyen en el avance de la economía. La consecuencia de la tecnología de nuestro tiempo se ve reflejada en un nivel de vida más elevado en aquellos países que la detentan y una característica de los países que carecen de ella es su nivel bajo de ingresos, por tanto, la tecnología es la medida que separa a los diversos tipos de economía estableciendo una brecha resultante de los medios tecnológicos; en suma, la política fiscal debe atender a la tecnificación de la producción si se quiere un desarrollo económico.

Varios economistas se han ocupado de la tecnología como instrumento de política fiscal que permite en forma eficaz el crecimiento económico, entre otros Paul A. Samuelson,²⁹ quien ha expresado: "Hoy hemos rectificado innovaciones técnicas que tienen efecto aún cuando una nación no esté haciendo ahorros netos, según la manera usual de medir los ahorros y la formación de capital. Quizá hemos ido demasiado lejos en esta rectificación de puntos de vista: muchos estudios realizados por Solow, Fabricant, Kendrick y otros en el extranjero han llegado a la con-

29. *Ib.* p. 34.

clusión provisional de que la más grande fracción de progreso viene de los cambios en la función contributiva, y no en los aumentos del capital existente”.

El Consejo de Asesores Económicos³⁰ ha sostenido que “el conocimiento técnico establece límites a la productividad de la mano de obra del capital. Como las fronteras de la técnica van retrocediendo, la práctica industrial y la productividad son consecuencias que siguen y que a veces presionan a favor de lo que se considera mejor, y a veces se consideran rezagadas, dejando un vacío que depende de las distintas industrias y empresas, por su índole. El estímulo para el desarrollo económico puede proceder o bien del aumento del índice al cual, se avanza, o de llevar la tecnología muy cerca de esos confines”.

Sobre la tecnología, Gutman³¹ ha puesto especial énfasis al afirmar que “el avance de la técnica es un factor cuya importancia se reconoce cada vez más, como decisivo para el crecimiento económico. La historia norteamericana ha estado señalada por el cambio técnico durante más de cien años. En realidad, el cambio de la técnica ha estado a la orden del día desde el principio mismo de la revolución industrial en Inglaterra.

El cambio técnico es producto de innumerables actos de invención, desarrollo de ideas e innovación. Es un concepto más bien amplio y estricto. Abarca las siguientes facetas: la introducción de un nuevo artículo; el mejoramiento de otro antiguo; el establecimiento de un uso nuevo para un producto nuevo, el perfeccionamiento de métodos nuevos de producción; la apertura de nuevos mercados; el uso de fuentes nuevas para el abastecimiento de materias primas; los cambios en la organización de los negocios, entre ellos los de la técnica de administración; nuevos métodos de administración”.

Refiriéndose a Estados Unidos Terlekyj³² atribuye el cambio tecnológico a la investigación y al desarrollo organizado que

30. en Gutman, *op. cit.*, p. 265.

31. *Ibidem.*, p. 48.

32. Terlekyj *Fondos de investigación y desarrollo: Fuentes y aplicaciones*, en Gutman, *op. cit.*, p. 228.

emplean 2% de la población activa, juzgando por esta escala de operación, la investigación en desarrollo puede considerarse como una industria aparte, cuyo producto es el cambio de la técnica.

Por su parte Hirschman,³³ sobre la tecnología, cuestiona si es realmente necesario temerle tanto al solo pensamiento de vigilar, en alguna forma, el proceso de innovación tecnológica, a pesar de que sus repercusiones ¿pueden ser realmente una calamidad? Si hoy encontrásemos un modo de producir químicamente un artículo que sepa a café, y cuyos precios fuesen competitivos, deberían dejar los Estados Unidos que el producto compita y arruine las economías latinoamericanas y africanas, cuyas perspectivas de desarrollo descansan tan fuertemente en el mantenimiento de los mercados extranjeros para su café. En economía no conozco ningún teorema en que se nos diga que la inversión, en estos casos es, necesariamente y siempre, mala, o incluso que debe limitarse exclusivamente a la ayuda para relocalización, reentrenamiento y reocupación.

Las condiciones básicas conducentes a que el progreso técnico produzca ventajas de tipo económico para la sociedad, en su conjunto, son la movilidad de la mano de obra y la ocupación plena.

Ante tantos y tan complejos problemas de los países en desarrollo es urgente, en opinión de Prebisch,³⁴ la asimilación de la técnica contemporánea para elevar su nivel de vida; “pero esa misma técnica, junto con sus ingentes ventajas, acarrea perniciosas consecuencias para ellos porque no hemos sabido todavía dominar del todo y racionalmente las fuerzas del desarrollo.

Débase al progreso técnico, a sus efectos directos e indirectos, que la demanda mundial de productos primarios crezca tan lentamente en perjuicio de aquellos países. A ello se agregan los efectos del proteccionismo de los países industriales. Aunque se facilite su acceso al mercado de estos últimos, la producción pri-

33. *Op. cit.*, p. 163.

34. Raúl Prebisch, *Nueva política industrial para el desarrollo*. 2a. ed. FCE, México, 1966, p. 125.

maria de los países en desarrollo tendría que ajustarse a este lento ritmo de la demanda; pero dificultades estructurales le impiden hacerle como fuera necesario para evitar el deterioro de los precios de los productos primarios en relación a las manufacturas. Cuanto más se propaga la técnica contemporánea en las actividades primarias, tanto más intensa podría ser la tendencia al deterioro. Se impone así la acción de los gobiernos para encontrar esta contradicción del desarrollo”.

21.—LA EDUCACION

La educación es un instrumento básico para el desarrollo e incluso ha sido considerada como una de las formas de inversión que a largo plazo resultan ser más productivas en virtud de que un buen sistema educativo necesariamente trae como consecuencia mayores ingresos para la integración de las economías. J. Bernard³⁵ ha expuesto: “la calidad de la mano de obra de una nación es el factor más importante del desarrollo económico; y es la calidad, el comportamiento del individuo en la comunidad su capacidad de ahorro y eficiencia en el trabajo, todo depende, en gran parte, no de la raza o tipo de la sangre sino de la educación.

Una vez sostuve que la educación era el arma secreta de los economistas. En mi opinión, los países comunistas han tenido éxito en desarrollar sus recursos tan rápidamente como lo han hecho, principalmente porque estaban preparados para dedicar a educación más medios, tanto en cantidad como en calidad, que los países más ricos de occidente, y no digamos de las regiones subdesarrolladas.

Refiriéndose al papel que juega la educación en el progreso de desarrollo, Robert S. Bangs³⁶ ha escrito: “La función de la educación en nuestro proceso es muy importante. Un primer resultado de la educación formal o informal, es la creación de un

35. J. Bernard *et. al*, *Programación de desarrollo económico*, FCE, 1969, pp. 82-83.

36. *Op. cit.*, p. 125.

descontento constructivo con el estado de cosas actual. ...en las elecciones para los estudiantes de las universidades; muchos políticos sostienen su entrenamiento básico en la universidad; en las elecciones para los consejos de estudiantes u otros cargos universitarios, o en las escuelas militares. Pero no conozco ninguna institución educativa que nos diga cómo empezar un negocio propio”.

“...Cómo elegir una localización; cómo calcular las necesidades de capital y obtener éste, cómo aprovechar la experiencia previa de trabajo; cómo seleccionar y entrenar a los ayudantes”. “Los países subdesarrollados carecen de sistemas educativos suficientes para proporcionar a sus ciudadanos la alfabetización básica y la preparación necesaria para enfrentarse a la tecnología moderna”³⁷ para lo cual se requiere “una reforma educativa que lleve como objetivo principal la elevación y modernización de la enseñanza en todos sus niveles”³⁸.

Refiriéndose a la relación que se da entre el cumplimiento de la obligación tributaria por parte del contribuyente y el fisco, Johnson Okhuysen³⁹ explica que el contribuyente mexicano no sabe pagar sus impuestos porque el pago de éstos va en contra de sus costumbres y principios. Las actitudes de irresponsabilidad se deben a varias causas, entre ellas señala la falta de *educación* tributaria.

Theodore W. Schultz,⁴⁰ en un folleto, *The Economic Test in Latin América*, sugiere que se ha prestado muy poca atención a lo que él llama “inversiones no convencionales”, a saber: La mejora en la calidad de la gente, como agentes productivos, y en el conocimiento técnico y administrativo. Así Schultz desvía el énfasis del capital físico a “Planes y presupuestos para la educación

37. Morris C. Clement y John C. Pool, *Enfoque económico*, América Latina, p. 296.

38. Francisco Zamora, *La sociedad económica moderna*, 2a. ed., FCE, México, 1970, p. 262.

39. Johnson Okhuysen, *Equilibrio entre presión fiscal y justicia fiscal*, Universidad Anáhuac, México, 1984, pp. 120-121.

40. Cit. por Alberto O. Hirschman, *op. cit.*, p. 195.

en todos los niveles, y para el desarrollo de capacidad y competencia técnica, para estudios en el extranjero, para centros de investigación, institutos y estaciones experimentales”.

22.—ORGANISMOS DE INVESTIGACION

Se debe implementar una base de investigaciones a través de institutos o bien consejos de política fiscal a fin de contar con órganos de consulta sobre problemas concretos que enfrenta el Estado e incluso lograr predicciones científicas sobre situaciones de interés público con el objeto de anticipar soluciones a conflictos futuros. Como ejemplo institucional se puede citar el caso del Consejo Económico del Canadá creado por acuerdo del parlamento en 1963. “Se trata de un cuerpo consultivo de política económica independiente, cuyas principales funciones son: definir las metas sociales y económicas que se pueden lograr en plazos de cinco y diez años, asesora a los gobiernos federales, provinciales y municipales, así como a la industria privada, en la elección de las mejores políticas para alcanzar esos objetivos; y, en general, intentar anticiparse a los problemas futuros y asesorar acerca de la forma de prevenirlos”.⁴¹

Un valioso y elemental instrumento de que deben valerse los gobiernos es la asesoría de especialistas sobre desarrollo económico, tales como abogados o economistas, por supuesto la asesoría debe poseer ciertos requisitos tanto por parte del cuerpo de asesores como por parte del gobierno y la circunstancialización propia del país de que se trata. Se puede obtener asesoría fiscal de organismos internacionales como la ONU o el FMI, o bien de gobiernos individuales que ofrecen ese auxilio como los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, etc.⁴²

Los estudios producto de la investigación científica deben vincularse con la realidad a través de una revisión amplia y sistemática de los instrumentos que pueden ser utilizados a fin de

41. Martín Luis Guzmán Ferrer, *El Canadá. Política y economía*, FCE, México, 1973. p. 62.

42. Cf. Robert S. Bangs, *op. cit.*, pp. 191-209

interpretar y explicar los aspectos económico-sociales, permitiéndose así la obtención de beneficios económicos que tanto requieren los países subdesarrollados. Dependiendo de la claridad, pertinencia y eficacia de las investigaciones en el área éstas pueden ser excelentes herramientas fiscales de política tributaria, según nuestro enfoque.⁴³

Robert S. Bangs⁴⁴ sugiere que se haga adaptación constructiva del conocimiento acumulado para enfrentar los problemas actuales. El escribir sobre política fiscal y la forma en que se relaciona a las diferentes etapas de desarrollo económico, hace un poco más fácil esta adaptación.

En México hacen falta órganos de investigación⁴⁵ en el área de finanzas públicas, ellos representan un papel básico para la elaboración de los programas nacionales de política fiscal, su tarea significa una sistematización y coordinación de acciones que deban coadyuvar en el desarrollo económico, por tanto, tales órganos son indispensables instrumentos del Estado que evitan la dispersión de actividades planificadoras y se tecnifica tan importante responsabilidad. En nuestro país se puede advertir la escasez de investigación en el área lo cual es una causa de nuestro atraso económico, no puede haber desarrollo económico sin la previa investigación sobre cada uno de los factores que integran ese fenómeno. Es necesario que se instituyan órganos asesores de la administración pública sobre sus finanzas.

En los Estados Unidos, por ejemplo, "es considerable la investigación auspiciada por el gobierno, y los gastos de investigación de las empresas se cuentan como costos corrientes, no de capital, a la inversa de las inversiones tangibles, de modo que la investigación tiene una ventaja tributaria frente a la inversión

43. Cf. Héctor Assael, *Ensayos de política fiscal*, 2a. ed., FCE, México, p. 91.

44. *Op. cit.*, p. 231.

45. Cf. Francisco López Álvarez, *La administración pública y la vida económica de México*, 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 1956, p. 174.

tangible. Así que resulta difícil la evaluación de la veracidad de esta hipótesis".⁴⁶

23.—FUERZA DE TRABAJO

La propia exponente⁴⁷ ha escrito "el gasto en investigación y desarrollo experimental no es la única clase de inversión con rendimientos considerables. Los gastos en el adiestramiento del personal constituyen otro ejemplo obvio: el adiestramiento que de su fuerza de trabajo haga una empresa puede beneficiar finalmente a otras empresas que empleen más tarde esa mano de obra. Los gastos que realizan los individuos para su propia educación y adiestramiento, particularmente en el caso del artista y el científico, pueden también generar efectos externos, beneficios que no se apropian los individuos que adquieren la educación y el adiestramiento".

El precio del desarrollo es el trabajo sin cesar, el deseo de posponer los aumentos en el consumo, y la disposición de aceptar el cambio. No hay un camino fácil sin dolor. Sostiene Bangs.⁴⁸

También se ha afirmado⁴⁹ que "la idea de aumentar la producción y el ingreso mediante la movilización de la fuerza de trabajo subutilizada fue lanzada hace casi 20 años por W. Arthur Lewis en su artículo "economic Development with Unlimited Supplies of Labor". Pero como resultado de: a) la aplicación de una teoría del capital que no considera la abundancia de fuerza de trabajo ociosa; b) la aceptación de cuellos de botella (de habilidades técnicas, capacidad de planificación y capacidad empresarial a todos los niveles) como restricciones estáticas por no decir permanentes; c) la orientación de los gastos públicos hacia la satisfacción de las necesidades y preferencias expresadas por

46. Amartya Sen. *Economía del crecimiento*, Trad. de Eduardo I. Suárez. FCE., México, 1979. p. 491.

47. *Id.* p. 492.

48. Robert S. Bangs. *op. cit.*, p. 231.

49. Cf. Díaz Alejandro, S. Teitel y V. Tikman, *Política económica en el centro y periferia*, FCE, México, 1976, pp. 40-41.

los grupos de ingresos altos, en especial los propietarios de tierras y de bienes de capital, y d) la aplicación indiscriminada de combinaciones de factores apropiados a las economías avanzadas donde los precios de los insumos reflejan escaseces relativas diferentes, el desarrollo ha seguido adelante sin empezar a utilizar siquiera la reserva de fuerza de trabajo subempleada y por tanto agobiada por la pobreza”.

Se ha destacado tanto a la fuerza de trabajo que incluso se le ha cuestionado como una forma de capital. En tales términos Gutman⁵⁰ señala: “aunque es evidente que las personas adquieren habilidades y conocimientos útiles, no lo es que estas habilidades y conocimientos constituyen una forma de capital, que este capital es, en parte importantísimo, producto de la inversión deliberada, que ha crecido en las sociedades de Occidente con paso mucho más rápido que el capital tradicional (no humano), y que su crecimiento puede muy bien ser el rasgo más distintivo del sistema económico. Se ha observado muchas veces que el aumento de la producción nacional se comparaba una vez y otra con los aumentos de la tierra, de las horas-hombre y del capital productible físico. La inversión en capital humano es probablemente la principal razón de esta diferencia.

Mucho de lo que llamamos consumo es, en realidad una inversión en capital humano. Los gastos directos en educación, en mantenimiento de la salud y migración interior para aprovechar las ventajas de un trabajo mejor son claros ejemplos de ello.

De estas formas y otras parecidas se puede mejorar mucho la calidad del esfuerzo humano y se puede fomentar su productividad...” “en todas las ramas de la actividad económica mediante una mejora integral de la técnica productiva”.⁵¹

24.—LA INDUSTRIALIZACION

No hace mucho la industrialización figuraba entre las prescripciones de política con mayor jerarquía para sacar a América

50. Gutman, *Op. cit.*, p. 198 y ss.

51. Francisco Zamora, *op. cit.*, p. 260.

Latina y otras regiones subdesarrolladas de su atraso económico, social y político. Sin embargo, en los últimos años se ha experimentado un grado considerable de desengaño con esta solución particular del problema.⁵²

Raúl Prebisch⁵³ indica la necesidad de una rápida industrialización como un factor dinámico similar al que antes representaban las exportaciones primarias cuando impulsaban al desarrollo de la periferia mundial. Pero este desarrollo no tenía entonces profundidad social. Tenerla ahora es ineludible. Esto hace mucho más completo y apremiante el problema del desarrollo. "El aumento de la industria manufacturera es necesario para equilibrar la economía".⁵⁴

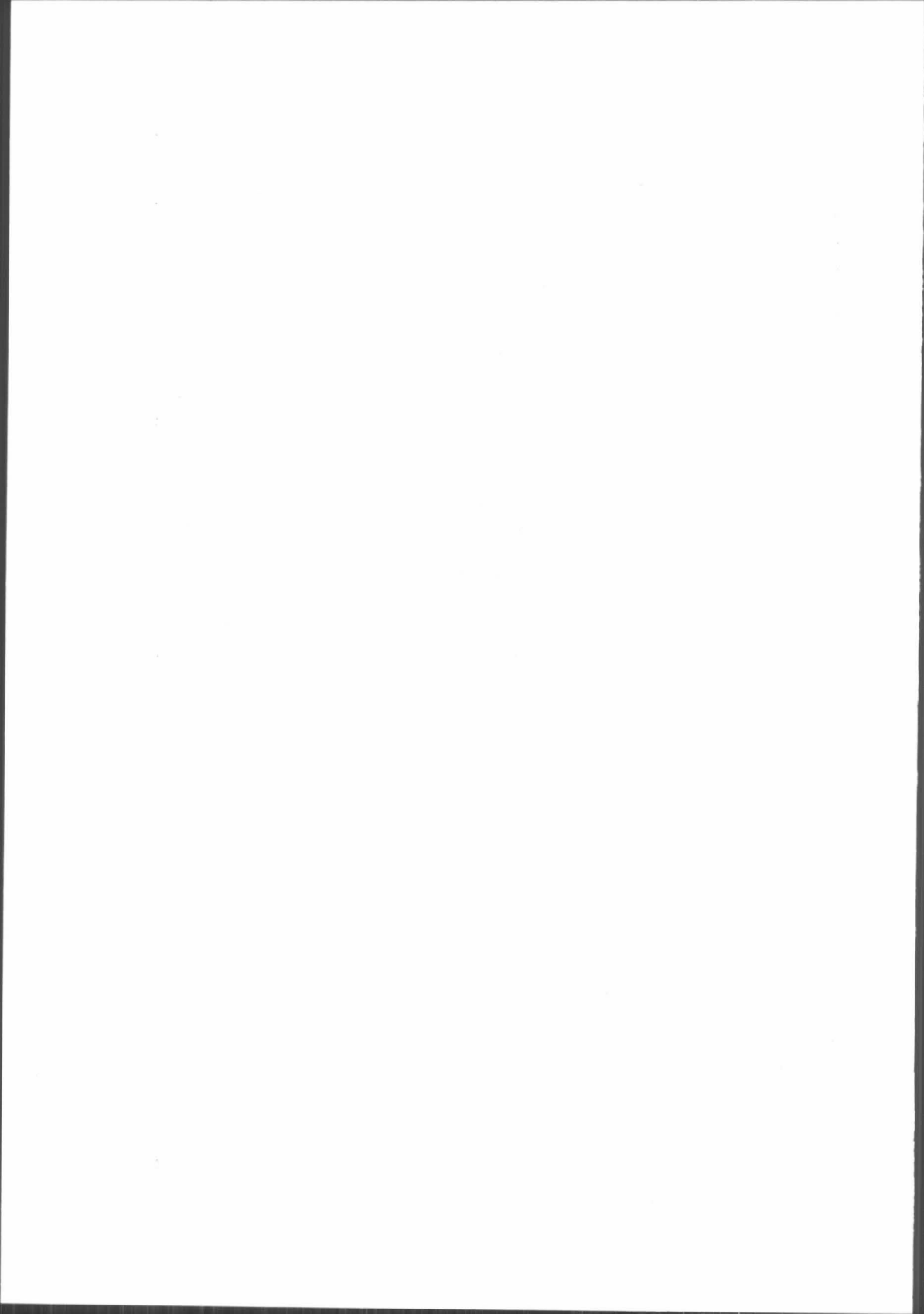
Refiriéndose al caso específico de la industria electrónica, José Warman⁵⁵ comenta: "...existe la necesidad de establecer una política de desarrollo para la industria electrónica. Nos encontramos frente a un campo industrial que tiene gran importancia estratégica como pivote de desarrollo y en el que, al igual que en otros países subdesarrollados, la ausencia de una política coherente nos ha conducido a una situación de atraso y desventaja competitiva crecientes".

52. Albert O. Hirschman, *op. cit.*, pp. 88-89.

53. *op. cit.*, p. 125.

54. Francisco Zamora, *op. cit.*, p. 260.

55. José Warman, "Marcos de referencia y opciones de política para el desarrollo de la industria electrónica en México". Revista: *Comercio Exterior*, Vol. 34, Núm. 1, México, enero, 1984, p. 73.



CAPITULO IV

FINES DE LA POLITICA FISCAL

SUMARIO

25.—Introducción; 26.—En países desarrollados y en desarrollo; 27.—Varios objetivos; 28.—Financieros y no financieros; 29.—El crecimiento de la economía; 30.—Distribución del ingreso; 31.—El ahorro; 32.—Eleva la producción; 33.—El nacionalismo; 34.—Equilibrio del presupuesto; 35.—Problemas sociales y económicos; 36.—Utilización eficaz de los recursos; 37.—Formular previsiones.

25.—INTRODUCCION

El diseño de la política fiscal exige la identificación del objetivo o de los objetivos que se pretendan lograr a través de los distintos medios que forman su estructura. Existe por tanto, una relación de dependencia directa entre los instrumentos y los objetivos de una política fiscal; sin embargo, en un esquema teórico válido en una generalización de circunstancias se pueden plantear una gama de metas asequibles de política fiscal. Estas se constatan en lo escrito por los especialistas del área a quienes a lo largo del presente capítulo acudiremos para resolver la interrogante sobre cuáles son los objetivos de la política fiscal.

Resulta muy sencillo afirmar que el crecimiento de la economía es el objetivo de la política fiscal, pero al mismo tiempo es muy abstracto y general el aserto, por ello es necesario preci-

sar con mayor detalle cada una de las modalidades del crecimiento económico y de aquellas otras finalidades que se han considerado parte del mismo crecimiento, complementarias o ajenas a éste.

Los fines de la política fiscal corresponden a juicios axiológicos en tanto se requiere valorar las distintas metas correspondientes a la realidad de la economía de que se trate, así lo ha manifestado Julio Herschel¹ "...a pesar del contenido fuertemente acientífico de las normas —basadas en juicios de valor— no se debe interpretarlas como independientes del conocimiento de los hechos y de la interpretación teórica de los mismos. En efecto, juicios de valor y conocimientos científicos no se mueven en planos totalmente separados y no sólo influyen los juicios sobre el actuar económico, sino que el conocimiento que se va ganando diariamente influye en la reformulación de las normas y principios.

A ello cabe agregar que aún cuando los fines de la política económica pertenecen a la esfera de los juicios de valor, pueden analizarse en forma científica —como lo ha señalado Erik Lindahl— las relaciones que existen entre dichos principios y su contenido”.

Lo escrito es una muestra de la subestimación a los llamados juicios de valor por no seguir el rigor del método matemático; sin embargo, cuando se busca por ejemplo la certeza jurídica como meta de la política, es claro que muy poco o para nada se requiere el método matemático y lo que está en juego son precisamente los juicios de valor sin que tal supuesto signifique que escapa a lo científico por ese solo hecho.

El papel que el Estado desempeña en la formulación integral de la política fiscal tiene gran relevancia en virtud de que dispone del mayor y más importante número de instrumentos para el logro de los fines que han de alcanzarse mediante esta fórmula de organización de las economías, “el gobierno puede desempeñar un papel efectivo durante los períodos inflacionistas

1. F. Julio Herschel, *Ensayos sobre Política Fiscal*, ENDERSA, Madrid, 1975, p. 26.

poniendo en práctica políticas de impuestos o de gastos encaminados a aumentar o reducir los gastos del conjunto (ya directamente, variando el papel de los gastos públicos, ya indirectamente por medio de un cambio en los gastos privados motivados por los impuestos)".²

Existen además, otros factores que determinan los objetivos de la política fiscal y que pueden ser reseñados en términos de Robert S. Bangs:³ "Los objetivos adaptados para la política fiscal, y la dependencia que se tenga en esta política, dependerán con claridad de la estructura y energía de otros factores y limitaciones a que está sujeta la economía. Si la actividad económica está dominada por los principios del mercado libre, con una interferencia mínima del gobierno en las empresas, la dependencia en la política fiscal debe ser lógicamente fuerte; si hay poderosos controles económicos directos en forma de racionamiento, asignaciones de divisas extranjeras, la dependencia en la política fiscal puede ser correspondientemente más débil. Es necesario, al evaluar cualquier instrumento individual de política económica observar todo el complejo por medio del cual el gobierno trata de conseguir sus objetivos".

26.—EN PAISES DESARROLLADOS Y EN DESARROLLO

En tanto se debe partir de la realidad para trazar los objetivos de política fiscal es evidente que ésta tiene diferentes fines según se trate de países desarrollados o de países en desarrollo. En los países menos desarrollados sus objetivos (que en su mayor parte son a largo plazo) incluyen el hacer óptima la formación de capital y asegurar que la inversión se dirija a los sectores en que la eficiencia marginal del capital es mayor (en un sentido social). En un país avanzado sus objetivos (en su mayor parte a corto plazo) son la conservación de la ocupación plena, redu-

2. Harold M. Groves, *Finanzas Públicas*, 5a. reimpression, Ed. Trillas, México, 1980, p. 734.

3. Robert S. Bangs, *Financiamiento del Desarrollo Económico*, 2a. ed., FCE, México, 1971, p. 73.

cir las perturbaciones cíclicas y también estimular el crecimiento, según Robert S. Bangs.⁴

Refiriéndose al caso propio de las economías desarrolladas Musgrave⁵ las caracteriza señalando a “la proporción de formación bruta de capital a PNB será también alta. Así, pues, habrá una amplia base de formación de capital (bruta, sino neta), en la cual pueden ser encajadas nuevas técnicas. El rendimiento sobre la reinversión en progreso tecnológico será elevado, incluso si no lo es el rendimiento sobre la inversión neta. Puesto que el rendimiento social sobre dicha inversión tiende a exceder del rendimiento privado, especialmente donde entra la investigación básica, la formación de capital público tiene un nuevo e importante papel que representar”.

En efecto, mientras que una economía desarrollada tiene las características señaladas por Musgrave las economías en desarrollo carecen de las mismas. Por un lado, las primeras poseen un alto nivel de ingreso, por el otro lado, las segundas carecen de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades primarias de las comunidades. Se pueden trazar como objetivos de política fiscal de las economías desarrolladas, la reducción de la contaminación ambiental; la libertad económica —el derecho de la gente a escoger sus propias ocupaciones, a contratar y a gastar sus ingresos como les plazca—. Estos son objetivos muy importantes a los que puede aspirar una economía avanzada pero a los cuales no pueden aspirar los países no avanzados pues constituye un lujo que no se pueden dar en virtud de que existen otros objetivos —necesidades— que deben atenderse antes que los que, en una situación de crisis económica, resultan superfluos o simplemente imposibles de lograr y si se plantean son solo expresiones demagógicas.

Wonnacott/Wonnacott⁶ se ubica en el contexto de las econo-

4. *Ibidem.*, p. 210.

5. Richard A. Musgrave, *Sistemas Fiscales*, Trad. de Enrique Fuentes Quintana, Ed. Aguilar, Madrid, 1973, p. 227.

6. Wonnacott/Wonnacott, *Economía*, Mc. Graw-Hill, Bogotá, 1981, pp. 8-10.

mías desarrolladas y afirma: “el último objetivo de la economía es desarrollar mejores políticas para minimizar problemas y ampliar los beneficios que obtenemos del trabajo diario. Más específicamente, hay un amplio acuerdo según el cual debemos esforzarnos en cumplir los siguientes objetivos:

1.—Un alto nivel de empleo. La gente que desee trabajar debe encontrar empleo en un tiempo razonable. El desempleo extendido es desmoralizante y representa un desperdicio económico. Además, la sociedad se priva de los bienes y servicios que podría haber producido el desempleado.

2.—Estabilidad de precios. Deben evitarse los aumentos rápidos o los descensos en el nivel promedio de los precios.

3.—Eficiencia. Cuando trabajamos, queremos obtener tanto como en justicia merecemos.

4.—Una distribución equitativa del ingreso. Mientras muchos viven en la opulencia, ningún grupo de ciudadanos debe sufrir miseria.

5.—Crecimiento. Un crecimiento continuo que hiciera posible en el futuro un nivel de vida aún más alto, se considera generalmente como objetivo importante (aunque en la última década, este objetivo ha sido motivo de controversia).”

Es importante, en el señalamiento de los objetivos de la política fiscal, la variabilidad de acuerdo a las posibilidades reales de las economías para que no se conviertan los fines de la política fiscal en un Estado en meras entelequias o como sucede con frecuencia en postulados declarativos. Por ejemplo, de acuerdo con el nivel de la economía puede pretenderse abatir el desempleo antes que buscar altos niveles de empleo. Asimismo, una economía en desarrollo no puede decretar la estabilidad de precios, antes debe atender el problema de la producción interna; no pueden las economías en desarrollo proponer como meta a corto plazo de política fiscal la distribución equitativa del ingreso y sí deben atender como objetivos de política fiscal a la educación y capacitación de los recursos humanos.

Las metas establecidas para la política impositiva en un país en desarrollo pueden describirse en términos generales o especí-

ficos, de acuerdo a Robert S. Bangs⁷ al citar lo dicho por diversos especialistas: "K.E. Poole, que favorece los términos generales, observa que los objetivos de la imposición son el ingreso fiscal, la regulación y el control económico. John Due, que favorece términos más específicos, dice que en un país en desarrollo las funciones del sistema impositivo deben ser 1) limitar el consumo, 2) reasignar recursos de las inversiones menos benéficas a las que lo son más, 3) proporcionar una corriente de fondos al gobierno, y 4) otorgar incentivos que alteren la conducta de manera que se facilite el crecimiento. Incluso más específica, la Comisión de Planificación del gobierno de Paquistán dice llanamente que "la política impositiva debe tener como objetivo la movilización de recursos para el desarrollo y su asignación de acuerdo a las prioridades del plan. Está claro que los objetivos de la política impositiva pueden ser tan variados como la imaginación e ingenio de los políticos".

Algunos otros objetivos posibles que se han presentado, según Robert S. Bangs:⁸ "Estímulo al ahorro, una sugerencia que la principal tarea de la política fiscal en los países menos desarrollados debe ser aumentar la relación de la tasa de ahorro con respecto al ingreso nacional. Esta opinión se deriva de la conceptualización común de que, como el desarrollo con éxito aumenta la tasa de inversión (que es igual al ahorro) con respecto al ingreso nacional, operar directamente para aumentar esas tasas es una meta adecuada de la planificación del desarrollo.

Creo que el asignar como objetivo principal de la política fiscal la promoción de los ahorros nos dá una función muy limitada para esta política; además, es una función que se refiere principalmente a la estructura impositiva que gravará en los gastos de consumo más que el ingreso total y también implicaría hacer sólo esfuerzos limitados para aumentar la igualdad en la distribución del ingreso mediante los impuestos. Desde el punto de vista del gasto hace resaltar la importancia de llevar a un máximo tanto la inversión pública como la privada bajo las limitacio-

7. Robert S. Bangs, *op. cit.*, p. 140.

8. *Op. cit.*, pp. 81-82.

nes existentes, ya que ésta determina el ahorro global real. Aunque es con claridad un objetivo valioso, la promoción de los ahorros parece ser una meta demasiado limitada para la política fiscal —incluso en un país muy subdesarrollado—”.

Metas más amplias.— En comparación con este objetivo limitado, Walter Heler,⁹ en un informe de las Naciones Unidas publicado en 1954, define las metas de la política fiscal de los países menos desarrollados como sigue:

- “1) Hacer disponibles para el desarrollo económico la máxima corriente de recursos humanos y materiales congruentes con las necesidades mínimas de consumo;
- 2) Conservar una estabilidad económica razonable frente a una presión inflacionaria a largo plazo y los movimientos a corto plazo de los precios internacionales;
- 3) Reducir, en donde existen, las desigualdades extremas en la riqueza, ingresos y patrones de consumo que disminuye la eficacia productiva, ofenden a la justicia, y hacen peligrar la estabilidad política”.

Los principales objetivos de una política fiscal para el desarrollo los resume Leopoldo Solís;¹⁰ en los siguientes puntos:

- “1) Creación y ampliación a largo plazo de la infraestructura económica y social mediante la inversión pública;
- 2) Estabilidad monetaria y de precios a corto plazo;
- 3) Estímulo y robustecimiento del ahorro y su inversión productiva;
- 4) Protección necesaria a la industria nacional, mediante una política de aranceles adecuados que coadyuve al proceso de sustitución de importación de importaciones, así como una política de impuestos a la exportación que favorezca a esta industria; es decir, que mediante la política fiscal se fortalezca y se proteja la balanza de pagos, y

9. *Loc. cit.*

10. Leopoldo Solís. *La Economía Mexicana*, Vol. II, Política y Desarrollo, Lecturas 4, 2a. ed., FCE, México, 1978, pp. 13, 41 y 45.

- 5) Una política fiscal vista desde el ángulo de la demanda efectiva requiere un planteamiento que impulse la formación del mercado interno y la redistribución del poder adquisitivo de la población”.

La política fiscal en los países socialistas, asume objetivos igualmente adecuados a su realidad sociológica e ideológica, en palabras de Arturo O'Connell¹¹ “la política económica en la transición al socialismo deberá atenuar a las transformaciones sociales y a las transformaciones económicas asociadas a esa transición.

Relaciones de poder político y modificaciones en el régimen de propiedad, por un lado, y expansión del consumo popular y del empleo por el otro, presidirán la formulación de esa política fiscal”.

27.—VARIOS OBJETIVOS

La mayoría de los tratadistas han propuesto no un objetivo de política fiscal sino un conjunto de objetivos de política fiscal, algunos son coincidentes pero otros son en alto grado diferentes.

En este apartado nos limitaremos a plantear los diferentes esquemas que sobre los fines de la política fiscal se han formulado, con ello sólo intentamos demostrar que existe una gran variedad de directrices que han sido concebidas y que tales esquemas nos permiten tener una visión general respecto de las distintas alternativas que se pueden presentar para la formulación de objetivos de las políticas fiscales.

Refiriéndose al caso concreto de la política fiscal mexicana, Leopoldo Solís¹² afirma que ésta ha tenido como objetivos principales los siguientes: “determinar la composición deseada del gasto público entre consumo e inversión; ampliar los servicios y

11. Arturo O'Connell, *Elementos de una política económica en la Transición al Socialismo*, Ensayos críticos, Lecturas No. 6, FCE, México, 1979, p. 298.

12. Leopoldo Solís M., *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, 2a. ed., FCE, México, 1975, pp. 26 y 27.

la asistencia que otorga el Estado a la comunidad, permitiendo que se logre la difusión de servicios médicos, educativos y de asistencia social a la población; emplear incentivos fiscales al fomento del ahorro y la inversión privados; ampliar las bases impositivas y, finalmente, utilizar subsidios y exenciones para estimular el desarrollo industrial. Por otra parte, y respecto a la balanza de pagos, la política fiscal se ha orientado a estimular la producción de artículos nacionales para sustituir importaciones”.

Para Horacio Flores de la Peña¹³ son dos los objetivos de la política fiscal:

- a) El de lograr un producto nacional mayor, y
- b) El de lograr una mejor distribución del producto entre los diversos grupos que contribuyen a crearlo.

“... parece que el empleo pleno, la estabilidad de los precios y un desarrollo razonable deben constituir, conjuntamente, la meta de cualquier política responsable de estabilización” sostiene James M. Buchanan.¹⁴

La distribución equitativa del ingreso nacional; la estabilidad del ingreso y el ingreso nacional máximo son los tres objetivos de la política fiscal según Julio Herschel,¹⁵ además, en otra parte¹⁶ el mismo autor señala como fines de la acción fiscal en la provincia los siguientes:

- 1.—Contribuir al crecimiento económico.
- 2.—Servir de instrumento para la redistribución de la riqueza.
- 3.—Moderar las fluctuaciones cíclicas.
- 4.—Fomentar la iniciativa privada y destruir las trabas que se oponen a su desarrollo.

La política tributaria señala la Comisión Económica para

13. Horacio Flores de la Peña, *Los obstáculos al desarrollo económico*, FCE, México, 1975, p. 140.

14. James M. Buchanan. *Hacienda Pública*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1968, p. 126.

15. F. Julio Herschel, *op. cit.*, p. 44.

16. *Op. cit.*, p. 705.

América Latina,¹⁷ —además de preocuparse del financiamiento del mayor gasto público que sea necesario— podría contener medidas que establezcan relaciones de precios entre los bienes de capital y las fuerzas de trabajo que tiendan a favorecer un mayor uso relativo de mano de obra.

En términos de Gutman¹⁸ los objetivos de política fiscal son tres: 1) lograr la ocupación plena; 2) cambiar los factores de producción dedicados a usos menos productivos, para dedicarlos a usos más productivos; 3) aumentar el índice de crecimiento de los factores de producción en sí mismos.

De acuerdo con Johnson Okhuysen¹⁹ los objetivos de la política fiscal son muy diversos:

- 1.—La redistribución de la riqueza.
- 2.—Control de la inflación.
- 3.—Promoción de la descentralización de los centros de población.
- 4.—Control de la contaminación.
- 5.—Incentivos al empleo.
- 6.—Promoción del nacionalismo.
- 7.—Búsqueda de solidaridad social.
- 8.—Justificación de la rectoría económica del Estado.

28.—FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS

Así como la doctrina ha considerado que los impuestos tienen fines financieros y no financieros, igualmente esta categoría

17. Comisión Económica para América Latina. "Las tareas de la política fiscal y tributaria a la luz de los problemas del desarrollo de América Latina", en Héctor Assael, *Ensayos de Política Fiscal*, Lecturas No. 2, 2a. ed., FCE, México, 1975, p. 140.

18. Peter M. Gutman, *Crecimiento Económico*, Trad. de Alfonso Castaño, UTEHA, México, 1966, p. 75.

19. Johnson Okhuysen, *Equilibrio entre presión fiscal y justicia fiscal*. Universidad Anáhuac, México, 1984, p. 15.

de fines es aplicable a la política fiscal. Harold M. Somers²⁰ explica que la finalidad de la política fiscal se estudia sólo en su sentido más amplio y se distinguen dos finalidades: Financieras y no financieras. Los impuestos pueden establecerse con el propósito de recaudar fondos o de alcanzar cualquier finalidad no financiera. Independientemente de cual de estas dos finalidades se toma en cuenta al formular una ley, las dos finalidades son alcanzadas en la práctica por cualquier impuesto, parece existir una tendencia creciente a reconocer las finalidades y efectos no financieros de los impuestos.

La distinción entre un arancel con finalidades fiscales y un "arancel proteccionista" sirve para ilustrar este punto. Si se establece una tarifa arancelaria proteccionista la finalidad principal no es recaudar fondos sino otra, o sea la de evitar que ciertas mercancías entren al país, la recaudación sería nula. Pero si algunos bienes logran entrar al país, pagando el impuesto, entonces la tesorería percibirá algún ingreso.

Del mismo modo, una tarifa arancelaria con finalidades fiscales siempre tendrá cierto efecto protector. Los derechos aduanales, aunque sean pequeños siempre interponen una barrera a la importación de la mercancía. La efectividad de la barrera depende no sólo del monto del derecho que se pague sino también de su traslación e incidencia. En la medida en que la barrera opere se dejarán sentir efectos financieros lo mismo que de otra índole.

En otros impuestos que ostensiblemente no tienen sino una sólo finalidad se encuentra el mismo caso de efectos duales. Un impuesto sobre las ventas, establecido por finalidades puramente fiscales, no puede dejar de influir sobre el consumo. Un impuesto establecido con el propósito de desalentar el consumo de mercancías nocivas rendirá algunos ingresos a menos que sea prohibitivamente alto. Por ejemplo, el impuesto sobre la marihuana rindió en los Estados Unidos \$23.281 el año fiscal de 1945, y los impuestos sobre los narcóticos (impuestos sobre el opio, hojas de

20. Harold M. Somers, *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, 4a. reimpresión, FCE. México, 1977, p. 151.

coca e impuestos especiales) rindieron \$732.436 el mismo año, el impuesto sobre la oleomargarina que en la misma forma se estableció para desalentar su consumo, rindió \$2219.10 sobre la oleomargarina teñida, \$12557.45 sobre la no teñida y \$19287.18 en impuestos especiales. El propósito de estos impuestos es claramente no financiero; sin embargo, son en cierta cuantía productivos desde un punto de vista financiero.

29.—EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA

Una guía de política fiscal es el crecimiento de la economía; sin embargo, esta meta resulta ser muy general, de difícil cuantificación y en algunos casos imposible de lograr al menos en el corto plazo e incluso a veces en el mediano plazo, por lo que resulta más conveniente el señalamiento de objetivos que no tengan estas características de abstracción y generalización, pese a esto las economías tanto desarrolladas como no desarrolladas procuran un mayor poder económico —crecimiento— constituido por dos elementos: “ingreso neto y el patrimonio”, según definición de Julio Herschel,²¹ quien además señala como metas básicas de política fiscal el logro de un creciente desarrollo de la economía nacional, entendiéndose por tal una óptima asignación de los recursos existentes y su aumento acelerado en el tiempo, a través de la capitalización y tecnificación, generalmente expresado por el incremento del ingreso *per cápita* como índice representativo. Este objetivo debe considerarse teniendo en cuenta las peculiaridades de cada región”.

Para atender el objetivo del crecimiento a largo plazo resulta necesario el ordenamiento de la economía de mercado a través de la operatividad de los impulsos y de las funciones de dicha economía misma que ha de conservarse y fomentarse lo más que sea posible. Se supone, afirma Paulsen,²² con ello que la economía de mercado puede absorber en la medida suficientes im-

21. F. Julio Herschel, *Op. cit.*, p. 732.

22. Andreas Paulsen, *Teoría General de la Economía*, Vol. IV, Trad. de Carlos Gerhard, Ed. UTEHA, México, 1972, p. 75.

pulsos de crecimiento y elaborarlos con suficiente continuidad de modo que la política económica pueda sin duda apoyar y asegurar una tendencia semejante, pero no necesita forzarla, lo que exigiría más que una política económica orientada conforme al mercado.

Por consiguiente, la evitación de medidas económicas financieras contrarias a la coyuntura y al crecimiento constituye un primer objetivo. Objetivo que ha de ampliarse mediante la exigencia de que en todas las medidas político-económicas hayan de tenerse en cuenta las repercusiones coyunturales y relativas al crecimiento y, en tanto la política económica deba ser uniforme.

Sobre el caso de Argentina, la Comisión Económica para América Latina²³ explica: "...se deduce que en el futuro la política fiscal tributaria argentina debiera tener como objetivo fundamental la formulación y aplicación de un esquema de acción que contribuya al crecimiento continuo y con una menor inflación de la economía del país. Será necesario, por una parte, implantar un sistema impositivo que sea elástico ante las variaciones de los precios y de los ingresos reales, el que debería elaborarse sobre la base de un número reducido y permanente de impuestos que aseguren, a su vez, un sustancial grado de estabilidad de la estructura tributaria en materia de las características de los impuestos contenidos en ella. Por otra parte, se requiere una programación efectiva y cuidadosa de los gastos públicos que asegure una evolución de ellos estable y coherente con las exigencias del desarrollo".

30.—DISTRIBUCION DEL INGRESO

El sentido común de justicia nos indica que debe imperar la equidad en la distribución del ingreso. La riqueza de una nación no debe encontrarse acaparada por unos pocos mientras la mayoría de la población sufre pobreza; en consecuencia, uno de los objetivos más nobles y que todo humano debe pretender es el de la distribución del ingreso, aunque se debe proponer en un

23. Comisión Económica para América Latina, *op. cit.*, p. 128.

plazo realista y de acuerdo con la decisión necesaria que los responsables del diseño de la política fiscal deben de poseer. La mayoría de los países del orbe carecen de una equitativa distribución del ingreso pero muy pocos pueden concebir como viable este objetivo en el corto plazo; sin embargo, por ningún motivo debe de descuidarse, desconocerse o dejarse de lado, pues si se prevé como objetivo de política fiscal de mediano o de largo plazo acudiéndose a los instrumentos necesarios y eficaces para su consecución, desde el punto de vista técnico, el mencionado objetivo por supuesto que es alcanzable.

El logro de una distribución más igualitaria del ingreso, afirma Julio Herschel,²⁴ y de las fortunas constituye, sin duda, uno de los fines de la política fiscal en un Estado moderno. Para llevar a cabo esta acción del Estado se requiere, dentro del ámbito de la política fiscal, un sistema tributario progresivo y gastos públicos que beneficien en mayor medida a los grupos de ingresos inferiores.

En relación a la influencia de la imposición fiscal en la distribución del ingreso Paulsen²⁵ comenta: "el objeto principal de la imposición fiscal está en proporcionar medios para el financiamiento de los gastos del Estado. En cuanto a sustracción de capacidad adquisitiva, aquélla influye sobre el volumen y la composición de la demanda privada, lo que hay que considerar como función segunda de la imposición fiscal. Y en tercer lugar se le puede aplicar para modificar la distribución del ingreso y del capital determinada por el mercado, tanto en el sentido de compensación social como desde puntos de vista de la política de la ocupación".

La distribución del ingreso como objetivo de política fiscal supone no sólo la justa distribución de la riqueza entre los particulares, sino, además, la equitativa distribución del ingreso entre los distintos niveles de gobierno, puesto que en general se contempla una marcada diferencia entre los ingresos de las haciendas siendo la central la que absorbe el mayor porcentaje dejando

24. F. Julio Herschel, *op. cit.*, p. 426.

25. Andreas Paulsen, *op. cit.*, p. 85.

a las localidades en situación de dependencia por la falta de equidad en la distribución de los ingresos públicos. "Esto no es exclusivo de los países subdesarrollados, en los países desarrollados se presenta un fenómeno similar" según lo señala Musgrave.²⁶

La centralización fiscal requiere de un análisis muy cuidadoso para determinar su influencia en los niveles de ingresos de los particulares, mientras más centralizado se encuentre el ingreso público existirá una mejor desigualdad en el poder adquisitivo de la población. Además, ¿qué justifica la centralización fiscal? ¿acaso ésta conlleva la centralización del gasto?, debe preguntarse en qué medida gastan los niveles de gobierno, ¿acaso el central gasta en la misma proporción en que centraliza la captación de recursos dejando un pequeño porcentaje de gasto a los otros niveles?

Por otra parte, el excedente de ingresos de las economías hacia dónde deben de canalizarse, a los particulares o al Estado? Es obvio, según lo escrito por Arturo O'Connell,²⁷ que "la carga impositiva debe ser tal que canalice hacia el Estado prácticamente todo el excedente invertible y el que se destine al consumo social. En el caso de las empresas estatales, más que un problema de tributación se tratará de uno de centralización de excedentes que permita volcarlos en aquellas ramas más importantes para la estrategia económica que se persigue. Aunque ésto podría admitir la excepción de ciertas formas cooperativas de producción tanto en el campo como en la ciudad".

De no ser ésa la política tributaria, no se justificaría una moderada política de remuneraciones que permitiera a los empresarios privados continuar percibiendo fuertes ganancias. El relativo sacrificio de los sectores asalariados debe encontrar su compensación en la circunstancia de que dichas ganancias sean empleadas en capitalización y expansión del consumo social y no en el mantenimiento de privilegios en los niveles de bienestar.

26. Richard A. Musgrave, *op. cit.*, p. 171.

27. Arturo O'Connell, *op. cit.*, p. 318.

En igual sentido se pronuncia Antonio Ortiz Mena,²⁸ quien al cuestionar acerca de la proporción del ingreso nacional que necesita estar a la disposición del sector público para que la política de desarrollo surta sus efectos, contesta: “puede adelantarse que si se transfiere al sector público una proporción muy pequeña del ingreso nacional, las categorías de objetivos de política fiscal no podrán lograrse de manera congruente; mientras que si la *ratio* es menor, las posibilidades de éxito se cumplirán con mayor amplitud.

El que la proporción sea mayor o menor, aparte de comprobar una decisión política, dependerá de las tarifas de los impuestos y de la efectividad de los sistemas de recaudación; dependen, asimismo, dado el nivel de gasto corriente del sector público, del volumen de recursos crediticios internos que el sector público debe observar sin contribuir a las presiones inflacionarias”.

La redistribución del ingreso ha sido tesis constante de los gobiernos revolucionarios, pues el desarrollo económico por sí sólo no sería deseable, si no se lograra dentro de amplios marcos de bienestar y justicia. Elevar la capacidad de consumo de la población e incorporarla a la educación, no sólo es condición de seguridad y tranquilidad social, es asimismo el instrumento de producción más eficaz para generar demanda interna adicional.

En estos términos al definir el bienestar de la comunidad como bienestar económico, opina Julio Herschel:²⁹ “desde el momento en que el Estado por la política fiscal influya sobre la economía, es conveniente que la misma tenga por fin promover el máximo bienestar de la comunidad. Aunque la definición y caracterización de lo que debe entenderse por bienestar general podría dar lugar a discusiones de distinta índole, con el propósito de simplificar y siguiendo una costumbre de numerosos econo-

28. Antonio Ortiz Mena, “Contenido y Alcances de Política Fiscal”, en: Leopoldo Solís, *La Economía Mexicana*, Vol. II, Lecturas No. 4, 2a. ed., México, 1978. pp. 45 y 46.

29. F. Julio Herschel, *op. cit.*, p. 39.

mistas, nos limitaremos aquí al bienestar económico. Consideramos que este bienestar económico es máximo cuando: 1) el ingreso nacional real (el total de las remuneraciones ganadas por todos los factores de la producción, equivale al valor total de los bienes y servicios producidos, expresados en términos reales) sea máximo, lo que implica que los recursos existentes sean usados de la manera más eficiente: 2) que dicho ingreso esté distribuido en forma equitativa, y 3) que el mismo no fluctúe”.

31.—EL AHORRO

A pesar de que la mayoría de las economías no cuentan con ingresos marginales disponibles para el ahorro, se debe de propender como objetivo de política fiscal al fomento del ahorro tanto público como privado. Víctor L. Urquidí³⁰ ha dicho que uno de los propósitos fundamentales de la política fiscal como instrumento del desarrollo es crear el ahorro público suficiente para hacer frente al volumen de inversión pública previsto.

A fin de poner de manifiesto la contribución esencial de la política fiscal en ese escenario, aludiendo Musgrave³¹ al ahorro como objetivo de política fiscal, expresa: “supongamos que la economía corresponde al sistema contemplado por los economistas clásicos: los ahorros disponibles a altos niveles de empleo se invierten fácilmente, no hay problemas de paro keynesiano y la cuestión política se centra en torno al logro del equilibrio interno y al índice de desarrollo. Para que éste sea acelerado, ha de desviarse una mayor parte de los recursos hacia la formación de capital y la tarea central de la política fiscal es la de crear el ahorro restringiendo el consumo privado. Para que la formación de capital sea beneficiosa tiene que producirse, sin duda, una expansión simultánea de los mercados de consumo, y ésto requiere que el nivel de consumo suba, así como el del ahorro. Sin embargo, el índice de ahorro debe elevarse en relación al consumo

30. Víctor L. Urquidí; “La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de América Latina”, en Héctor Assael, *op. cit.*, p. 54.

31. Richard A. Musgrave, *op. cit.*, p. 214.

si es que el desarrollo ha de realizarse a un ritmo más rápido. La necesidad de crear un mercado de expansión para los bienes de consumo, que surge especialmente en una economía menos abierta, es muy real, pero esto no significa que no sea necesario también elevar el índice de ahorro, el conflicto entre estos dos objetivos es precisamente una de las dificultades que hay que superar para llegar a un desarrollo más rápido”.

32.—ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD

En vista de lo expuesto en el anterior apartado es claro que existan objetivos que vienen a ser complementarios o resultado unos de otros como es el caso de la meta consistente en elevar la productividad que es consecuencia del ahorro y a la vez en gran parte una condición previa para el aumento de la ocupación, de ahí que se distinga entre ocupación productiva y ocupación no productiva.

La consecución de este objetivo de política fiscal; elevar la productividad, puede abordarse de diversas maneras según Musgrave:³² “traspasando los recursos desde el consumo a la formación de capital. La manera directa, si bien la más penosa, es trasladar recursos empleados en la producción de bienes de consumo hacia la formación del capital. Como el nivel medio de consumo es extremadamente bajo, ésta puede ser una tarea difícil. El consumo de lujo, tal como el que existe en las economías altamente desarrolladas, sólo puede absorber una pequeña parte de la renta total y una gran parte de la población estará próxima a la subsistencia. No obstante, la distribución de la renta es muy desigual, normalmente bastante más que lo que es en los países desarrollados. Por esta causa, incluso los países de baja renta pueden realizar un importante consumo de lujo, especialmente si esto se define en términos relativos, más bien que en términos absolutos. La tarea fiscal es, pues, la de recortar este consumo superfluo y ponerlo a disposición del ahorro y la formación del capital”.

“...pero la productividad puede aumentarse también incre-

32. *Ibidem*, pp. 207-213.

mentando la eficacia de la inversión. ...es necesario una cuidadosa evaluación de los beneficios que se derivan de las distintas inversiones alternativas, teniendo en cuenta tanto los rendimientos monetarios inmediatos como los beneficios sociales originados por los efectos externos de los proyectos. Si dicha evaluación es difícil de realizar en el escenario de los países de baja renta, donde los mercados de capital son imperfectos, las economías externas tienden a ser más importantes y la dinámica del propio proceso de desarrollo es más difícil de predecir. ...el proceso de evaluación, además, tiene que incluir tanto la inversión humana como la inversión de explotaciones o en infraestructura".³³

Es de primer orden la inversión en infraestructura básica, principalmente en industria, pues es un factor que genera de manera directa mayor productividad. La política fiscal debe contemplar como objetivo de mediano plazo la industrialización de la economía si se quiere lograr un mayor grado de productividad y de niveles de vida. "Un grupo de expertos internacionales que se reunió bajo los auspicios de las Naciones Unidas en 1951 definió el objetivo a largo plazo de la política fiscal compensatoria en los países menos desarrollados, como "el financiamiento de las inversiones de desarrollo que tratan de obtener la diversificación de la economía nacional y reducir la sensibilidad de la balanza de pagos". De acuerdo con esa opinión, la política fiscal debe ocuparse primordialmente de estimular el inicio y crecimiento de nuevas industrias. Este planteamiento concuerda con las opiniones de estudiosos del crecimiento como Kuznets, que considera un patrón de rápida expresión, seguido por la estabilización y decadencia, como la secuela característica de industrias particulares. Para que toda una economía crezca con rapidez, debe tener un número suficiente de industrias nuevas y en crecimiento para compensar con las que están en la etapa de estabilidad o decadencia". Resume al respecto Robert S. Bangs.³⁴

Como se observa, elevar la productividad como objetivo de política fiscal implica un conjunto de condiciones que van desde

33. *Loc. cit.*

34. Robert S. Bangs, *op. cit.*, p. 84.

el ahorro, la inversión, la industrialización, la distribución del ingreso, la optimización de los recursos humanos y económicos, la explotación eficaz de la tierra, el control de la natalidad, etc. Todos ellos coadyuvan en última instancia para el logro de la productividad, por tanto, al plantearlo como objetivo, la política fiscal debe conjuntar el mayor número de elementos posibles para que realmente se genere cada vez una mayor productividad. Este es uno de los objetivos de política fiscal que no se debe contemplar en forma aislada sin tomar en consideración los distintos factores que han de inducirla.

33.—EL NACIONALISMO

Este es un objetivo que cada vez resulta más difícil de lograr en la medida en que la economía se torna más compleja, puesto que al evolucionar el concepto de economía va perdiendo su significación de economía estatal o de economía regional o incluso de economía mundial o internacional. Se ha querido significar que la economía no se marca por espacios territoriales al existir una interrelación de causas y efectos económicos que no ven fronteras decretadas en los sistemas jurídicos u organización territorial por Estados miembros de la comunidad internacional; no obstante, el nacionalismo como objetivo de política fiscal se ha defendido con gran énfasis por diversos estudiosos quienes defienden el concepto del nacionalismo, soberanía e independencia económica de cada país, señalando que las tomas de decisión económicas deben provenir no del exterior y sí del interior en un plan nacionalista y soberano y en la medida que se pierda la facultad de decisiones, se pierde simultáneamente la independencia nacional y se crea un estado de dependencia frente a otras economías lo que hace necesario procurar la salvaguarda del nacionalismo. La política fiscal debe tenerlo como un objetivo, pero más flexible a las nuevas realidades de dimensión no siempre prevista.

Albert O. Hirschman³⁵ comenta: "...en los escritos de

35. Albert O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina*, Lecturas No. 5, FCE, México, 1973, pp. 89 y 290.

Furtado y de otros comentaristas de los problemas económicos, sociales y políticos del Brasil, aparece claramente que la meta del desarrollo económico es mucho más que un incremento en el ingreso per cápita; es, sobre todo, la "conquista de los centros de decisión" que anteriormente estaban en manos extranjeras, y una nueva aptitud, para lanzarse, por cuenta propia, a resolver lo económico, lo político y lo intelectual. Por esta razón, la búsqueda del desarrollo es también, una búsqueda del autodescubrimiento y de la autoafirmación, y queda, así, indisolublemente ligada a un nuevo nacionalismo, que es ya un rasgo notable en el escenario intelectual de Latinoamérica".

...un país no puede ser más que una gran nación en la época moderna, opina Maurice Lauré³⁶ y no puede por lo menos asegurar la preservación de su independencia si no mantiene su productividad al nivel de aquélla de los países más avanzados. Es por lo que la política fiscal, que debe tender con las otras políticas, a preservar y reforzar la independencia nacional, no puede ignorar o contrariar la aspiración hacia el desarrollo máximo de la actividad económica.

34.—EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO

Independientemente de que las tesis tradicionales propusieran como requisito indispensable de una economía sana el equilibrio del presupuesto público y que de acuerdo con las nuevas corrientes financieras tal equilibrio no siempre resulta aconsejable, podemos señalar en esta parte que de acuerdo a las circunstancias específicas de cada economía el equilibrio presupuestal puede ser objetivo de política fiscal. Más ahora cuando un gran número de países enfrenta un grave desequilibrio presupuestario, su meta debe ser alcanzar el equilibrio del presupuesto, pues sólo a través de él se logrará salir de las crisis que afrontan un gran número de países de nuestro tiempo. El control del gasto y del ingreso en forma programada mediante una adecuada legisla-

36. Maurice Lauré, *Traité de Politique Fiscale*, Presses Universitaires de France, París, 1957, p. 49.

ción son las premisas para la conservación de este objetivo de política fiscal.

El equilibrio del presupuesto es el supuesto de una economía sana aunque "en la realidad, el objetivo de una política fiscal "sana", nunca se ha alcanzado en su totalidad, ya que, en períodos de depresión aguda, no ha sido posible equilibrar el presupuesto" en opinión de Alvin H. Hansen.³⁷

Además de que el equilibrio del presupuesto permite un control del ingreso y del gasto, implica ajustes monetarios y permite la ocupación plena, pone a salvo a la economía de los dictados de fuerzas ciegas y, a la vez, hace definitivamente indispensable tanto la deflación como la inflación "En la medida en que las autoridades fiscales y monetarias ejercen una influencia considerable sobre la corriente del ingreso, o, lo que viene a ser lo mismo, el gasto total, en ese mismo grado la actividad económica se libera de las fluctuaciones erráticas, a que, de otro modo, queda expuesta. El control de ingresos y gastos es un sustituto de la reglamentación del mercado", afirma Kennet K. Kurihara.³⁸

35.—PROBLEMAS SOCIALES Y ECONOMICOS

En general se puede afirmar que uno de los objetivos de la política fiscal consiste en resolver los problemas sociales y económicos. Constriñéndose a los impuestos Maurice Lauré³⁹ explica que: "una vez decidido el recurso de los impuestos, que es una de las conclusiones a las cuales puede llegar la política presupuestaria, es necesario determinar las características generales del impuesto, que es el objeto de la política fiscal. Los problemas de equidad que es necesario resolver son el social y el económico".

"En el dominio económico, el objeto propio de la política fiscal es cualitativo, los responsables de la política fiscal deben

37. Alvin H. Hansen, *Teoría Monetaria y Política Pública*, 3a. reimpresión, FCE, México, 1980, p. 198.

38. Kenneth K. Kurihara, *Teoría Monetaria y Política Pública*, 5a. reimpresión, FCE, México, 1982, p. 13.

39. Maurice Lauré, *op. cit.*, pp. 14 y 18

velar porque la incidencia de los impuestos obedezca una regla de proporcionalidad. Sin embargo, en ocasión de opciones ofrecidas en casos concretos de política presupuestaria, deben igualmente ser resueltos. En efecto ciertos impuestos ejercen más especialmente su carga sobre el ahorro, o al contrario, sobre el ingreso destinado al consumo. Por consecuencia, la opción entre estos impuestos, opción que es un acto de política fiscal, presenta un problema cuantitativo de la naturaleza de aquéllos encontrados en política presupuestaria”.

La solución de los problemas sociales y económicos, como fin de política fiscal, desde luego debe contemplarse en una dimensión más extensa a la referida por Lauré, sin limitarse al impuesto, en tanto que la política fiscal se vale no sólo de éste sino de otra gran variedad de instrumentos que le son propios y que complementados y adecuados a una realidad cobran sentido al encausarse hacia la solución de problemas tanto sociales como económicos, aunque sin duda la primera exigencia es de recursos económicos y muchas veces a través de éstos se resuelven correlativamente los problemas de carácter social. No se quiere significar que la política fiscal tenga por finalidad resolver estos problemas exclusivamente, sino, se incluye entre otros a conflictos de carácter jurídico, de buen gobierno, etc., y que tiene tanto o más importancia que los expresamente mencionados aunque los hemos incluido en alguna forma, implícitamente.

36.—UTILIZACION EFICAZ DE LOS RECURSOS

Esta finalidad es una de las que resultan más elementales que deben de atenderse para el buen éxito de la instrumentación de la política fiscal. Alvin H. Hansen⁴⁰ ha escrito: “la meta central y mira de la política económica es la utilización total y más efectiva de los recursos económicos. Los fines que este aprovechamiento deba servir es en parte un problema de valores éticos,

40. Alvin H. Hansen, *Política Fiscal y Ciclo Económico*, 3a. reimpresión, FCE, México, 1973, p. 3533.

en parte de poder social y político, elementos que han cambiado, con toda seguridad, de un período a otro.

En la consecución de este objetivo el mundo fracasó de una manera lamentable durante los veinte años comprendidos entre las dos guerras mundiales, pues las grandes naciones industriales que controlaban el grueso de los recursos universales no lograron hacer uso adecuado de ellos, no solamente en interés de sus propios habitantes, sino también (y a no dudarlo debido en gran parte a ese fracaso) en interés de los pueblos menos dotados de recursos naturales. De este fracaso surgió el derrumbamiento de la economía mundial y de la seguridad política”.

En nuestra vida moderna, al contarse con una gama abundantísima de inventos tecnológicos y avances científicos, la utilización eficaz de los recursos económicos resulta cada vez más fácil. La política fiscal debe incorporar en sus estrategias a los recursos que cada vez van surgiendo de la evolución de la ciencia y de la tecnología, esto resulta evidente; sin embargo, para los países en desarrollo existen varias dificultades de incorporar y utilizar en forma eficaz tales avances lo que hace necesaria la búsqueda de soluciones aplicables con éxito al medio y lograr finalmente la optimización de los recursos económicos.

37.—FORMULAR PREVISIONES

La meta ideal de la política fiscal culmina con la posibilidad de formular previsiones que permitan eliminar situaciones difíciles que lesionen el avance de la economía. M. Groves⁴¹ señala: “. . .la habilidad para hacer previsiones económicas probables ayudará inmensamente a formular a tiempo programas de política fiscal encaminadas a cortar en flor tendencias inflacionistas o deflacionistas.

El hecho de que otras variables distintas del ingreso normal influyan en la línea inclinada de la función consumo reduce su estabilidad, y por tanto, la precisión en que pueden estimarse los efectos cuantitativos de las medidas de política fiscal adoptables”.

41. Harold M. Groves, *op. cit.*, p. 733.

En otra parte el aludido autor,⁴² sobre el particular expresa: "...aunque el presupuesto en sí no es sino un registro de lo realizado anteriormente, puede ser utilizado como instrumento de previsión económica, ya que proporciona no pocos materiales de los que son objeto de estudio en el informe económico del presidente".

Se pueden contemplar, en consecuencia, a las previsiones económicas auxiliares de la política fiscal pues a partir de ellas se puede diseñar ésta, pero igualmente, la política fiscal debe procurar la formulación de previsiones económicas que se encuentran contenidas principalmente en los presupuestos de egresos, donde las estimaciones de gastos parten de datos reales resultado de una política fiscal técnicamente concebida.

Las previsiones de política fiscal pueden seguir un sistema basado en el rigor matemático a través de proyecciones econométricas sirviéndose de modelos y ecuaciones propias de la econometría, si bien el método generalmente es de costo elevado por su grado de tecnicismo, muchas veces sus resultados le justifican al evitar erogaciones más cuantiosas que pueden ser precisamente el principal objetivo.

42. *Id.* p. 745.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. This includes the use of surveys, interviews, and focus groups to gather qualitative information, as well as the application of statistical software for quantitative analysis.

3. The third part describes the process of identifying trends and patterns in the data. This involves comparing results across different time periods and departments to gain a comprehensive understanding of the organization's performance.

4. The fourth part details the steps taken to communicate the findings of the research to the relevant stakeholders. This includes the preparation of clear and concise reports, as well as the organization of presentations and workshops to facilitate discussion and decision-making.

5. The final part of the document provides a summary of the key findings and offers recommendations for future research and action. It stresses the need for ongoing monitoring and evaluation to ensure that the organization remains responsive to changing circumstances.

CAPITULO V

EFFECTOS DE POLITICA FISCAL

SUMARIO

38.—Planteamiento general; 39.—Efectos en la distribución del ingreso; 40.—Efectos de los gastos; 41.—Efectos en los precios; 42.—La traslación de impuestos como efecto de política fiscal; 43.—Efectos psicológicos; 44.—Efectos de tasas; 45.—Efectos de información; 46.—Efectos del financiamiento bancario; 47.—Efectos en México de su política fiscal; 48.—Algunos otros efectos de política fiscal; 48.1.—Efectos al consumo; 48.2.—Efectos de seguridad social; 48.3.—El pleno empleo como efecto de la política fiscal compensatoria.

38.—PLANTEAMIENTO GENERAL

Entendemos por efectos de política fiscal, a diferencia de objetivos de política fiscal, aquellos resultados previsibles o imprevisibles de las estrategias adoptadas y aplicadas por los gobiernos para el logro del desarrollo de las economías. Generalmente los efectos se identifican con la imprevisión o imprecisión de consecuencias de los instrumentos adoptados por las entidades facultadas para regir la economía, por lo que cada vez más deben tomarse en consideración distintas alternativas para medir el grado de beneficio o perjuicio para el proceso económico. Los objetivos de la política fiscal, poseen la característica de ser el fin perseguido por los diseñadores de los programas gubernamentales, los efectos pueden buscarse o incluso provocarse, sin em-

bargo, generalmente se llaman efectos a los que no han sido buscados pero sí han sido provocados por alguna causa.

La suma de efectos de política fiscal se pueden agrupar en dos grandes categorías: macroeconómicos y microeconómicos, así opina Robert S. Bangs,¹ "además de su efecto global, con el lenguaje de los economistas, efectos macroeconómicos sobre el nivel de la actividad económica, la política fiscal tiene lo que puede llamarse efectos estructurales o microeconómicos. Estos efectos dependen de la clase de impuestos en vigor (y de la forma en que se recaudan) y también de las variedades que se hagan del gasto gubernamental y de las repercusiones que estos gastos tengan sobre los diferentes sectores de la economía privada".

Independientemente de la clasificación que se haga de los efectos de la política fiscal, es claro que todos ellos se encuentran interrelacionados pues al adoptar un instrumento cualquiera, éste puede producir un efecto que a su vez sea causa de otro efecto. Si el Estado adopta la política de dar altos salarios a sus trabajadores ésto provoca un aumento en los precios lo cual acarrea inflación y a corto plazo el desempleo aún cuando no haya sido deseado; tal situación genera a su vez inestabilidad social y así *ad infinitum*. Como se desprende de lo afirmado, los efectos al encontrarse vinculados, unos con otros, son de una gran complejidad de predicción o de prevención, cuando estos son lesivos; no obstante, por esta razón el Estado debe de ser muy cauteloso en medir el alcance de sus instrumentos de política fiscal para sólo lograr efectos benéficos en la economía.

Los efectos en su interrelación a su vez, pueden ser complementarios y en muchos casos estar en conflicto. Por ejemplo, cuando el problema del desempleo se reduce, el problema inflacionario tiende a empeorar. Existe razón para ello, las compras por parte del público tienden a reducir el desempleo y a acelerar la inflación. Lo primero, porque cuando la gente compra, por ejemplo, más ropa, los trabajadores que se encontraban desempleados vuelven a recuperar sus empleos en la fábricas de ro-

1. Robert S. Bangs, *Financiamiento del Desarrollo Económico*, 2a. ed., FCE, México, 1971, p. 18.

pa, y cuando las familias compran más refrigeradores, los trabajadores logran con más facilidad ser empleados. Pero, simultáneamente, el aumento generalizado del consumo tiende a acelerar la inflación puesto que los productores elevan los precios. Los conflictos que presentan los efectos de política fiscal ponen a prueba a la capacidad de gobierno al situarle en la difícil situación de elegir previamente el instrumento y objetivo adecuados.

Son muchos y muy variados los posibles efectos que puede ocasionar la política fiscal adoptada y, por tanto, para efectos de análisis en los siguientes apartados formulamos un esbozo que nos presente un esquema general de lo aludido.

39.—EFECTOS EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

La distribución del ingreso puede ser contemplada como resultado o causa de las medidas adoptadas por los sistemas de gobierno; o bien, la distribución del ingreso genera distintos efectos o la distribución misma del ingreso equivale a efecto. Además, la distribución del ingreso se ubica en distintos niveles que pueden ser: la distribución del ingreso entre los gobernados y la distribución del ingreso de los niveles de gobierno, aunque ambos pueden estar muy vinculados y sólo mediante su especificación se pueden resolver problemas generales de economía, "siempre que se produce un gran vacío inflacionario o deflacionario se recurre al gobierno para que tome alguna medida a fin de remediar el alza de precios o el paro muy extendido. La política de impuestos y gastos públicos, o política fiscal, cambiará el nivel de equilibrio de renta. No hay, pues, más remedio que introducir dentro del cuadro la política fiscal del Estado para ver con exactitud de qué manera afecta a la determinación de la renta".² En lo que no hay duda es en que la política fiscal a través de sus distintos instrumentos influye en la distribución de la renta. Cómo afecta o cómo prevenir la inequitativa distribución del ingreso representa una cuestión de análisis particular.

2. Paul A. Samuelson, *Curso de Economía Moderna*, Trad. de José Luis Sanpedro, 12a. ed., Ed. Aguilar, Madrid, 1975, p. 267.

Un elemento integrante de la política fiscal es el impuesto, a través de él se ha explicado la determinación de los ingresos privados "...al decir quien habrá de pagar los recursos consumidos para obtener los bienes y servicios públicos el electorado puede escoger unos impuestos que graven más a los ricos que a los pobres, a los activos más que a los rutinarios, a los propietarios más que a los trabajadores, etc.

Así pues, los impuestos a las transferencias determinan la distribución de los ingresos privados".³

Existen efectos de la distribución del ingreso a través del sistema fiscal. Si se adoptan impuestos con tasas altas cuando éstos son indirectos la distribución del ingreso es inequitativa, en el caso de que las tasas provengan de impuestos directos la redistribución del ingreso tiende más hacia la equidad "es patente que existe una estrecha conexión entre el objetivo de fomentar la producción y la formación de capital. Dado que en los países con alto ingreso la tasa de formación de capital privado está determinada, generalmente, por las entradas obtenidas por los grupos de mayor capacidad económica, en particular el reducido grupo de hombres de empresa, una redistribución del ingreso por medio del sistema fiscal en favor de los grupos de bajo nivel y a costa de los de más alto, va en contra del principio de la hacienda pública, ya que tal redistribución, al influir de manera adversa en la tasa del ahorro y de la inversión privada, es contraria al objetivo del desarrollo económico".⁴ Esto según nuestra opinión resulta de lógica elemental aunque, desde luego, existe una amplia tendencia de política fiscal de asumir estrategias en el sentido contrario, pero se ha demostrado invariablemente que tal sistema resulta oclusivo para la economía. Encontrar el equilibrio en forma tal que permita gravar a quien más tiene pero sin inhibir su capacidad de ahorro e inversión parece ser la alternativa adecuada.

Por otra parte, se ha estimado que: "la distribución del in-

3. *Ibidem*, p. 181 y 182.

4. John H. Adler, *Recursos financieros y reales para el desarrollo*, 2a. ed., CEMLA, México, 1965, pp. 41 y 42.

greso antes y después de impuestos es aproximadamente la misma; ésto es obvio, ya que si confiamos en los supuestos bastante realistas empleados en la estimación de la carga tributaria, se comprueba que, aunque no existe una relación definida entre el nivel de ingreso y la tasa efectiva de impuestos, la carga tributaria es más o menos proporcional para el 50% más pobre de la población, o significativamente progresiva de ahí en adelante, con excepción de las rentas entre \$12,000.00 (DOCE MIL PESOS) y \$36,000.00 (TREINTA Y SEIS MIL), ligeramente regresiva. Probablemente, afirma el informe Musgrave, el sistema tributario actual en Colombia no contribuye a redistribuir el ingreso; por otra parte, operar sobre este mecanismo para lograr un cambio fundamental en la distribución parece bastante difícil".⁵

Se ha negado el efecto redistributivo del ingreso por parte de los ingresos y gastos del Estado, en términos de Urrutia y Sandoval,⁶ "...es posible sostener que el Estado está constituido para mantener una estructura de poder dada y que, por lo tanto, los impuestos y el gasto público no pueden variar la distribución del ingreso neto de las familias, sino que al contrario, la distribución existente en una sociedad es función del gasto público. En el caso colombiano, se podría decir que la inequitativa distribución actual del ingreso se debe precisamente a la existencia de un orden social que se mantiene a través de gastos del Estado en justicia, de ejército, de educación, política y salud en este caso, la política fiscal no modifica una distribución de ingreso, sino que la determina.

No obstante, si se supone que las operaciones del gobierno no afectan significativamente la distribución del ingreso antes de impuestos, aquélla está determinada por los precios relativos es-

5. Miguel Urrutia y Clara Elsa de Sandoval, "Política Fiscal y Distribución del Ingreso en Colombia", Selección de Alejandro Foxley, *Distribución del Ingreso*. No. 7, primera reimpresión, FCE, México, 1978, p. 479. Las cifras naturalmente han sufrido un cambio considerable.

6. *Idem.* pp. 478-479.

tablecidos en el mercado de los factores de producción, es posible calcular el efecto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso.

...se puede hacer una tentativa de cálculo del impacto de las políticas fiscales sobre la distribución del ingreso. Con este fin, es necesario establecer cómo se modificaría la distribución del ingreso personal al aplicar los impuestos para posteriormente ver cómo el gasto público afecta los ingresos disponibles de las diversas clases sociales. Una estructura tributaria progresiva, unida a un gasto público orientado a proveer los servicios sociales más básicos, puede disminuir de manera significativa la dispersión de los ingresos”.

En sentido contrario se ha pronunciado Ricardo Ffrench-Davis⁷ al afirmar: “es frecuente que se argumente que la excesiva concentración del ingreso se resuelve mediante la política tributaria. Sin embargo, a través de América Latina las deficiencias que exhiben los mecanismos tributarios son notorias. No solo se aprecia en varios casos la ausencia de gravámenes: también la evasión es difundida y los sistemas comprenden numerosas franquicias y exoneraciones que merman los ingresos fiscales y favorecen, en la mayoría de los casos, a los sectores adinerados. Una estricta revisión de las franquicias vigentes, la drástica represión de la evasión y el establecimiento o perfeccionamiento de impuestos progresivos sobre la totalidad de la renta y el patrimonio de las personas son factores determinantes para elevar la progresividad de los sistemas tributarios. Junto a ello deben ocupar un lugar destacado los impuestos indirectos discriminados”.

“...hay dos aspectos de las políticas públicas que conviene mencionar. Por una parte, las eventuales ganancias de capital que ellas conceden a ciertos grupos económicos y, por otra, su incidencia sobre el nivel de ocupación. La política económica aplicada en los últimos años en América Latina ha abierto numerosas vías de enriquecimiento para algunos grupos. Las for-

7. Ricardo Ffrench-Davis, “Mecanismos y objetivos de la redistribución del Ingreso”, Selección de Alejandro Foxley, *Distribución del Ingreso*, No. 7, 1a. reimpresión, FCE, México, 1978, p. 349.

mas que ha adoptado el proceso de sustitución de importaciones ha favorecido el desarrollo de monopolios en el sector industrial; los sistemas de cuotas de importación han concedido ingresos a los intermediarios beneficiados con esos contingentes; la decisión de comprimir las tasas de interés bancario ha otorgado voluminosas ganancias de capital a los siempre reducidos grupos de acreedores. En síntesis, muchas políticas gubernamentales han tenido un efecto regresivo. Ellas han sido promovidas, a veces, por los eventuales beneficios. No obstante, en otros casos han sido producto de la improvisación y de la falta de comprensión por parte de los personeros gubernamentales de los efectos de cada política".⁸

Por su parte John H. Adler⁹ ha dicho: "puesto que en los países avanzados, especialmente en Gran Bretaña, los Estados Unidos, Canadá y los países escandinavos, el progreso hacia una distribución del ingreso más igualitaria se asoció al advenimiento de impuestos al ingreso muy progresivos y a un crecimiento rápido de los gastos públicos para objetivos de bienestar social, no resulta sorprendente que en la mayoría de los países en desarrollo la búsqueda de una mayor igualdad económica haya conducido a la introducción de impuestos progresivos al ingreso y de legislación de seguridad social, en general con resultados decepcionantes en lo que toca a la distribución del ingreso. Aunque ahora los impuestos al ingreso representan virtualmente en todos los países una proporción mucho mayor del ingreso fiscal total que hace veinte años, y ha aumentado grandemente la extensión de los sistemas de seguridad social, es insignificante la contribución de las medidas fiscales a una distribución más igualitaria del ingreso". En efecto, pese que se han dividido las opiniones sobre los efectos de las herramientas tributarias de la distribución del ingreso consideramos que éstas pueden resultar efica-

8. *Loc. cit.*

9. John Adler, "La Economía Política del Desarrollo con Justicia Social", Selección de c.f. Díaz Alejandro, S. Teitel y V. Tokman, *Política Económica en Centro y Periferia*, No. 16, FCE, México, 1976, p. 38.

ces si se instrumentan y canalizan en forma adecuada lo cual no ha sucedido ni se ha intentado resueltamente en los países en desarrollo.

La política fiscal debe atender, igualmente, para el logro de una economía sana a una distribución equitativa del ingreso entre los distintos niveles gubernamentales. Entendida la política fiscal en su concepción más amplia en donde no únicamente intervienen los factores contributivos sino una gama de factores no concretamente contributivos como lo hace saber Dolores B. Chapoy Bonifaz,¹⁰ al referirse al caso de México, "los recursos totales de los Estados alcanzan apenas un 10.43% del de los de la federación, y entre las mismas entidades también existen diferencias notorias especialmente respecto al Distrito Federal, cuyos recursos representan un 50.68% de la suma de los recursos de las sumas de todas las entidades.

Obviamente, tan apabullante desigualdad no puede atribuirse exclusivamente —ni siquiera principalmente— al sistema fiscal propio de nuestro régimen federal. Intervienen otros factores: diferencias en la concentración de recursos naturales y los distintos grados de explotación, abandono o destrucción de los mismos, existencia de vías de comunicación, cercanía de centros de producción y consumo, entre otros, que condicionan el desarrollo económico que constituye la fuente de recaudación. Ni el más perfecto sistema fiscal puede por sí solo modificar esa situación. Pero puede —eso sí— en combinación con otras medidas coadyuvar a una distribución más equitativa de recursos financieros entre las entidades federativas y a una distribución más equitativa de la riqueza entre la población".

Por lo tanto, concluimos según Kaldor¹¹ que, "sólo el consumo no necesario o en lujos y la inversión improductiva, que se

10. Dolores B. Chapoy Bonifaz, *El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1976, pp. 8 y 12.

11. Nicolás Kaldor, "Imposición y Desarrollo Económico", en: J. Bernard *et. al.*, *Programación del Desarrollo Económico*, 1a. reimpresión, FCE, México, 1969, p. 83.

basa en lo primero forma la única fuente para una redistribución de los recursos por medio de los impuestos. La inversión socialmente productiva no puede ser reducida, ya que el propósito general es aumentarla; y el consumo necesario no puede ser reducido porque más allá de cierto punto tal reducción no sólo provocaría tremendas presiones sociales y políticas, sino que además disminuiría la eficiencia del trabajo y provocaría una baja en la productividad”.

40.—EFECTOS DE LOS GASTOS

A través de la política fiscal se puede influir tanto en los gastos de los particulares como en los gastos del Estado: ambos, a la vez generan nuevas consecuencias de muy diferente índole pues “el gobierno puede aumentar los gastos conjuntos gastando más él mismo o reduciendo los impuestos, de modo que le quede más dinero al contribuyente para gastos. Y puede reducir los gastos menos él mismo o aumentando los impuestos, de modo que los contribuyentes dispongan de menos dinero para gastos. Por estos medios, el gasto conjunto puede mantenerse al nivel necesario, en el que basta para comprar los bienes producidos por los que quieren trabajar, y sin provocar, de todos modos, inflación: (a los precios dados) se demanda acaso más de lo que puede producirse”.¹²

...“en efecto, en la economía pública los ingresos y gastos no deben determinarse en términos de pérdida o ganancia del Estado mismo, sino en función de los efectos que tales gastos han tenido sobre el funcionamiento pleno y eficaz de la economía como un todo. De esta manera la política fiscal constituye un instrumento primordial para la realización de la política económica de un gobierno, sea cual sea dicha política”.¹³

El gobierno puede afectar la demanda con políticas fisca-

12. Paulsen, *Teoría General de la Economía*, 1a. reimpression, Tomo IV, Manuales: UTEHA, No. 17, 1972, p. 69.

13. F. Julio Herschel, *Ensayos sobre Política Fiscal*, EDERSA, Madrid, 1975, p. 131.

les, esto es, por medio de cambios en los gastos del gobierno o en las tasas impositivas.¹⁴

La parte relativa a la utilización de los gastos como instrumento de política fiscal ha sido identificada al igual que el ingreso como dos de los aspectos más importantes de la política fiscal e incluso muchas veces se identifica ésta con ambos rubros. En tanto el gasto público o privado puede acarrear múltiples resultados es fácil comprender que la política adoptada debe manejar tal elemento con toda previsión de su significado y efectos. La experiencia de los países latinoamericanos, por ejemplo, ha sido muy desalentadora en este sentido, a pesar de ello, justamente por su situación de déficit presupuestal se hace necesario utilizar el gasto en tal forma que conduzca a estos países a la superación de su crisis económica.

En síntesis, cuando a través del gasto se excede un país del uso racional de sus recursos el gasto resulta perjudicial para la economía. Por el contrario, cuando existe una programación y aplicación técnica del gasto se induce la existencia de una economía sana.

El tema del gasto es tan amplio como el ingreso, pero como ha quedado anotado al inicio de nuestro estudio sólo lo mencionamos tangencialmente en esta parte por dedicarnos en forma delimitada al del ingreso.

41.—EFECTOS EN LOS PRECIOS

Los precios se ven afectados por las políticas financieras en la generalidad de las veces provocando inflación o deflación. Por supuesto, el fenómeno más frecuentemente experimentado en la mayoría de las economías es el primero. Varios de los instrumentos que el Estado utiliza para controlar o dirigir su economía inciden en los precios, como es el caso de los salarios mismos que, según se graven, en esa misma medida afectarán a los precios. "Los impuestos sobre salarios aumentarán los salarios, y en consecuencia disminuirá la tasa de utilidades del capital. . . un im-

14. Wonnacott/Wonnacott, *Economía*, Mc Graw-Hill, Bogotá, 1981, p. 186.

puesto sobre los artículos necesarios y un impuesto sobre salarios consiste en que el primero necesariamente irá acompañado por una alza en el precio de los artículos de primera necesidad y el segundo no; en consecuencia, ni quien posee capital, ni el terrateniente, ni ninguna otra clase, salvo quienes emplean mano de obra, contribuirán a un impuesto sobre los salarios. Un impuesto sobre salario, es en definitiva, una retribución sobre las utilidades; un impuesto sobre los artículos necesarios es, en parte, un impuesto sobre las utilidades y en parte un impuesto sobre los consumidores ricos. Por consiguiente, los efectos últimos que resultarán de tales impuestos son precisamente los mismo que los resultantes de un impuesto directo sobre las utilidades”, explica David Ricardo.¹⁵

Sobre la fiscalidad y los precios Maurice Lauré¹⁶ limita su influencia a dos clases de impuestos: “el estudio de las repercusiones que la fiscalidad ejerce sobre la economía a través de los precios, no concierne más que a los impuestos en ocasión de una operación de producción o de renta”.

A su vez los precios, cuando son variables afectan el comercio exterior tal como lo ha señalado Robert S. Bangs:¹⁷ “con frecuencia los países menos desarrollados tienen un problema especial debido a que sus ingresos fiscales dependen mucho del sector del comercio exterior y están en consecuencia, expuestos a perturbaciones que se originan en la economía mundial y que en su mayoría quedan fuera de su propio control. La mayor parte de los países menos desarrollados exportan de manera principal productos primarios, ésto es, productos de agricultura tropical y de la minería. La demanda mundial de estos productos tiende a ser algo inelástica en lo que respecta al precio, de modo que variaciones relativamente pequeñas en la demanda o en la oferta van asociadas a grandes fluctuaciones en los precios”.

15. David Ricardo, *Principios de Economía Política y Tributación*, 2a. reimpresión, FCE, México, 1973, p. 162.

16. Maurice Lauré, *Traité de Politique Fiscale*, 2a. édition, Presses Universitaires de France, París, 1957, p. 69.

17. Robert S. Bangs, *op. cit.*, p. 71.

La interrelación de los diferentes elementos de política fiscal permiten la influencia que ésta tiene en los precios. Así, según Julio Herschel¹⁸ “el análisis de la interrelación del déficit presupuestario con otras variables macroeconómicas nos llevaría a observar, en otras, en qué medida el mismo ha afectado el nivel de actividad económica, cuál ha sido su repercusión en el nivel de precios...”

42.—LA TRASLACION DE IMPUESTOS COMO EFECTO DE POLITICA FISCAL

La política fiscal puede ocasionar un sinnúmero de efectos a través de los impuestos. En esta parte nos referimos únicamente a la traslación de su incidencia como consecuencia de política fiscal adoptada. Esto consideramos que puede presentar simplemente un modelo explicativo de la importancia que tiene el manejo de la política fiscal en un campo del ingreso público de primer orden como es la imposición. “. . . un impuesto sobre las utilidades de acuerdo con Nicholas Kaldor,¹⁹ a diferencia de un impuesto sobre las ventas o las materias primas, no puede “trasladarse” en forma de precios más latos”.

“Los fenómenos de incidencia, indica con alguna razón Maurice Lauré,²⁰ no son gobernables ni estables. La incidencia de un impuesto no puede ser reglamentada por el legislador ya que depende de las circunstancias económicas que son cambiantes.

. . . No existe en la época actual un método de análisis estadístico capaz de poner fácilmente en evidencia la incidencia de un sistema de impuestos en circunstancias económicas dadas”. De lo cual no hay porque desprender que no se pueda elaborar una

18. Julio Herschel, *op. cit.*, p. 640.

19. Nicholas Kaldor, *Impuesto al Gasto*, 2a. reimpresión, FCE, México-Bogotá, 1976, p. 149. Además un amplio estudio sobre los diversos efectos de los impuestos se encuentra en: Benvenuto Griziotti, *Principios de Política, Derecho y Ciencias de la Hacienda*, IEREUS, Madrid, 1958, pp. 189 a 257.

20. *Op. cit.*, p. 55.

técnica o método que auxilie en la cuantificación del grado de incidencia fiscal, como está sucediendo en países desarrollados al llegar a estimaciones confiables.

Sería vano pretender conocer en valor absoluto la incidencia de un impuesto. De una parte depende demasiado de las circunstancias económicas para poder ser considerado como estable. Por otra parte es de tal manera difusa que es difícil determinarlo con exactitud.

“Para progresar en los aspectos económicos de la política fiscal el método experimental no es un gran auxilio. Los efectos económicos producidos por los impuestos son mucho más complicados para que la existencia de un lazo de causa a efecto entre los dos fenómenos pueda ser afirmado a la vista de sus variaciones concomitantes”.²¹

La mejor manera de medir la incidencia fiscal o su imposibilidad obedece a la suma de factores concretos del país de que se trate, sin embargo, por una parte, lo valioso en sí mismo es el reconocimiento de su existencia así sea en supuestos elementales pero que permitan una visión integral desde el momento de la creación de los impuestos por ejemplo, pues de otra forma —como sucede muchas veces— el efecto elemental previsible no se considera, ocasionando resultados no deseables. Por otra parte, un ejercicio técnico de la incidencia permite una perspectiva marcada fundamentalmente por lo económico, ofreciendo e induciendo la vinculación necesaria con lo jurídico al ser complementarios, en sentido riguroso, para su instrumentación con resultados prácticos, cuya condición consiste en la adecuación entre ambas disciplinas cuando persiguen idéntica finalidad.

43.—EFECTOS PSICOLOGICOS

El Estado no debe renunciar a su papel de rector de los valores morales de la comunidad; más aún, le asiste la obligación de asumir tan grande responsabilidad y lo puede hacer a través de su política fiscal provocando actitudes morales en los gober-

21. *Id.* p. 66.

nados y desestimulando o evitando conductas contrarias a la ética. Benvenuto Griziotti²² aclara: "sin pretender crear ilusiones sobre la función del impuesto en el campo de la moral no se debe disminuir la importancia que la política tributaria puede tener como instrumento para la disciplina de las costumbres. Por consiguiente, si el impuesto puede ejercer estas funciones, no se comprende por qué el legislador, siguiendo el precepto de la escuela liberal ha de renunciar al uso del impuesto para influir beneficiosamente sobre la vida moral de la nación". El problema es ¿cuando el Estado grava fuentes derivadas de hechos ilícitos, es amoral? o ¿significa que al reconocerlos los induce y con ello los legitima?. La respuesta puede variar según que el hecho sea simultáneamente ilícito e inmoral —lo cual es un problema para determinar— o bien que sea ilícito pero moral. Consiguiendo su ubicación, la respuesta parece fácil. También la respuesta dependería del tipo y peso del gravamen, si es muy elevado el Estado desestimula y a la inversa si es bajo lo estimula, colocándose en uno u otro supuesto de moralidad. Un planteamiento aparte puede ser el que sostenga que la moral es un concepto que nada tiene que ver con el Estado y se debe dejar por tanto a la religión o a otros ámbitos, debiendo el Estado ocuparse únicamente de problemas de legitimidad distinguiendo y separando moral y derecho.

"...La economía tiene un importante componente psicológico, según Julio Herschel,²³ de ahí que en un determinado hecho puede tener consecuencias negativas, no porque así deba ser necesariamente, sino porque un cierto grupo de personas así lo cree, circunstancia que puede bastar para producir el efecto".

Los ingresos públicos —entre ellos el impuesto— como capítulo de la economía, resultan eminentemente económicos y al mismo tiempo de otros contenidos, como ha quedado dicho y que además del jurídico, del filosófico, etc., se debe apuntar la parte de la psicología que se ocupa de la reacción del contribuyente ante distintas cargas fiscales, yendo al aspecto subjetivo de la con-

22. Benvenuto Griziotti, *op. cit.*, p. 194.

23. F. Julio Herschel, *op. cit.*, pp. 628-629.

ducta u omisión derivada de la política del gobierno. Queda manifiesta entonces la interrelación necesaria entre lo que convencionalmente se ha venido clasificando en ramas de la ciencia y a su vez éstas en subramas. El problema del perspectivismo nos conduce finalmente a la macrovisión de los objetos de estudio.

44.—EFECTO DE TASAS

La variación en el nivel de las tasas, además de efectos psicológicos, puede acarrear otros de diversas características. Así, escribe Wonnacott/Wonnacott,²⁴ “un incremento en los impuestos constituye una política adecuada cuando la demanda agregada es demasiado elevada y los precios están subiendo. Por otra parte, una disminución de los impuestos constituye una política de estímulo; la reducción en impuestos incrementará los ingresos disponibles y provocará un desplazamiento ascendente de la función consumo y de la demanda agregada”.

También, íntimamente relacionado con que las altas tasas puedan debilitar los incentivos a la producción, Philip E. Taylor²⁵ comenta: “en el caso de los trabajadores, éste producirá posiblemente ausentismo y una tendencia a la falta de interés en el trabajo. En el caso de los gerentes podría dar como resultado una dejadez en el cumplimiento de su deber, falta de ambición en la producción y búsqueda de mercados y un entusiasmo redoblado por las vacaciones y por las reuniones o congresos. En el caso de los ahorradores podría desalentarse el deseo de arriesgar ahorros en inversiones potencialmente lucrativas. El efecto general sería el de limitar la producción total, la cual, en determinadas condiciones, podría muy bien llegar a una elevación de los precios. Pero nuevamente debemos advertir que se llegará a la inflación únicamente si otras condiciones lo permiten. Porque un aumento a los precios para una producción total dada exige un aumento en

24. Wonnacott/Wonnacott, *op. cit.* p. 190.

25. Philip E. Taylor, *Economía de la Hacienda Pública*, Tr. de Ma. Teresa Fuentes Quintana y José Ma. Lozano Iverte, Ed. Aguilar, Madrid, 1960. p. 585.

la demanda monetaria. Parece justificada la conclusión de que si la inflación está ya actuando, será acelerada por una política fiscal que disminuya la eficiencia con la iniciativa. Por otra parte, parece improbable que una política semejante origine inflación. Porque frente a las situaciones citadas si la política fiscal desalienta la eficiencia o la iniciativa, se debilita el aliciente para la inversión y se elimina un importante elemento inflacionario de la demanda. Gran parte de lo antedicho se basa sobre el supuesto de que los impuestos elevados tienen un efecto adverso sobre la iniciativa”.

Uno de los problemas que dificulta el establecimiento de tributos más progresivos, opina Urrutia Sandoval,²⁶ “es que éstos tienden a gravar el ahorro y a desestimular la eficiencia empresarial y el trabajo de los individuos más productivos. Un impuesto sobre la renta o patrimonio muy progresivo grava los ingresos que van a ahorrar los empresarios, lo que disminuye la tasa de inversión y el crecimiento de la economía. Los impuestos que gravan el consumo, por el contrario, no afectan a los empresarios con una alta propensión a ahorrar, y por lo tanto no son gravámenes muy progresivos. Los impuestos progresivos también llevan a que los individuos o las empresas en las escalas más altas tengan una elevada propensión al consumo conspicuo, pues a esos niveles prefieren aumentar sus costos en lugar de entregar al Estado una parte sustancial de sus ingresos adicionales. Los individuos en las altas escalas de impuestos de renta también pueden preferir el ocio al trabajo que implica una adición muy pequeña a los ingresos disponibles. Finalmente, un sistema tributario muy progresivo en un país como Colombia puede originar la fuga de capitales hacia países con regímenes tributarios menos gravosos”.

Ante los cambios bruscos y acelerados correspondientes a la dinámica actual de la economía mundial, la legislación impositiva habrá de tender a incluir en sus preceptos relativos a las tasas, nuevas fórmulas que automaticen su variación, ensanchándose o contrayéndose según la evolución de la economía, sin que se tenga que acudir a continuas reformas con el fin de alcanzar

26. Miguel Urrutia y Clara Elsa de Sandoval, *op. cit.* pp. 480-481.

la debida correspondencia entre tasas y base gravable. El inconveniente es que tanto la determinación como el cumplimiento de la obligación se puede ver complicado. Pese a ello no hay que olvidar que la materia es de suyo altamente técnica y por lo mismo se requieren alternativas de tal naturaleza, con la imprescindible participación del profesional.

45.—EFECTOS DE LA INFORMACION

Según se utilice en forma oportuna, falsa o verdadera, ésta se convierte en un obstáculo o en un elemento que coadyuva en el desarrollo de la economía. Particularmente la información de la publicación de leyes que no sólo sirve para cumplir el requisito formal de la creación y aplicación de la legislación, sino para lograr los objetivos propuestos en la propia legislación y que han de derivarse de su contenido, pero en la medida que se difunda la información sobre sus alcances, en materia de contribuciones, los obligados estarán en mejores condiciones de cumplir lo que les corresponda. En caso contrario se les dificulta su tarea lo cual redundará en un perjuicio generalizado.

“...como todos los impuestos tienen una base o sea una fórmula condicional para que una persona se convierta en contribuyente, los contribuyentes reales o potenciales pueden modificar en mayor o menor medida la magnitud de lo que sirva de base a la imposición. Si se trata de un impuesto a la cerveza, por ejemplo, el fabricante puede modificar su obligación hacia el fisco vendiendo una mayor o menor cantidad de cerveza o modificando su precio de venta. Este cambio en las decisiones se produce como resultado de que se han modificando los costos del bien gravado. Todas estas repercusiones han sido llamados efectos publicación (“announcement effect”) de un impuesto, ya que como resultado del conocimiento que la comunidad tiene de un impuesto, tratará de cambiar su conducta en materia económica, explica Julio Herschel.²⁷

Los efectos de publicación o de la información no se limitan

27. F. Julio Herschel, *op. cit.*, p. 232.

únicamente al campo de la publicación de leyes impositivas sino en general todas las leyes que se involucren con el ingreso del Estado cualquiera que éste sea y además, a otros instrumentos de política fiscal no traducidos a leyes tales como los impactos de la información en las actitudes morales de la colectividad.

46.—EFECTOS DEL FINANCIAMIENTO BANCARIO

Sobre el impacto de la política fiscal en los sistemas de financiamiento bancario se han hecho sólo algunas consideraciones aisladas; no obstante, en virtud de que éste ocupa un lugar muy relevante en el circuito de comercialización, permite lograr un mayor nivel de productividad, por tanto, el conjunto de estrategias que conforman la política fiscal pública se debe establecer de acuerdo con los posibles efectos que han de tender hacia el financiamiento bancario. Sobre todo si como en el caso de México reviste un papel de primer orden. Según Antonio Gómez Oliver²⁸ “en relación a los efectos de política fiscal, en el caso de México, la principal influencia de esta política sobre la economía no es a través del déficit fiscal del nivel de los gastos del gobierno, sino a través del financiamiento bancario de este déficit”.

Una de las metas principales de la política fiscal consiste en que a través de ella se incrementen los niveles de captación de ingresos en el más breve plazo, para lo cual el Estado cuenta, entre otros instrumentos, con el financiamiento bancario siempre que le de una aplicación que redunde en un beneficio para el país. Alvin H. Hansen²⁹ comenta: “quienes sostienen junto con Hawtrey, que “las variaciones de la demanda efectiva... deben atribuirse a los movimientos de crédito bancario” sólo admitirán la efectividad de la política fiscal en la medida en que sirvan para incrementar la cantidad de dinero”. En consecuencia, la po-

28. Antonio Gómez Oliver, *Política Monetaria y Fiscal de México, la experiencia desde la postguerra: 1946-1976*, FCE, México, 1981, p. 188.

29. Alvin H. Hansen, *Teoría Monetaria y Política Fiscal*, 3a. reimpresión, FCE, México, 1980, p. 191.

lítica fiscal, a través de sus estrategias, puede ocasionar el empleo del financiamiento bancario lesionando a la economía o coadyuvando para su desarrollo, ambos aspectos se deben contemplar como posibles efectos del financiamiento bancario.

47.—EFECTOS EN MEXICO DE SU POLÍTICA FISCAL

Resulta muy difícil medir con toda precisión los efectos que en México ha tenido la política fiscal adoptada por nuestro gobierno pues la generalidad de las veces los informes al respecto resultan de carácter declarativo y muy generales; sin embargo, por todos es conocido y por los nacionales en particular no sólo se conocen, sino se viven, los efectos de la política fiscal mexicana que se resumen en la inestabilidad económica con carencia de satisfactores de muchas de las más elementales necesidades. La mayoría de la población continúa en un estado de atraso económico, la riqueza sigue concentrada en la minoría de la población. Por supuesto no queremos desconocer que gracias a la política fiscal adoptada se han obtenido algunos avances muy importantes en relación a la situación económica que privaba en el pasado.

Podemos resumir este apartado en palabras de Leopoldo Solís³⁰ debido entre otras causas a la regresividad y rigidez del sistema impositivo mexicano, el gobierno ha tenido que mantener un déficit crónico de recursos de inversión, a la vez que no ha utilizado la política fiscal para resolver los problemas relativos a la distribución del ingreso.

De hecho, las reformas no alteraron esencialmente la estructura general del sistema impositivo y los impuestos indirectos todavía conservan una posición de importancia dentro de ella. A pesar de ésto, estudiar las modificaciones y la trayectoria que ha seguido el sistema impositivo mexicano y la política fiscal correspondiente, tiene una singular importancia para el análisis y la comprensión del desarrollo económico de México contemporáneo,

30. Leopoldo Solís, *La Economía Mexicana II, Política y Desarrollo* No. 4, FCE, México, 1978, pp. 9-10.

no sólo por que es lugar común señalar que México soporta una carga fiscal ridículamente pequeña para un país de su grado de avance económico, sino también porque muestra lo difícil que resulta modernizar la política económica nacional". En el presente como se sabe la carga fiscal ya es bastante elevada en relación a la presión fiscal de otros países, lo cual se explica por su actual crisis económica.

48.—ALGUNOS OTROS EFECTOS DE LA POLITICA FISCAL

Los efectos anteriormente expuestos resultan de una gran importancia. Si se quiere lograr un mejor nivel de vida es necesario que se prevean a fin de evitarlos cuando se espere un daño o bien provocarse si es que a través de ellos se logra un beneficio. Además de los efectos analizados existe un número abundante de posibles efectos que se pueden presentar y que escapan a nuestras posibilidades inmediatas de exposición, por ello en este rubro sólo hacemos referencia a algunos otros efectos de política fiscal que pueden revestir cierta trascendencia sin que esto signifique la exclusión o inexistencia de otros efectos igualmente valiosos.

48.1.—EFECTOS AL CONSUMO

La propensión al consumo puede resultar estimulada o desestimulada por la política pública. Un instrumento que ha resultado muy eficaz es el impuesto, a través de él se pueden controlar los niveles de consumo obstaculizando los de carácter suntuario y fomentando el ahorro. A través de las tasas impositivas a los ingresos elevados se quiere o sin querer se provoca un menor consumo o bien a la inversa cuando los impuestos resultan muy bajos, los particulares tienen mayor capacidad de consumo. Por tanto, los gobiernos a través de la política fiscal deben predecir cualquiera de ambos efectos para que mediante ellos se induzca un beneficio para los individuos. Horacio Flores de la Peña³¹ ha

31. Horacio Flores de la Peña, *Los Obstáculos al Desarrollo Económico*, FCE, México, 1975, p. 111.

explicado que “la política fiscal de tipo convencional, la política monetaria y los cambios rápidos de valor de los bienes de capital son factores que influyen muy levemente sobre los factores objetivos y subjetivos que determina la estabilidad de la propensión al consumo”.

48.2.—EFECTOS DE SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social ha cobrado en nuestros días en buen número de países, incluyendo de Latinoamérica, gran importancia. Esto se debe a la nueva concepción consciente o inconsciente que de la política fiscal van teniendo los sistemas de gobierno. Vivienda, salud e incluso recreación son algunos de los efectos de seguridad social considerados como típicos que se han observado en virtud de la posición de protección de las relaciones tanto privadas como públicas. La seguridad social ocupa en nuestros días un papel muy significativo en el desarrollo económico. “Un aspecto que conviene considerar complementariamente es el que se refiere al financiamiento que puede tener en la futura y conveniente expansión del sistema de seguridad social”.³²

48.3.—EL PLENO EMPLEO COMO EFECTO DE LA POLÍTICA FISCAL COMPENSATORIA

Al respecto Héctor Assael³³ advierte: “es corriente encontrar una clase de bibliografía, entroncada en el pensamiento keynesiano y post keynesiano, en la cual se supone, implícita o explícitamente, que la política fiscal se plantea en el contexto de una economía altamente capitalizada y que no contiene desequilibrios internos, de cierta trascendencia, de carácter sectorial, según estratos productivos o regionales. Conforme con ésto, se deduce que

32. CEAL., “Las tareas de la política fiscal y tributaria a la luz de los problemas de desarrollo de América Latina”, Selección de Héctor Assael, *Ensayos de política fiscal*, No. 2, FCE, México, 1975, p. 140.

33. *Ibidem.*, p. 91.

los problemas que en ella surgen son provocados por desajustes entre los niveles de la demanda y de la oferta global, y por lo tanto, la utilización de instrumental fiscal y tributario se orienta hacia una acción compensatoria que permita evitar fluctuaciones cíclicas y asegurar el pleno empleo de aquella economía industrializada”.

CAPITULO VI

OBSTACULOS DE LA POLITICA FISCAL

SUMARIO

49.—Clasificación; 50.—Relaciones internacionales; 51.—Inestabilidad social; 52.—Legales; 53.—Sistemas de gobierno; 54.—Varios obstáculos de la política fiscal; 54.1.—Abuso de reservas; 54.2.—Dificultades para gravar; 54.3.—El aumento de la población; 54.4.—Las actitudes; 54.5.—Falta de producción; 54.6.—La desocupación; 54.7.—Acumulación de profesionistas inadecuados; 54.8.—Falta de organismos de investigación; 54.9.—Colonialismo económico de México.

49.—CLASIFICACION

El enfoque de este capítulo consiste en reseñar la diversidad de obstáculos que la aplicación de la política fiscal debe afrontar y resolver para la obtención del éxito deseado. Un primer paso consiste en conocer cuáles son y en qué consisten los problemas concretos que presenta una realidad específica, enseguida se debe establecer de acuerdo a un orden jerárquico un programa de solución de aquéllos de más influencia para abatir finalmente los que resulten secundarios. Desde luego, existen obstáculos comunes a varios países que poseen características similares con pequeñas variantes como es el caso de latinoamérica; cuando es así, la estructura de política fiscal puede ser muy útil como modelo para ser transferido de un país a otro, con los ajustes que resulten necesarios.

No existe una enumeración taxativa o clasificación defini-

tiva sobre los obstáculos de la política fiscal; sin embargo, presentamos como esquema introductorio del capítulo las clasificaciones de algunos estudiosos del área.

Podemos clasificar los obstáculos del desarrollo, afirma Albert O. Hirschman,¹ refiriéndose a los problemas que se le presentan a la política fiscal, de diversas maneras: "naturales, realizados por el hombre, objetivos, subjetivos, internos y externos".

Entiende por naturales la falta de recursos y por los realizados por el hombre la falta de orden y la ley o bien la carencia de capital; los objetivos consisten en la carencia de recursos o de capital; los subjetivos consisten en la falta de espíritu de empresa y asumir el riesgo, indiferencia respecto al deseo de que las cosas cambien, menosprecio por los éxitos materiales; son internos los factores citados y externos la explotación por un poder extranjero.

Para Ervin Laszlo² el esquema de obstáculos es más extenso.

1. Estructura del sistema monetario internacional.
 - a) Dependencia de la economía internacional respecto al dólar.
 - b) Exceso de liquidez internacional.
 - c) La inflación mundial.
2. Estructura y política del FMI.
 - a) Insuficiente capacidad financiera.
 - b) Política ortodoxa de ajuste de los desequilibrios externos.
 - c) Incapacidad para controlar la expansión monetaria.
 - d) Estructura interna de poder.
3. Endeudamiento creciente del tercer mundo.
 - a) Insuficiencia de recursos internos.

1. Albert O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina*. Obstatación por la esperanza, Trad. de Ma. Teresa Márquez de Silva Herzog y Manuel Sánchez Sarto, No. 5, FCE, México, 1973, p. 297.

2. Ervin Laszlo, *et. al. Obstáculos al nuevo Orden Económico Internacional*, CEESTEM y Ed. Nueva Imagen, México, 1981, pp. 37, 49 y 53. Presenta Laszlo un detallado análisis sobre el tema, del cual sólo tomamos la parte estructural.

- b) Déficits crónicos de la cuenta corriente.
- c) Presión del exceso de liquidez.
- d) Desacuerdo sobre la naturaleza de la deuda.
- e) Limitaciones en la negociación de la deuda.
- 4. Término y condiciones de las transferencias financieras a países en desarrollo.
 - a) La "privatización" de la deuda del tercer mundo.
 - b) La concentración de prestamistas de la deuda privada del tercer mundo.
 - c) Concentración de deudores de la deuda privada del tercer mundo.
 - d) Disminución de las transferencias oficiales.
 - e) Oposición de los principales actores económicos al vínculo DEG/ayuda.
 - f) Deudas oficiales bilaterales y la concentración de beneficiarios.
 - g) Contradicción con las prioridades nacionales de los donantes.
 - h) Limitaciones a las transferencias oficiales.
 - i) Limitaciones a las transferencias de la OPEP.
 - k) Creciente importancia del capital privado en el financiamiento externo.

Paulsen³ agrupa en cuatro rubros a los principales obstáculos de la política fiscal:

- a) Preponderancia pronunciada de principios fiscales y escasa influencia de los conocimientos científicos más recientes sobre el parlamento y los ministerios.
- b) Desconfianza de la opinión pública hacia una política financiera de planeamiento y de instrumental, como riesgo en relación con la limitación y la restricción de los impuestos, considerada como objetivo supremo.
- c) Coordinación deficiente de las numerosas administracio-

3. Andreas Paulsen, *Teoría General de la Economía*, IV, Trad. de Carlos Geshard, UTHEA, México, 1972, p. 66.

nes públicas particulares en una política financiera unitaria.

- d) Fomento de intereses especiales por medio de medidas fiscales y de gastos dirigidos, en perjuicio de la orientación y la conformidad sistemática de la economía conjunta.

Tres son en general, para Raúl Prebisch,⁴ los grandes obstáculos que se oponen a la programación del progreso técnico y, por tanto, al aumento de productividad y del ingreso por habitante en los países en desarrollo: la tenencia del suelo; la escasa movilidad social y la ignorancia de las masas; y la concentración del ingreso de grupos relativamente pequeños de la población.

Además de los anteriores obstáculos que la política fiscal tiene que enfrentar, se pueden citar para el caso de Latinoamérica y particularmente México, los siguientes:

- a) La falta de profesionalización especializada y técnica que implica una reforma educativa integral.
- b) La crisis de la democracia (no exclusiva de Latinoamérica).
- c) Los cada vez más complicados y numerosos conflictos que tienen que legislarse y la consecuente dificultad de aplicación de la ley (crisis del Derecho).
- d) Las políticas proteccionistas de los países desarrollados.
- e) La desarticulación y desigualdades internas.
- f) La ausencia de organización agraria y ganadera.
- g) El centralismo económico y de tomas de decisión.
- h) La creciente evasión fiscal.

Independientemente de la clasificación que se adopte, los obstáculos para el diseño y aplicación de la política fiscal, se desprenden de cada caso dependiendo del lugar y circunstancias que los originen y en esas condiciones deben de afrontarse sistemáticamente.

4. Raúl Prebisch, *Nueva política comercial para el desarrollo*, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo, 2a. ed., FCE, México-Buenos Aires, 1966, p. 131.

50.—RELACIONES INTERNACIONALES

En el campo de las relaciones de carácter internacional ya sean de tipo político, jurídico, o económico surgen serios problemas tanto para la convivencia armónica en el orden internacional como para el logro del desarrollo económico de los países miembros de la comunidad mundial; por tanto, los obstáculos existentes significan para la política fiscal una realidad que debe de contemplar en forma preponderante para llegar a resultados óptimos mediante los programas que de acuerdo a la política fiscal se hayan trazado. Por supuesto hoy día y en el futuro los problemas internacionales son y serán cada vez más difíciles de resolver; sin embargo, es necesario que las políticas presentes y futuras se ubiquen adecuándose a las nuevas circunstancias. No se puede partir de una concepción económica limitada a países aislados o independientes en su economía, más a menudo se parte de una economía ensanchada a un grupo mayor de países. Esto es el resultado de los avances científicos y tecnológicos que han permitido nuestra forma de existencia presente. Tanto la política de ingresos como la de egresos pueden resultar excelentes instrumentos para hacer frente a los problemas económicos del momento. “Las medidas que se toman para asegurar un crecimiento sostenido son sumamente difíciles en la actualidad, pues existe un serio desorden creado por las crisis internacionales de la moneda y de los energéticos”.⁵

“...En la actualidad, las fuertes presiones de las crisis económicas internacionales hacen obligatoria la tarea de revisar con más periodicidad y atingencia la política de gasto público, pues lo que en un momento determinado fue conveniente o necesario, en algún otro puede ser negativo o frustrante para las grandes políticas de una nación”.⁶

Al respecto Raúl Prebisch⁷ recuerda: “muy adversas son, por lo demás, las circunstancias en que se desenvuelve el proceso in-

5. Jacinto Faya Viesca, *Finanzas Públicas*, Porrúa, México, 1981, p. 42.

6. *Loc. cit.*

7. *Op. cit.*, p. 125.

dustrializado. Los países en desarrollo están aún sufriendo las consecuencias de la desintegración de la economía mundial que la gran calamidad de los años treinta trajo consigo. No exportan bienes industriales, sino en escasísima cuantía. Y como sus exportaciones primarias crecen tan poco y empeora su relación de precios, carecen de los recursos indispensables para realizar, en medida suficiente, las importaciones exigidas por un ritmo satisfactorio de desarrollo”.

La industrialización ha sido escasa y deficiente en un buen número de países pero también debemos agregar como problemas internacionales para el desarrollo a la falta de capacitación técnica y educación en todas las áreas, mismos que no han sido resueltos y que ante el espectro de nuestras economías configurado por dificultades crediticias, intereses elevados, fluctuaciones monetarias, un deficiente flujo de importaciones y exportaciones y, además, la existencia y el riesgo cada vez mayor de conflictos armados internacionales, resulta apremiante la reestructuración del sistema de enseñanza que atienda a los conflictos de la colectividad. La comunidad internacional ofrece una extensa gama de obstáculos que merecen la atención esmerada tanto por los países más afectados como por los investigadores especializados e interesados particularmente en ese renglón.⁸

51.—INESTABILIDAD SOCIAL

Una considerable cantidad de Estados se encuentra con serias crisis sociales mientras que otra parte de naciones se encuentra a la expectativa de ese peligro inminente. Ante tal situación la política fiscal tiene un serio obstáculo que resolver a fin de aplicar los principios que la integran para la búsqueda de un crecimiento económico que evite situaciones extremas o auxilie en su solución.

En general, las crisis de poder y sus inherentes conflictos in-

8. Un índice de obstáculos del nuevo orden económico internacional, que en síntesis son los mismos que se le presentan a la política fiscal, se encuentra en: E. Laszlo, *op. cit.*, 168 pp.

ternos o externos, trátase de guerras, golpes de Estado o de inestabilidad social y política, en nuestros días representa uno de los más serios problemas para el diseño y aplicación de una política fiscal, por lo que ésta debe adecuarse, en el caso extremo, a tales realidades con un empeño de evitar males mayores, o bien, dentro de los criterios que han de elegirse, seleccionar los menos perjudiciales para la comunidad.

Varios pueden ser los factores determinantes de la inestabilidad social, entre otros, el militarismo y el Estado empresario según lo han considerado algunos estudiosos como Albert O. Hirschman⁹ y Ervin Laszlo.¹⁰ El primero comenta que “el prolongado período de guerra civil y de virtual anarquía, salpicado de dictaduras militares, por el cual pasaron la mayoría de los países latinoamericanos durante el siglo XIX resultó impropio para crear una imagen respetable del Estado, en la mente latinoamericana. Durante ese período, una era particularmente confusa de la historia colombiana, es conocida como la época de la patria “boba”; a su vez, hacer patria, significa no la actividad de los empleados de gobierno, sino la de los agricultores que desmontan las tierras vírgenes, o la de ingenieros y empresarios que constituyen nuevas plantas y fábricas. En cada país circulan anécdotas que se refieren a la tremenda incompetencia del Estado como empresario; algunos llegan a la conclusión de que es necesaria una mejor “planeación”, pero otros están convencidos de que las empresas manejadas por el Estado son necesariamente un fracaso”. El segundo autor citado al referirse al militarismo considera que “la carrera armamentista, es, crecientemente, un fenómeno mundial; aunque su intensidad varía en forma notable de región en región pocos países y ninguna región de consideración han permanecido ajenos a ella”.

Actualmente existe aún mayor preocupación que a inicios del decenio pasado respecto a que el mundo debe resolver problemas urgentes y de importancia decisiva para el progreso de todos los

9. Albert O. Hirschman. *op. cit.*, p. 180.

10. E. Laszlo, *op. cit.*, p. 37.

Estados. Su solución requiere una gran movilización de recursos y energía en todos los países y consenso respecto a la necesidad de la cooperación, la solidaridad internacional y la preocupación por los intereses comunes, todo lo cual es absolutamente incompatible con la perpetuación de la carrera armamentista en una escala similar a la presente. Si bien por un lado se advierten esfuerzos al más alto nivel de jefes de Estado como el Grupo de los Seis para enfrentar el problema, por otra parte existen zonas cuya tensión crece con mayor peligro expansivo a quizás toda la población mundial, Nicaragua, Libia, etc., entre las que en los últimos días han ocupado mayor espacio en las fuentes informativas internacionales.

52.—LEGALES

La legislación como fundamento rector de la economía debe ser tal que prevenga la solución de problemas en el crecimiento de la riqueza de los Estados, además debe servir de instrumento ideal para canalizar acciones estratégicas a fin de lograr el avance en el orden económico; a través de la legislación se debe garantizar un sistema enmarcado en principios de política fiscal; las leyes deben desprenderse de la realidad y en su caso, inducir el cambio de esa misma realidad; por tanto, las leyes son un instrumento sumamente valioso para la estructura de una política fiscal correcta; sin embargo, resulta que en múltiples ocasiones la ley es un obstáculo para la transformación de las economías en virtud de que se encuentran en un franco atraso y no es posible su aplicación a las necesidades presentes, pero aún resulta más grave cuando simplemente no existe ningún ordenamiento legal y resulta ser imprescindible su existencia. La ley en particular y el derecho en general deben evolucionar conforme a los cambios históricos pero la realidad con frecuencia es distinta. La ley, el derecho permanecen estáticos y cuando esto sucede se convierten lamentablemente en un problema que ha de afrontar la política fiscal.

En algunas industrias, de acuerdo con Gutman,¹¹ “hay obstáculos legales al cambio técnico. Las leyes de construcción de casas en muchas localidades nos dan un ejemplo muy notorio de esta afirmación. La agencia de financiamiento de casas y hogares deberá seguir alentando a las personas para que adopten ciertas normas de fabricación, y deberá perfeccionar sus programas de prueba y valoración”.

La legislación se ha considerado como un obstáculo de política monetaria y crediticia a pesar de que debiera ser un complemento importante del resto de la política fiscal. Sobre el particular Antonio Ortiz Mena¹² ha expuesto, aludiendo a los países en vías de desarrollo que “adversamente también sus sistemas tributarios y presupuestales han acusado poca evolución, cuando no grave atraso, su sistema bancario, aún los bancos centrales mismos y la legislación respectiva, no siempre han permitido una actuación eficaz de la política monetaria y crediticia como complemento indispensable del resto de la política fiscal”.

Un problema de la legislación consiste en la dificultad de su cumplimiento por la renuencia de los sujetos obligados, quienes buscan errores o lagunas legales para eximirse de las mismas. Tal situación acarrea graves consecuencias como la ineficacia en el uso de la técnica actual, por lo que, Gutman¹³ recomienda: “eliminando las barreras monopolistas y engañosas a la entrada de nuevos negocios, y manteniendo el acicate de la competencia para lograr la innovación y el empleo de la técnica, el cumplimiento de las leyes contra los trust tiende a crear condiciones que fomenten el crecimiento económico”. La política fiscal debe contemplar este problema pues no basta la existencia de una buena

-
11. Peter M. Gutman, *Crecimiento económico problema de todos*, Trad. de Alfonso Castaño, UTEHA, México, 1966, p. 168.
 12. Antonio Ortiz Mena, “Contenido y alcance de la política fiscal”, selección de Leopoldo Solís, *La economía Mexicana, II, Política y Desarrollo*, No. 4, 2a. ed., FCE, México, 1978, p. 42.
 13. CAE, “Política de Crecimiento Económico”, en: Gutmann, *Crecimiento económico*, UTEHA, México, 1966, p. 269.

o mala legislación, además es necesario que se garantice su cumplimiento.

El orden internacional ofrece muchos ejemplos en los cuales se advierte con toda precisión en qué medida la legislación puede presentar un obstáculo para el progreso de la economía. De esto se ocupa extensamente Ervin Laszlo¹⁴ al explicar:

“...no es de extrañar que el modelo normativo elegido para determinar las demandas de legitimidad, compatibilidad y efectividad de los objetivos específicos del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) se haya convertido en tema de controversia entre los países industrializados y los países en desarrollo.

Los obstáculos más fundamentales que se oponen al progreso de una amplia gama de factores del NOEI están relacionados con la cuestión del grado en que el sistema económico internacional debería estar regulado por un orden normativo.

Las alusiones a la aplicabilidad general de la ley internacional en las controversias sostenidas sobre aspectos económicos específicos están basados, casi invariablemente, en invocaciones a los principios legales establecidos.

A menudo las medidas legislativas internas —incluida la nueva legislación nacional de los países industrializados, sin intención de afectar a ningún país en desarrollo amigo—, obstaculizan los planes de desarrollo económico de un país del tercer mundo. Esas medidas legislativas, aunque son del dominio exclusivo del país que proporciona la ayuda, tienen efectos que trascienden las fronteras nacionales. Los procedimientos del GATT tratan de cubrir esas situaciones, pero generalmente tienen un alcance muy limitado”.

“Los legistas internacionales están acostumbrados a utilizar los conceptos de la ley como factores de legitimación sólo después de que los cambios se han efectuado. Obviamente, encuentran muy difícil racionalizar y clasificar tanto la implicación de

14. Ervin Laszlo, *op. cit.*, pp. 37, 49 y 53.

las nuevas demandas como el significado de desarrollo y expectativas que surgen en la comunidad internacional.

Considerando los principios del NOEI —a pesar de su articulación por medio de conferencias representativas internacionales celebradas bajo los auspicios de la ONU— meramente como demandas unilaterales que no han obtenido el consentimiento o el acuerdo de la otra parte. Por ejemplo, en una sentencia arbitral internacional que tuvo lugar durante 1977 (entre la Texaco Oil Company y otros, y el gobierno de Libia, decisión exparte), el examen del significado legal de las propuestas del NOEI surgió de una premisa formal puramente convencional. El resultado ha sido que los enunciados que surgieron de los debates del NOEI se consideran faltos de autoridad legal. Fueron declarados, por consiguiente, no obligatorios y sin ningún efecto sobre el derecho internacional, de acuerdo con el arbitrio tienen una motivación política, de ahí que no produzca el efecto necesario de alterar las normas pertinentes del derecho internacional”.¹⁵

53.—SISTEMAS DE GOBIERNO

El Estado no ha escapado al análisis que han realizado los especialistas para identificar a los obstáculos que afronta la política fiscal particularmente la aplicable en el continente latinoamericano y se ha encontrado que en la mayoría de los casos el Estado ha representado un papel negativo en el desarrollo económico. Al Estado se le ha identificado como un mal administrador de los recursos financieros, se ha dicho que el Estado ha carecido de propósitos serios o bien que se ha excedido arbitrariamente en su intervención, además se ha considerado al Estado como defectuoso debido a factores de carácter histórico.

La búsqueda de los latinoamericanos, indica Albert O. Hirschman,¹⁶ “de la causa del atraso económico de su continente, se ha enfocado, sucesivamente, sobre un cierto número de explicaciones

15. *Loc. cit.*

16. Albert O. Hirschman, *op. cit.*, p. 290.

posibles: sobre los supuestos defectos intrínsecos de carácter latinoamericano, la explotación imperialista, y la sujeción a falsas doctrinas económicas, la falta de propósitos serios por parte del Estado o, alternativamente, el exceso de intervención estatal arbitrario, la mortal rigidez de la estructura social y económica heredadas de los conquistadores españoles, o la combinación de varios de estos factores. Cada una de esas explicaciones conduce, natural y lógicamente, a la adopción de ciertas medidas políticas y de ciertas posiciones en una amplia gama de problemas sociales y económicos. En otras palabras, cada una determina un "sistema", es parte de una ideología".

La estructura del gobierno y las políticas de un país pobre podrían ser incluso un obstáculo más importante para el crecimiento que el tradicionalismo de los campesinos o la falta de una enérgica clase empresarial. Irán es un ejemplo.¹⁷

La aplicación y eficacia de la teoría de la política fiscal confronta un problema de primer orden consistente en la política oficial de desarrollo, misma que puede presentar similitudes o rasgos de política fiscal no equivalentes a ésta en tanto no corresponde generalmente a un esquema coherente y definido conforme a principios doctrinales.

Robert S. Bangs¹⁸ encuentra que: "...los ministerios de finanzas entendían poco el papel que el financiamiento debería jugar para facilitar el proceso de crecimiento...

...la carencia de asesoría financiera sólo es una de las muchas razones de esta falta de progreso.

La opinión de que los países en desarrollo necesitan ayuda financiera se ve reforzada por la evaluación que hicieron las Naciones Unidas de la programación y administración del desarrollo en América Latina, en donde, casi en todos los países, el proceso presupuestal es inadecuado, anticuado, incompleto, o carece de aspectos importantes en otros respectos. La administración de

17. *Cfr.* Robert S. Bangs, *Financiamiento del Desarrollo Económico*, 2a. ed., FCE, México, 1971, p. 110.

18. *Loc. cit.*

la ayuda técnica de las Naciones Unidas ha hecho intentos repetidos para proporcionar asesoría en las finanzas del gobierno. En este respecto, cuando menos, parecen estar adelante del gobierno de los Estados Unidos”.

Para el logro de los objetivos de la política fiscal es necesaria la existencia de un gobierno adecuado. Refiriéndose a ello Kaldor¹⁹ escribe: “el logro de todos estos objetivos depende de la existencia de un gobierno que esté preocupado sinceramente por el desarrollo y que tiene ante sí una adecuada escala de prioridades sociales. En el caso de muchos gobiernos de América Latina, puede decirse que proveerlos de recursos para incrementar sus gastos no necesariamente es deseable porque no saben cómo gastar el dinero. El gasto del gobierno puede ser tan improductivo como el gasto privado; tampoco necesitamos mencionar el conocido caso del gasto gubernamental excesivo en burocracia, métodos y técnicas administrativas ineficientes, consumo conspicuo, en tales lujos gubernamentales como una inútil armada o una fuerza aérea, o cualquier otra forma de ostentación que no contribuye en forma alguna al desarrollo”.

Uno de los problemas más graves que existen en la mayoría de los países latinoamericanos y en buena parte de otros no latinoamericanos consiste en una secular demagogia por parte de las autoridades gubernamentales. Tal característica ha sido enfáticamente criticada por los especialistas tanto mexicanos como extranjeros. Entre los primeros Benjamín Retchkiman²⁰ afirma: “. . . específicamente México, por la conformación de su estructura gubernamental, se refiere a lo hecho y realizado por un solo hombre —el presidente de la República— instrumentando las ideas que él mismo se ha construido sobre su actividad, a los fines inmediatos que persigue, a las actividades que intenta promover y

19. Nicholas Kaldor, “Imposición y Desarrollo Económico”, en: J. Bernard *et. al.*, *Programación del Desarrollo Económico*, 1a. reimpresión, FCE, México, 1969, pp. 86 y 92.

20. Benjamín Retchkiman, *Política Fiscal Mexicana*, UNAM, México, 1979, p. 147.

las que desea que no se realicen y que quiere restringir, volviéndose todo ello también en un acto de magia para el analista, un proceso en que necesariamente se mezclan factores subjetivos y objetivos, en la medida que el ejercicio intelectual se mueve dentro de un marco fantástico. . . . Todas las vueltas y recovecos existentes y que tratan, como en juego de prestidigitador, se hace ver lo que no es, para dejar de lado lo que es, y obviamente para conservar la calma ante tales complicados juegos de *demagogia*".

Entre los extranjeros que han comentado sobre el problema de la demagogia se puede citar a Buchanan²¹ quien explica: "...el grupo dominante intenta crear ilusiones fiscales, y estos producen el efecto de que los contribuyentes piensen que los impuestos a los que están sujetos son menos gravosos de lo que realmente son.

...El hacer falsas promesas constituye un último medio a través del cual el grupo dominante que controla la maquinaria fiscal puede generar una ilusión que oscurece la participación del individuo en los costes totales de los servicios gubernamentales. Estas promesas toman la forma, especialmente, de hacer creer al individuo que los diversos programas de gasto son temporales y de corta vida, cuando de hecho, una vez iniciados mantendrán su vigencia.

...con objeto de asegurar una aceptación general de un impuesto, la clase gobernante amenazaría al cuerpo político con que se producirían las más espantosas consecuencias de no aprobarse el establecimiento del impuesto. Esta "técnica de pánico" tiende a hacer que las alternativas de las propuestas impositivas concretas aparezcan peores de lo que son y parece claro que, en la medida en la que tal técnica sea efectiva, se creará una ilusión fiscal que puede influir sobre las reacciones individuales.

...En la medida en que la carga impositiva total que recae sobre un individuo ha de fragmentarse, de modo que tenga que

21. James M. Buchanan, *La Hacienda pública en un proceso democrático*, tr. de José Alvarez Rendueles, Ed. Aguilar, Madrid, 1973, pp. 144, 147, 149, 150 y 158.

hacer frente a numerosos pequeños impuestos en vez de unos pocos de mayor cuantía, se crearán con ellos efectos ilusorios”.

Además Retchkiman²² identifica como problema estructural de gobierno a la centralización del poder político cuando afirma “la fuerza y el poder del presidente de la República no solamente anula a la de los otros poderes —legislativo y judicial— sino que las presiones que seguramente se ejercen sobre él o que pretenden influirlo, no se canalizan por los caminos institucionales y son parcialmente conocidas por noticias que van de boca en boca y que llegan a lo anecdótico o a la murmuración intrascendente”. Un gobierno con una verdadera política fiscal exige una correcta información y no como sucede en México que vive un fenómeno de obrepción que genera lo que Freedman llama expectativas.

La falta de definición de los gobiernos es uno de los problemas que se le presentan a la política fiscal. Al mismo se ha referido Philip E. Taylor²³ en los siguientes términos: “puede resultar importante una investigación sobre los niveles de servicio de acuerdo a nuestra organización gubernamental, cabe preguntarse ¿qué servicios corresponde prestar a la Federación y a quiénes debe esa obligación? y la misma cuestión se aplicaría a los Estados y Municipios”. Esta interrogante es aplicable por entero al caso de México puesto que a pesar de que en nuestra Constitución (Art. 115) se resuelve parcialmente el problema, en una gran variedad de áreas subsiste, con la confusión y consecuencias de orden práctico consiguientes, tales como en las áreas administrativas y financieras.

Quizá sea importante porque a *priori* puede afirmarse que no existe una clara delimitación respecto a la prestación de servicios públicos y que en la mayoría de los casos o existe yuxtaposición, simultaneidad y en el peor de los casos olvido.

“Asimismo es de inferir que hay una marcada centralización

22. *Op. cit.*, p. 174.

23. Philip E. Taylor, *Economía de la Hacienda pública*, tr. de Ma. Teresa Fuentes Quintana y José Ma. Lozano Irueste, Ed. Aguilar, Madrid, 1960, p. 640.

tras el poder federal dejando a las localidades escasas funciones cuando debería de ser lo opuesto dado que son las directamente concernidas en sus propias necesidades lo que les permite jerarquizarlas y además se les irresponsabiliza generando la apatía hacia los problemas porque los resuelve otra instancia y cuando no se les resuelve no están capacitados para encontrar su propia solución pues la centralización conlleva los recursos locales".²⁴

El Estado ha generado la falta de confianza en la realización de sus responsabilidades por lo que la política fiscal, como generalmente proviene del Estado, es considerada como nula o poco seria. Albert O. Hirschman²⁵ sostiene: "para muchos latinoamericanos, el Estado ha demostrado enteramente su total ineptitud en el manejo de las funciones económicas, que la idea de confiarle algún tipo de función directiva, en la economía nacional, les parece totalmente ridícula. Su "visión ideológica" es similar a la de Adam Smith, quien, como dijo Schumpeter sólo sentía "disgusto" ante la ineficiencia de la burocracia británica y la corrupción de los políticos. Esta opinión es mucho más generalizada de lo que podría suponerse al leer los actuales escritos económicos de latinoamérica".

"Se ha dicho, tal vez con razón, que el empresario en los países subdesarrollados, donde sólo es un "imitador", no posee el mismo prestigio que tiene en los países pioneros de la industria, donde es un verdadero innovador. Esto, sin embargo, no significa, correlativamente que el Estado tenga mayor prestigio. Una larga experiencia de corrupción oficial e incompetencia ha conducido a una cierta actitud de desconfianza y desprecio hacia el Estado y hacia una burocracia sin tradición de administración pública, donde todos los nombramientos, importantes o no, son políticos. Frecuentemente el Estado se compara a los salteadores de caminos poco frecuentados que exigen su tributo y llevan una existencia puramente parasitaria. La idea de que el desarrollo económico ocurre "a pesar de", antes que "debido a" la acción del Estado, está bien expresada en el dicho brasileño de que

24. *Loc. cit.*

25. *Op. cit.*, pp. 279 y 280.

“nuestro país crece por la noche, cuando los políticos duermen”. Aún quienes desean que el Estado desempeñe nuevas funciones y realice obras importantes para el desarrollo económico, se percatan en ocasiones en las enormes dificultades de tal empresa, dificultades que surgen de acuerdo con tradiciones burocráticas parasitarias, y “clientilistas” de lo que se conoce en Brasil como el “Estado cartorial” (prevaricador o notarial). El deseo violento del terminar con el “Estado cartorial” y comenzar nuevamente una atmósfera dedicada al progreso económico y social, no contaminada por el “clientilismo tradicional”, explica el traslado de la capital de Brasil, de Río a Brasilia”.²⁶

Los objetivos de una falsa política fiscal pueden ser el resultado de los fines particulares de los gobernantes en la búsqueda de su propio beneficio. En este supuesto se ve la ausencia marcada de consideraciones éticas. Mauro Fasiani²⁷ agrupa en tres los fines que la clase gobernante se propone: “En cualquier momento histórico los que pertenecen a las esferas gobernantes al tomar sus decisiones de carácter financiero pueden preocuparse:

- a) De ejercitar el poder en su propio y exclusivo interés sin preocuparse de los intereses de los dominados.
- b) De ejercitar el interés de todos los que pertenecen al grupo público, pero teniendo como fin los intereses particulares de cada uno o por lo menos de la mayoría.
- c) De ejercitarlo en interés del grupo público considerado como unidad”.

Otros fines posibles de los gobernantes son apuntados por Wonnacott/Wonnacott:²⁸ “los implementadores de política tienen muchos objetivos distintos de la estabilidad económica. Algunos objetivos contradictorios, como la victoria bélica puede conducir a políticas que desestabilicen la demanda agregada. El de-

26. *Loc. cit.*

27. Mauro Fasiani, *Principios de ciencia de la Hacienda*, Ed. Aguilar, Madrid, 1962, pp. 37 y 38.

28. Wonnacott/Wonnacott, *Economía*, Trad. de Leonidas Mora y Luis Bernard Flores, Ed. Me. Graw-Hill, Bogotá, 1979, p. 168.

seo de ser reelegidos puede tentar a los implementadores de política a adoptar políticas abiertamente expansionistas”.

La corrupción ha sido uno de los males más arraigados y más extendidos en la mayoría de los gobiernos y por tanto el éxito de la política fiscal se encuentra condicionado a la solución de tan grave problema. Julio Herschel²⁹ ha analizado tal situación y desprende que “. . . las autoridades tributarias deben contar con un cuerpo de funcionarios preparados, estables y que gocen de una remuneración adecuada; con respecto a este último punto, aunque lo fundamental sea “la moral” del inspector o auditor, la tentación de aceptar sobornos de distinto tipo será tanto mayor cuanto menores sean los sueldos que reciban. Otro requisito esencial es contar con una ley que señale penalidades adecuadas y se apliquen.

. . . si la población no tiene conciencia de la significación y efecto del gasto público, es fácil imaginar que será mayor la resistencia al pago de impuestos, en especial si se siente despilfarro e ineficiencia”. Son varias las modalidades de la corrupción pero en ella se involucran tanto gobernantes como gobernados y puede abarcar formas como la ineficacia o incapacidad de los gobernantes y como la falta de conciencia por parte de los gobernados.

Un país en desarrollo posee, afirma Benjamín Retchkiman,³⁰ como parte de su conformación estructural, algunas lacras institucionales entre las cuales sobresale el de la corrupción administrativa, cuyos abonos y fertilizantes más potentes son los bajos sueldos, la falta de adecuados instrumentos de selección y de incentivos de mejoramiento “compadrazgo y servilismo”.

El mismo autor en otra parte agrega: “la deficiente estructura organizativa, al igual que los problemas del sector trabajo, produce la inmoralidad y por supuesto un ataque frontal al problema humano aún con medidas drásticas, solamente producirá pequeñas mejoras, si no se da atención exhaustiva a las deficien-

29. Julio Herschel, *Ensayos sobre Política Fiscal*, EDERSA, Madrid, 1975, pp. 197 y 145.

30. *Op. cit.*, p. 35.

cias en la estructura de los sistemas, que permite que dicha corrupción florezca".³¹

Existen desigualdades arbitrarias e importantes, son las debidas al fraude y moral de las declaraciones de un gran número de contribuyentes, posiblemente esta situación sea remediada por el procedimiento de las bases impositivas y por una reforma fiscal que permita conocer mejor los ingresos de los contribuyentes.³²

54.—VARIOS OBSTACULOS DE LA POLITICA FISCAL

Dada la multiplicidad de obstáculos que enfrenta la política fiscal resulta de un elevado grado de dificultad tanto la enumeración como la explicación limitativa de cada uno de ellos. En consecuencia, en el presente apartado se agrupan, procurando hacerlo en forma sistemática, algunos de los obstáculos que pueden resultar más representativos en el contenido general del capítulo en desarrollo. Para ello recogemos los asertos doctrinales que se han ocupado de nuestro objeto de examen.

54.1.—ABUSO DE RESERVAS

Entre los recursos de que dispone el Estado, destacan algunos por su importancia económica como el petróleo, que tienen la característica de no ser renovables por lo que su explotación y comercialización debe ser prudentemente planificada dentro de un esquema previamente elaborado de política fiscal. Sin embargo, en algunos países como México se ha omitido la observación de previsiones y autolimitaciones en la explotación de hidrocarburos. Esto ha acarreado consecuencias muy serias en nuestra economía y es urgente que este renglón se atienda y se contemple dentro de la política fiscal mexicana. Francisco López Alvarez³³

31. *Idem*, p. 37.

32. Cf. Maurice Lauré, *Traité de Politique Fiscale*, Presses Universitaires de France, París, 2a. ed., 1957, pp. 144 y 145.

33. Francisco López Alvarez, *La Administración Política y la Vida Económica de México*, 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 1956, p. 172. El subrayado en nuestro.

desde el año de 1956 advierte: “el petróleo es por todos considerado como el mejor de nuestros recursos naturales con perspectivas de yacimientos y mantos desconocidos todavía, *pero hemos de tener cuidado en no abusar de estas reservas*”. Desde luego el plano de los energéticos en nuestros días es el resultado de una correlación de fuerzas provenientes de las relaciones internacionales. Ante ésto los países han de recurrir a nuevas estrategias para la protección de sus intereses y lograr un nivel competitivo en los mercados internacionales. En suma los problemas de los energéticos son tanto internos como externos. Los primeros han consistido principalmente en una pésima administración de tan importantes recursos y los segundos básicamente han consistido en el manejo de las tarifas (precios e impuestos) como medidas de presión de los países con mayor potencialidad económica.

54.2.—DIFICULTADES PARA GRAVAR

Sobre las tendencias y dificultades de gravar a ciertos grupos Leopoldo Solís³⁴ ha señalado: “En cuanto a los problemas más graves a que se ha enfrentado la política fiscal, sobresalen la tendencia persistente del desequilibrio presupuestal y la necesidad de financiar este déficit con procedimientos no inflacionarios, que se ven seriamente limitados a causa de la estrechez del mercado de valores, de la concentración del ingreso y la dificultad de gravar a los grupos de altos ingresos (por la variedad de las fuentes donde son percibidos que resultan difíciles de concentrar); y, por otro lado, el problema de gravar (por razones políticas) a ejidatarios, cooperativistas, etcétera”. Cuando se presentan estos fenómenos las consecuencias económicas consisten en una obstrucción en su desarrollo aunque las consecuencias políticas en relación a los gobernantes les resultan favorables puesto que se conserva su estabilidad y subsistencia.

34. Leopoldo Solís M. *Controversias, sobre el crecimiento y la distribución*, FCE, México, 1975, p. 27.

54.3.—EL AUMENTO DE LA POBLACION

A nuestro juicio, a pesar de que pocos autores se han ocupado del tema, uno de los problemas más sobresalientes de política fiscal consiste en la explosión demográfica en la cual México ocupa uno de los primeros lugares en el mundo, situación que no es motivo de orgullo sino por el contrario debe de ser causa de preocupación de todos. El Derecho debe de establecer un régimen normativo al respecto, señalando un mínimo de condiciones o de requisitos que impliquen responsabilidad y capacidad en la procreación de la especie, además, mediante la legislación se deben establecer específicamente responsabilidades, tanto para el Estado como para quienes engendran, sobre la educación no sólo básica sino aquella que requiere la economía de que se trate, esto es, se debe exigir normativamente una educación productiva de acuerdo a las capacidades y de acuerdo a las necesidades tanto individuales como colectivas. Albert O. Hirschman³⁵ expone: “la dificultad de clasificar ciertas circunstancias concretas, como hostiles o favorables al desarrollo económico, en una forma inequívoca, está bien ilustrada por la institución de la familia “extensa”. Varios economistas de occidente pertenecientes a escuelas doctrinales bastante distintas han expresado al parecer de que la familia “extensa” diluye el incentivo individual, y que su desaparición y reemplazo por la familia “nuclear”, es requisito indispensable para que se produzca un desarrollo dinámico”.

54.4.—LAS ACTITUDES

Son tantos y tan variados los problemas que tiene que contemplar la estructura de la política fiscal que muchos pueden parecer secundarios pero que un análisis detenido puede conducir a la apreciación opuesta sobre el papel que desempeña en las estrategias globales para la expansión de la economía, tales como:

35. *Op. cit.*, pp. 298 y 299.

las características de personalidad, la difícil movilidad de mano de obra, la falta de técnicas organizativas.

Acceptamos, por ahora, sostiene Albert O. Hirschman,³⁶ la premisa de que algunas actitudes, creencias y características de personalidad secundaria son real y verdaderamente incompatibles con un avance económico sostenido ¿debemos aceptar la conclusión de que todos nuestros esfuerzos deberán destinarse a extirparlas, y que no existe ningún otro camino hacia el progreso?. Los países de latinoamérica poseen características étnicas, sociales, políticas, culturales afines y en el caso de México se ha querido explicar que su nivel económico tiene, entre otras una causa derivada de la personalidad de su pueblo.

54.5.—FAUTA DE PRODUCCION

Hay dos clases de obstáculos que se oponen al crecimiento económico —y por ende obstáculos de la política fiscal—, según Gutman y Nestor E. Terleckyj³⁷ “los que estorban o impiden el movimiento de los factores de la producción cuando tratan de abandonar usos menos productivos para dedicarse a otros más productivos, y los que estorban e impiden el crecimiento de los factores mismos de la producción. Los primeros se refieren sobre todo a la interferencia con el desarrollo económico a corto plazo, aunque pueden tener efectos más duraderos; los segundos tienen relación con la interferencia con el crecimiento económico a la larga”.

“Los obstáculos a la movilidad de la mano de obra, los que se oponen a la movilidad del capital y los obligan a usar más factores de producción que los necesarios para asegurar un rendimiento dado, estorban toda la distribución óptima de los recursos naturales para lograr la producción máxima en plazo breve”³⁸.

“En otras sociedades tradicionales, los rasgos culturales cons-

36. *Ibidem*, p. 306.

37. Peter M. Gutman, *op. cit.*, p. 67.

38. *Idem.*, n. 238

tituyen las principales barreras al crecimiento. Puede haber una fuerte inclinación a ocuparse en el gobierno, en el derecho y en la teología, y en cambio no en la ingeniería de la empresa comercial. Puede existir una gran aversión al trabajo manual entre la gente letrada, y excesiva concurrencia de personas al trabajo de oficina. Las técnicas agrícolas tradicionales son difíciles de cambiar; las normas de empleo que dan preferencia a los parientes, sin considerar sus merecimientos, son difíciles de extirpar. Hay inclinaciones a invertir en la agricultura, en el comercio y en la especulación de bienes raíces, frente a la empresa manufacturera. Existe una gran resistencia a cambiar en todos los frentes: nuevas formas de vida, nuevas comodidades, nuevas técnicas productivas, instituciones nuevas. Muchas veces existen obstáculos religiosos: Vacas sagradas, monos santos, condonación de préstamos con interés, reglas que prescriben los alimentos que puede ingerir el hombre”.³⁹

A estos obstáculos de la política fiscal se les puede denominar en términos de Robert S. Bangs⁴⁰ “obstáculos no financieros al desarrollo”. El financiamiento podría no ser la alimentación más importante a la habilidad de un país para llevar a feliz término la ejecución de un programa de diversiones públicas. Esta limitación podría encontrarse en la falta de técnicas organizativas y operacionales, o como señala Horacio Flores de la Peña⁴¹ “la experiencia de los países en proceso de desarrollo enseña que uno de los obstáculos más importantes al logro de una tasa de crecimiento compatible con el equilibrio global es la reducida elasticidad de la oferta. En consecuencia, en un país con un sistema de empresa privada y deficitaria en la producción de alimentos, tiene gran importancia hacer un estudio detallado del comportamiento de la oferta, de los factores que la determinan y de la relación de causalidad entre la inelasticidad de la oferta y el desequilibrio fundamental del desarrollo económico, así co-

39. *Id.*, p. 239.

40. *Op. cit.*, p. 75.

41. Horacio Flores de la Peña, *Los obstáculos al desarrollo económico*, FCE, México, 1975, p. 19.

mo de su influencia sobre la magnitud del mercado interno y, en general, del proceso que sigue para convertirse en un obstáculo al desarrollo”.

54.6.—LA DESOCUPACION

La desocupación disfrazada en el sector público, que no es sino el reflejo de la deficiencia estructural de la economía en su conjunto que no permite ofrecer una ocupación productiva en otro sector al personal “excedente”, es una de las causas a las que Julio Herschel⁴² atribuye la existencia de una economía deficitaria además de la inflexibilidad del sistema tributario, “debido a las faltas del mismo sistema, la ineficiencia del aparato administrador, la evasión (acción de los grupos del poder), son ejemplos ya clásicos del aspecto tributario de los estrangulamientos o rigideces susceptibles de engendrar un proceso inflacionario en los países de proceso en desarrollo”.

54.7.—ACUMULACION DE PROFESIONISTAS INADECUADOS

La falta de estudios que reflejen las necesidades reales de una economía para que se apeguen a las mismas, la formación y capacitación de profesionales aptos para su solución es otro de los grandes problemas que existen en nuestros días. Robert S. Bangs⁴³ ha dicho: “el proceso de entrenamiento debe programarse en tiempo y magnitud de acuerdo al resto del proceso de desarrollo económico, de manera que los trabajadores capacitados estén disponibles cuando se les necesite pero cuidando que no haya una acumulación de habilidades inadecuadas para la producción. Por ejemplo, muchos países menos desarrollados tienen demasiados abogados, no porque los necesiten, sino porque las personas consideran a tal profesión como una forma prestigiosa de educación. Mucho rencor y fervor revolucionario pueden surgir cuando abogados u otros profesionales no pueden establecer

42. *Op. cit.*, pp. 634 y 635.

43. *Op. cit.*, p. 127.

sus propios despachos o encontrar trabajo de acuerdo a su educación”.

“Esta discusión de la educación y la capacitación en un capítulo dedicado a la inversión privada podría parecer una digresión. En realidad no lo es, ya que la acumulación de capital humano podría contribuir tanto o más al crecimiento que la formación de capital fijo en fábricas, maquinaria e instrumentos. Los incentivos a la inversión deben incluir el estímulo a los gastos en educación y capacitación, así como en equipo. Estos incentivos pueden tomar la forma de subsidio a las instituciones educativas, becas a estudiantes y préstamos de fondos, adelanto de salarios condicionados al término de cursos de entrenamiento específicos, y concesiones impositivas para los gastos privados en educación. La forma y diseño de estos incentivos para la educación y entrenamiento pueden originar problemas técnicos”.⁴⁴

54.8.—FALTA DE ORGANISMOS DE INVESTIGACION

Un problema afín con la capacitación y educación del trabajador y del profesional que ha constituido un obstáculo de la política fiscal y en consecuencia para el desarrollo económico, es la carencia de auténticos institutos o centros de investigación científica que promuevan el desarrollo económico y prevengan los obstáculos de las economías. Francisco López Alvarez⁴⁵ previene: “se impone, a término perentorio, la creación de un organismo científico dirigido a la investigación económica, con relaciones de información intersecretarial —economía, bienes nacionales, etc.— pero lo más alejado de la política en su aspecto técnico, y que se encuentre bajo la vigilancia y dependencia del poder ejecutivo, como órgano autónomo de investigación económica del mismo, para la planeación general y ordenada del desarrollo económico del país. Sería el estado mayor del gobierno, de consulta obligada en lo económico”.

44. *Loc. cit.*

45. *Op. cit.*, p. 174.

54.9.—COLONIALISMO ECONOMICO DE MEXICO

Una importante limitante en los programas de la política fiscal, al que se debe atender, consiste en el colonialismo económico de México. López Alvarez⁴⁶ percibe que: “continuamos siendo una colonia económica de la nación más fuerte en turno, y hasta la fecha, poco hemos adelantado en esta situación. El colonialismo, de político se convierte en económico, por así convenir mejor a los intereses que lo aprovecha”. Por tanto, uno de los objetivos de las economías debe ser el logro de su independencia económica para generar la independencia en otros áreas.

En lo interno es preciso señalar a los grupos de presión como obstáculos para la eficacia de los planes de orden económico. “. . . Hay que recordar la presión de los grupos afectados que pueden impedir o dificultar la realización de los planes gubernamentales”⁴⁷.

Escapan de nuestra exposición algunos muy importantes problemas por los que atraviesa la política fiscal, como la inequitativa distribución del ingreso, tema al cual nos ocuparemos en otra parte del presente trabajo. En el concluido capítulo solamente se ha procurado hacer un planteamiento enunciativo de aquellos factores financieros o no financieros que inciden como obstáculos en el desarrollo de la economía.

46. *Loc. cit.*

47. Julio Herschel, *op. cit.*, p. 145.

CAPITULO VII

ESTRUCTURA DE LA POLITICA FISCAL

SUMARIO

55.—Aspectos generales; 56.—Los cambios de la estructura fiscal; 56.1.—Examen histórico; 56.1.1.—Factores económicos y no económicos; 56.2.—Los cambios de la estructura fiscal deben relacionarse con la base impositiva (hecho generador); 56.3.—La estructura fiscal y la transformación social (salarios y precios); 56.4.—La movilización social y la estructura tributaria; 57.—Factores a considerarse en la creación de la estructura fiscal; 57.1.—Bases científicas; 57.2.—Conocimiento de la realidad; 57.3.—Relación entre estructura financiera y desarrollo; 57.4.—Control de la Hacienda; 58.—Estructura tributaria; 58.1.—Según los sistemas de gobierno; 58.2.—Imposición al ahorro; 58.3. Imposición a la agricultura; 58.4.—Imposición al ingreso; 58.5.—Imposición a inmuebles; 58.6.—Imposición al gasto; 58.7.—Conclusión. 59.—Estructura de política fiscal en los países en desarrollo; 59.1.—Estrategias para el desarrollo; 59.2. Sistema mixto de política fiscal; 59.3.— Estructura por niveles de gobierno; 59.4.—Necesidad de un esquema de política fiscal para países en desarrollo.

55.—ASPECTOS GENERALES

La estructura de la política fiscal abarca el conjunto de ingresos que se allega el Estado tal como ha quedado precisado en el primer capítulo de nuestro trabajo; por ende, dicha estructura varía en su conformación de acuerdo a la evolución histórica o

en virtud de las circunstancias que específicamente determinan los modos de organización política, económica, social, jurídica, etc. No obstante, resulta imperioso identificar los principios que en forma científica deben de adoptarse a fin de regir tan importante campo del conocimiento. La mayoría de las estructuras fiscales existentes son el resultado espontáneo de las necesidades no previstas pero presentes en un tiempo determinado y en consecuencia, muchas de las exigencias que surgen ofrecen un alto grado de dificultad para satisfacerlas en virtud de que las estructuras fiscales no han asumido una función previsora de problemas de acuerdo a las relaciones internas o externas de cada economía. La existencia de estructura no significa existencia de "estructura de política fiscal"; las primeras, como se ha dicho, son un reflejo espontáneo carente de programas, planes o estudios técnicamente concebidos; los segundos, deben poseer un mínimo de características que se puedan resumir bajo el rubro de cientificidad, lo cual resulta cada vez más difícil de conseguir y en el futuro de mediano plazo es de esperarse que exista una mayor brecha entre cientificidad, propia de la política fiscal, en las estructuras que engloban ingresos públicos y realidad de "organización" financiera espontánea en las diversas clases de economía, a pesar de esto, a largo plazo estimamos que no existirá otra alternativa que aplicar a las estructuras fiscales criterios de rigidez metodológica e incluso de valoraciones éticas para salir de las crisis económicas.

En el presente capítulo se pretende formular un esquema global sobre las estructuras fiscales a fin de proporcionar una visión de conjunto que explique las determinantes principales de las estructuras fiscales y las dependencias de un gran número de factores, principalmente provenientes de la realidad en el diseño e implantación de una auténtica estructura de política fiscal.

56.—LOS CAMBIOS DE LA ESTRUCTURA FISCAL

La realidad histórica nos muestra múltiples cambios que se han producido en los distintos países del orbe, por eso es necesario realizar un examen de carácter histórico para observar cómo inciden los factores económicos y los no económicos, igualmente

inferir las tendencias de tales cambios. Asimismo, se trata en esta parte, de presentar sintéticamente los vínculos que se dan entre unos factores considerados como de relevancia en las estructuras fiscales.

56.1.—EXAMEN HISTORICO

Un buen método para abordar la cuestión relativa a la estructura fiscal y el desarrollo, es explorar el modo en que ha cambiado históricamente la estructura fiscal a medida que han ido evolucionando las economías, Harley Hinrichs,¹ en *A. General Theory of Tax Structure Change During Economic Developmet*, bosquejó un patrón de cambio de la estructura fiscal que va de las sociedades primitivas a las avanzadas. Este patrón es como sigue:

Primera etapa: Las sociedades tradicionales se basan principalmente en fuentes no fiscales (como honorarios o contribuciones de los monopolios estatales) y/o impuestos directos tradicionales sobre tierras, ganado, por cabeza, sobre producto agrícola, los derechos de agua, etc.

Segunda etapa: Cuando la sociedad comienza a apartarse de los métodos antiguos, la contribución directa se hace más importante sobre todo en el caso de los impuestos sobre el comercio exterior. La amplitud con la que se depende de esos impuestos externos indirectos varía de acuerdo con la apertura de la economía.

Tercera etapa: tanto, los impuestos directos tradicionales tienen probabilidades de disminuir en relación a los ingresos nacionales y la renta del gobierno.

Cuarta etapa: a medida que la producción interna (basada en la monetización y el comercio interno) continúa desarrollándose, los impuestos internos (v. gr: sobre las ventas) se incrementan con rapidez y tienden a reemplazar a los derechos de

1. Cit. Por Morris C. Clement y John C. Pool, *Economía enfoque América Latina*, tr. Agustín Contín, Ed. Mc. Graw-Hill, México, 1972, p. 216.

importación. Esta etapa se ilustra por medio del proceso de sustitución de importaciones y la introducción de impuestos sobre las ventas en muchos países en desarrollo, durante los últimos diez años.

Quinta etapa: cuando la economía alcanza la madurez, llegan a predominar los impuestos directos modernos (v. gr.: sobre la renta personal y sobre utilidades de empresa), como sucede en la actualidad en los Estados Unidos y el Reino Unido.

En otra parte Harley H. Hinrichs² afirma que: “un dilema que confrontan los esfuerzos orientados a la reforma tributaria (cambios de estructura fiscal) es la aplicación de soluciones de una era a los problemas de otra. Para Estados Unidos, las soluciones de ayer se formulaban en función de la aplicación de impuestos sobre el ingreso altamente progresivos, para satisfacer exigencias de distribución equitativa y crecientes necesidades de ingreso público. Hoy los países están empezando a reformular políticas tributarias, optando, quizá, por sistemas menos progresivos y tributación menos directa”. En México sucede lo opuesto y se ha acudido en forma excesiva al empréstito público para resolver las exigencias de captación urgente de ingresos financieros, su principal dificultad es el pago de la deuda externa, estimándose que cuando menos serán necesarios unos 20 años (hasta el 2006) para pagar únicamente intereses. Estos son los términos de las últimas renegociaciones.

56.1.1.—FACTORES ECONOMICOS Y NO ECONOMICOS

“Otro método para abordar el cambio de la estructura fiscal, de alcance menos ambicioso, lo presentó Richard Musgrave³ en *fiscal systems*. Al dividir la estructura fiscal típica en un período anterior y otro posterior, Musgrave concede una importancia especial . . .—que la determinante básica de la estructura fiscal, en esta etapa de desarrollo, es la disponibilidad de bases

2. Harley H. Hinrichs, *La estructura tributaria durante el desarrollo*, CEMLA, México, 1976, p. 119.

3. Cit. Por Morris C. Clement y John C. Pool, *op. cit.*, p. 216.

contributivas viables. . . . En el período anterior de desarrollo de una economía predomina normalmente la agricultura dada su importancia y la dificultad de recaudar impuestos sobre la agricultura por medio de impuestos sobre la renta, las contribuciones prediales se convirtieron en un elemento importante de la estructura fiscal. También es importante el uso de empresas públicas (monopolios) como fuente de ingresos, durante el primer período. Los impuestos sobre la renta que se recauden se verán limitados efectivamente a los impuestos sobre salarios de funcionarios públicos y empleados de las grandes empresas. La determinación de los ingresos de negocios es difícil y la contribución eficiente de las empresas se limita a unas cuantas compañías grandes, con frecuencia de propiedad extranjera, la fuente más eficaz de impuestos para las economías, en esta etapa, con un componente de comercio exterior, es la de las importaciones y las exportaciones. . . .

“En el último período de desarrollo de una economía, las autoridades fiscales disponen de una variedad mucho mayor de bases contributivas disponibles. Por otra parte, en una economía moderna son extraordinariamente complejas las formas en que se reciben ingresos o se efectúan desembolsos.

Hay también factores no económicos que provocan cambios en la estructura fiscal. Un ejemplo importante fue la aparición de la filosofía de igualdad, a fines del siglo XIX y comienzos del XX que condujo a los gobiernos partidarios de ella a atribuir una importancia creciente a los impuestos sobre la renta. . . . Otro factor no económico que favoreció la importancia de los impuestos sobre la renta en los países desarrollados, fue la centralización creciente del gobierno. Por diferentes razones, incluyendo principalmente la dificultad de identificación de la fuente geográfica de impuestos”.

Históricamente se ha demostrado que el cambio de las estructuras de la política fiscal ha obedecido a la correlación de fuerzas diversas tales como políticas económicas, filosóficas, sociales, jurídicas. La programación racional que prevea y dirija los efectos deseados para la economía virtualmente no ha existido sino hasta un período muy reciente pero en forma aislada en los países de economía avanzada.

56.2.—LOS CAMBIOS DE LA ESTRUCTURA FISCAL DEBEN RELACIONARSE CON LA BASE IMPOSITIVA (HECHO GENERADOR)

La teoría general de la política fiscal en tanto teoría tiene como misión describir e interpretar la realidad para resolver los problemas que de ella emanen o bien prevenirlos de manera racional y tomando en consideración los intereses colectivos.

Las estructuras fiscales deben ser el resultado de la realidad económica, pues en otra forma, si no la contempla, el divorcio existente acarrearía una muy difícil situación. Morris C. Clement y John C. Pool⁴ refiere: la base de un impuesto⁵ dado es la fuente de la que se derivan sus ingresos. Puede ser un flujo económico, como los ingresos individuales para los impuestos sobre la renta personal, o las importaciones para los derechos de importación o bien, la propiedad, como los terrenos agrícolas o los edificios urbanos, lo que sirve como base para la contribución. Finalmente, puede ser simplemente una unidad de población u otra unidad de contabilidad, como el número de personas para una capacitación o el número de chozas para un impuesto sobre ellas.

Evidentemente, existe una relación estrecha entre las bases contributivas disponibles en una economía y la estructura fiscal

4. *Ibidem*, p. 214.

5. Este concepto es utilizado en forma inexacta, debiéndose utilizar el término "supuesto" o hecho generador puesto que la mayoría de los especialistas entienden por base de los impuestos al ingreso gravable; fracción neta del valor de la propiedad o del ingreso o de la ganancia sujeta al gravamen; en resumen, es la cuantía sobre la que se determina el impuesto. Cf. Alfonso Cortina, *Curso de política de finanzas públicas de México*, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 105; Sergio Franciso de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, 8a. ed., Ed. Porrúa, México, 1978, pp. 394 y 396; Miguel Villoro Toranzo, *Introducción al estudio del Derecho*, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1978, p. 138 y ss. Sin embargo, no se cambia el término base imponible para que lo reseñado sea fiel.

que existe en realidad; en cierto sentido, las bases contributivas disponibles establecen límites para las estructuras fiscales posibles. Por ejemplo, nos sorprenderíamos que en los EE. UU. que tienen un sector de comercio exterior relativamente pequeño y una base correspondientemente pequeña de importaciones, dependiera mucho de los derechos de importación. También sería sorprendente que un país como el Ecuador, con un gran sector de comercio exterior (en relación al PIB) los derechos de importación no fueran un elemento importante de la estructura fiscal.

Sin embargo, se ha descubierto que, en realidad la relación entre las bases contributivas disponibles y la estructura fiscal, es muy compleja y depende de las condiciones políticas, tradiciones culturales, convivencia administrativa y todos los demás factores (incluyendo la suerte) que determina cuáles son las bases potenciales que se escogen para la contribución.

Una de las hipótesis que conciernen a la relación entre la estructura fiscal y las bases contributivas es que ambas están estrechamente conectadas en las primeras etapas del desarrollo, en el sentido de que la estructura fiscal podría predecirse con facilidad, si se conocieran las bases disponibles (o sea, administrativamente viables para la contribución). No obstante, a medida que avanza la economía, surge una super abundancia de bases. Por ejemplo, la estructura fiscal para las economías avanzadas podría ser más un reflejo de estilos políticos y culturales que una conversión simple de las bases contributivas en la estructura fiscal. Lo expuesto por los autores es válido íntegramente para los ingresos no tributarios, no obstante que únicamente contempla a los ingresos tributarios.

56.3.—LA ESTRUCTURA FISCAL Y LA TRANSFORMACION SOCIAL (SALARIOS Y PRECIOS)

Las políticas fiscales y/o administrativas como la política tecnológica de comercio exterior o la de uso de la capacidad ociosa, son partes de la política fiscal, toda vez que ellas procuran captar ingresos públicos que permitan un desarrollo de la economía, desde luego la política fiscal, es parte de la política económica y a su vez se auxilia de la ciencia del Derecho.

La estructura de la política fiscal está o debe estar determinada por las características del proceso de transformación social y peculiar orientación de las transformaciones económicas a ella asociada.

La política de aumento de salarios reales debe contemplar un control de precios para que el aumento de salarios nominales no se esfume en una mera elevación de precios; y por lo tanto, no cumplan con los objetivos redistributivos ni con los de reactivación. Al entregar poder de compra a aquellos sectores de la población cuya propensión al ahorro es nula se pone en marcha un proceso de multiplicador de gasto de corte keynesiano, por heterodoxo que parezca.

En efecto, lo paradójico de este método de expansión autónoma del gasto —el otorgamiento masivo de salarios— es que si bien aparece en primera instancia como reduciendo los niveles de ganancias no redundará necesariamente en tal consecuencia, mientras que el aumento de salarios significa una reducción del margen de ganancia —en la medida en que los precios suben menos que los salarios— simultáneamente resulta un incremento del volumen total de ventas que compensa dicha reducción en el margen de beneficios. La política de egresos —presidida por un objeto redistributivo— se convierte en esta primera fase, en una política de reactivación económica.

Una de las raíces del problema de los bajos niveles de ingreso lo constituye la existencia de cesantía y subocupación, por lo tanto en la medida en que la política de reactivación de la demanda no se manifieste sino en una débil expansión del empleo en los sectores de alta productividad la resolución del problema de los bajos ingresos se verá postergada, la tendencia a orientar el número de horas extraordinarias de trabajo —al concentrarse el volumen y la actividad— también conspira contra dicho objetivo.

En consecuencia en la medida que una política de salarios bien dirigida contribuye al desarrollo de la economía, es claro que dicha política debe ser vista como parte de la política fiscal.

Al respecto Arturo O. Conell⁶ comenta que: “además el mantenimiento de precios bajos —pese a su escasez— constituye una forma de política redistributiva cuando se trata de bienes necesarios es preferible una escasez que afecte a toda la población por igual —y aún podrían diseñarse sistemas abiertos o implícitamente, redistributivos de racionamiento— que la que se soluciona eliminando del mercado a los consumidores de menos ingresos.

Los instrumentos de una política tal en el contexto latinoamericano son varios. En primer lugar el control de precios extremos. En segundo, el de los precios de algunos productos y servicios básicos que están a cargo directamente del Estado o controlados por regímenes especiales que otorgan una fuerte influencia al Estado. En tercer lugar una presión sobre el aparato de distribución”.

56.4.—LA MOVILIZACIÓN SOCIAL Y LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

La teoría de la movilización social expresa Harley H. Hinrichs⁷ “Proporciona un amplio marco dentro del cual se pueden considerar los cambios de la estructura tributaria durante el “período de desarrollo”. No existe un sistema tributario ideal para todas las sociedades o para cualquier sociedad en particular en

6. Arturo O. Conell, “Elementos de una política económica en la transición al socialismo”, selección de José Serra, *Desarrollo Latinoamericano, ensayos críticos*, No. 6, FCE, México, 1974, pp. 304 y 306. Conell hace desde luego referencia al respecto de transición al socialismo como lo indica, en principio el tema general, por lo tanto, cualquier interpretación a lo expuesto debe hacerse en esa tesitura.

Sobre el mismo tema de aumento de salarios véase: Kenneth Kurihara, *Teoría monetaria y política fiscal*, FCE, p. 98; David Ricardo, *Principios de economía política y tributación*, 2a. ed., FCE, México, 1973, pp. 71 a 83 y acerca de impuestos sobre salarios véase la misma obra, pp. 162 a 182.

7. Harley H. Hinrichs, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

toda época. Las sociedades, los sistemas tributarios, y los tiempos cambian. Parafraseando a Heráclito, el mismo gobierno no aligera dos veces el bolsillo del mismo contribuyente; cambia tanto la magnitud de la sustracción como el tamaño del bolsillo”.

Por supuesto que cualquier esquema tributario debe ser la resultante del fenómeno social actualizado evitando el desequilibrio entre las necesidades del gobierno y los servicios que se exigen y están obligados a prestar, pues como lo observa el Profr. Deutsch,⁸ esto lo vemos reflejado en la creciente disparidad que se registra entre “ingresos y gastos gubernamentales” en el curso del tiempo.

Agrega Hinrichs, “llegando sólo a la conclusión más burda y profesional ...podría esperarse una transferencia de cerca de 2.5% del ingreso nacional al sector gobierno por cada aumento de 100 dólares en el producto nacional bruto por habitante, en el curso del desarrollo económico. Sin embargo, podría ser más razonable esperar una expansión algo más rápida del sector gubernamental durante las primeras etapas del desarrollo económico, pero la elucidación de todo este problema —con todo su obvio contenido político requerirá y ameritará una investigación mucho más amplia. Sugiere Deutsch”.

En materia tributaria es de suma importancia adoptar los sistemas de ingreso en función del cambio que tan aceleradamente se produce en la vida moderna adelantándose en lo posible a éste, con base en las predicciones económicas según el rigor de la científicidad.

57.—FACTORES A CONSIDERARSE EN LA CREACION DE LA ESTRUCTURA FISCAL

A fin de formular una estructura de política financiera lo más adecuada posible se deben considerar y adoptar un mínimo de estrategias necesarias que van desde un análisis de principios generales que sean el reflejo fundado de la realidad y que además obedezca a las fuerzas del desarrollo económico cuando sea bené-

8. Cf. *Loc. cit.*

fico. O bien, se provoque éste. No se deben perder de vista algunas reglas elementales como la de M. Say,⁹ “el mejor de todos los planes financieros es gastar poco, y el mejor de todos los impuestos es el menos oneroso”. Además se debe tener presente la difícil tarea que tiene el poder legislativo consistente en estructurar un sistema fiscal en el que se otorga al ejecutivo una potestad tributaria justa, y al contribuyente le imponga una serie de obligaciones fiscales a las cuales pueda hacer frente razonablemente.¹⁰

57.1.—BASES CIENTÍFICAS

Entre los principales obstáculos para diseñar un modelo estructural de política fiscal encontramos que no existe una base teórica que brinde el apoyo eficaz a la definición de una política tributaria dada.

Gerson de Silva¹¹ señala que: “entre las varias razones que explican tal circunstancia, está el hecho de no existir un modelo macroeconómico de desarrollo que presente en forma explícita y adecuada las variables o funciones que corresponden a la acción específica de los diversos impuestos.

Tal circunstancia explica por qué la investigación teórica al respecto se ha limitado a la acción aislada de ciertos tipos de impuestos y con un enfoque más bien macroeconómico.

A su vez, la ausencia de un modelo macroeconómico en el cual estén adecuadamente las macrofunciones relacionadas con el crecimiento, la distribución del ingreso y la ocupación de la fuerza de trabajo, se refleja desfavorablemente en la elaboración de las estrategias y planes globales de desarrollo, dificultando la

-
9. Cit. por David Ricardo, *Principios de economía política y tributaria*, 2a. reimpresión, FCE, México, 1973, p. 182.
 10. Eduardo Andrés Johnson Okhuysen, *Equilibrio entre presión fiscal y justicia fiscal*, Universidad Anáhuac, México, 1983, p. 9.
 11. Gerson de Silva, “Un modelo tributario para fines de análisis económico y de política fiscal”, selección de Héctor Assael, *Ensayos de política fiscal*, No. 2, FCE, México, 1975, p. 233.

definición de una política tributaria que sea consecuente con sus objetivos”.

Desde un punto de vista científico la estructura fiscal debe basarse en leyes que atiendan a filosofías pues como dice Maurice Lauré¹² “existen suficientes variantes en la repartición de impuestos para que se autorice separar aquéllos donde la acción mecánica e inevitable haría más lento el desarrollo económico.

...La aportación de impuestos en función de los ingresos no ejerce en adelante repercusiones mecánicas e inevitables sobre la actividad económica, a condición, bien entendido, de respetar los límites más allá de los cuales fuertes reacciones psicológicas son temidas. Bajo esta última reserva, la repartición del impuesto en función de los ingresos puede ser reglamentada conforme a los puntos de vista de las filosofías políticas dominantes.

...Las filosofías políticas no pueden decretar en materia fiscal como en otras áreas mas que leyes aceptables para los hombres que están sometidos a ellas, es decir, leyes que satisfagan la equidad”.

Aunque es difícil generalizar sobre el adecuado nivel general de ingresos fiscales, anota Musgrave:¹³ “es aún más difícil establecer criterios para determinar cómo debería de ser la composición de los ingresos en un momento determinado, o para elegir el más adecuado ritmo de cambio de la estructura fiscal a medida que la economía se desarrolla. Las estructuras económicas varían, para no hablar de las diferencias en capacidades administrativas, cumplimiento y tradiciones culturales. Sin embargo, sería lo más conveniente para la planificación de la política fiscal que se establecieran ciertos principios generales”.

A los mencionados principios Maurice Lauré¹⁴ les denomina hipótesis de trabajo y afirma: “que deben ser formuladas para encontrar las leyes de la política fiscal en una civilización de tipo

12. Maurice Lauré, *Traité de Politique Fiscale*, 2a. edition, Presses Universitaires de France, París, 1957, p. 119.

13. Richard A. Musgrave, *Sistemas Fiscales*, tr. de Enrique Fuentes Quintana, Ed. Aguilar, Madrid, 1974, pp. 160, 161, 168, 190, 192.

14. *Op. cit.*, p. 43.

occidental y propone tres: La primera es de orden económico, consiste en razonar encuadrándose en un régimen económico fundado sobre la iniciativa privada.

La segunda es de orden social: consiste en admitir el precio de que las contribuciones puestas a cargo de los ciudadanos deben ser progresivas en función de las fuentes de que dispone.

La tercera (hipótesis de poder): expresa una aspiración, consiste en admitir que el objetivo a alcanzar sobre el plano económico es el desarrollo máximo de la actividad económica, gracias al mejoramiento de la productividad y del trabajo".

Por su parte Buchanan¹⁵ ofrece tres reglas a las cuales se ha de someter la política fiscal.

a) Regla del presupuesto equilibrado.

Antes de la gran "depresión" de los treinta, la única regla aceptada de política fiscal era que el presupuesto público, no debía ser ajustado en respuesta a las variaciones en el nivel de la actividad económica; que el presupuesto no debería usarse deliberadamente como arma para una política macroeconómica. El presupuesto debería confeccionarse fundándose en el principio de mantener el equilibrio de cuentas durante el período contable correspondiente, aceptada nominalmente como año fiscal.

b) Equilibrio presupuestario.

Las decisiones con respecto a los impuestos y a los gastos deben hacerse, siempre bajo el supuesto de que la renta elevada debe mantenerse y de que debe existir equilibrio entre los dos lados de la cuenta, por cada nueva partida de gasto público que se acepta, el Congreso debe aumentar los tipos de los impuestos en forma suficiente para financiar completamente el gasto con la renta correspondiente al nuevo nivel, de este modo, mediante el acoplamiento de los incrementos en el gasto con los aumentos en los impuestos, se espera que el principio del equilibrio presupuestario, con su conveniente secuela de control, pueda ser contenido.

c) Estabilizadores ícitos.

15. James M. Buchanan, *Hacienda Pública*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1968, p. 137.

Si los impuestos establecen partiendo, de la renta, tanto personal como de sociedades, una estructuración a base de tipos constantes producirá ingresos menores con rentas nacionales bajas que con altas y hasta el punto que el sistema impositivo contenga impuestos progresivos, la variación de los ingresos tributarios a medida que cambia la renta será proporcionalmente mayor que el propio cambio de ésta.

A la escala de los individuos, observa Maurice Lauré,¹⁶ “los criterios de una buena fiscalidad no son extremadamente complicados. El contribuyente que no se preocupa de leyes especiales de los fenómenos colectivos, no puede en efecto más que desear un impuesto de definición simple, suficientemente general para parecer justo basado sobre los elementos como son su ingreso y sus bienes de los cuales él es el más celoso, y ofreciendo en tanto que necesidades en las comodidades de la repercusión sobre las personas en las cuales él está en relación de intereses”.

Desde el punto de vista de la política fiscal es inadmisibles este criterio individual pues es evidentemente, la fiscalidad, un fenómeno colectivo y ha de contemplarse como una decisión de colectividad.

En definitiva, para Lauré¹⁷ “es bien cierto que la política fiscal no puede acoger tales y cuales todas las filosofías políticas, debe pasar sus proposiciones a la criba de los conocimientos científicos que conciernen a las relaciones entre la fiscalidad y el desarrollo del bienestar. Estos conocimientos... bases científicas de la política fiscal constituyen la frontera entre la política fiscal y las filosofías políticas.

Existen 2 prohibiciones: la fiscalidad no debe impedir la libre circulación de los productos, la fiscalidad no debe falsear por su acción sobre los precios, la evaluación de los esfuerzos consagrados a la producción”.

Para que los países latinoamericanos puedan encaminarse hacia esos objetivos, será preciso que los gobiernos y los distintos sectores privados nacionales, así como las entidades oficiales

16. *Op. cit.*, pp. 28, 30 y 53.

17. *Loc. cit.*

extranjeras e internacionales y la opinión privada del exterior, presten creciente atención al significado y al alcance de la política fiscal como instrumento esencial del mayor impulso y la transformación estructural de las economías latinoamericanas.

Lo primero que se necesita reconocer es que la política fiscal no es asunto que sólo interese a los gobiernos, o en cuya formulación apenas éstos deban participar, sino que deben ser objeto de conocimientos y comprensión generales. Pero no se ha llegado a elaborar una teoría de la política fiscal en la América Latina.

En cambio, podrían criticarse las políticas fiscales actuales por falta de racionalidad o por su incongruencia con los objetivos de desarrollo.

“...En el campo del conocimiento más preciso de la realidad, en el de la investigación teórica y en el de las recomendaciones prácticas a los gobernantes son indispensables la difusión y la discusión de las ideas sobre política fiscal en los medios profesionales y, a través de mecanismos adecuados, en los sectores privados”.¹⁸

La estructura fiscal además debe contar con estadísticas que aporten datos sobre el desarrollo que ha tenido la política fiscal. Esto es muy importante para la realización de estudios sobre el área que prevean y propongan soluciones a los problemas presentes y futuros. Un gobierno que carezca de estos instrumentos es un gobierno sin dirección propia, pues no podrá sin bases reales tomar las decisiones más atinadas que las necesidades le exigen. Esto tiende a caracterizar la actividad del Estado en un orden de cientificidad o de acientificidad según se proceda técnicamente (mediante estadísticas, por ejemplo) o en forma accidental y emergente.

Según Raymond W. Goldsmith,¹⁹ “EE. UU. posee estadísticas mucho más detalladas sobre la estructura y el desarrollo fi-

18. Víctor L. Urquidí, “La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina”, selección de Héctor Assael, *op. cit.*, p. 45.

19. Raymond W. Goldsmith, *La estructura financiera y el crecimiento económico*, CEMLA, México, 1963, pp. 51 y 52.

nanciero que ningún otro país. Además, y esto es de mayor importancia en un estudio de desarrollo financiero, podemos disponer de cifras desde mediados del siglo XIX, aunque no tan detalladas, y menos fidedignas que en el período moderno”.

Refiriéndose a las desventajas que ofrece el supuesto contrario, John H. Adler²⁰ comenta: “todo intento de presentar sobre una base uniforme los datos fiscales de un determinado número de países tropieza con dificultades estadísticas de concepto, que sólo pueden vencerse a costa de tiempo y de esfuerzo...”

La estructura fiscal, como se observa, debe basarse en un rigor metodológico que contenga datos confiables en forma de lo más exacta posible. Uno de los instrumentos con dichas características es la estadística sin excluir a otros que pueden tener tanto o mayor significado para el logro de las metas propias de esta rama de la ciencia.

También la científicidad aplicada a las estructuras de política fiscal debe contemplar lo indicado por Maurice Lauré:²¹ “...es importante examinar si no existe, en el caso particular de la fiscalidad algún móvil poderoso de seguir las indicaciones humanas más que las constataciones científicas.

Un tal móvil parece a *priori* existir. La finalidad es un efecto entre las técnicas de la vida en sociedad, una especialidad de un manejo particularmente delicado y peligroso: levanta pasiones motivadas mucho más frecuentemente por las apariencias que reviste que por sus verdaderas incidencias. Fundadas o no, las pasiones exageradas pueden compensar mucho más allá las ventajas que presenta un sistema satisfactorio desde el punto de vista científico. En estas condiciones, ¿no sería preferible de dar deliberadamente el paso a las filosofías políticas sobre los conocimientos científicos en materia de política fiscal de manera a ganar empíricamente por la concordia y la calma lo que no podría ser por la búsqueda científica del bienestar, operando en la desunión y las revueltas?

20. John H. Adler, *Recursos financieros y reales para el desarrollo*, 2a. ed., CEMLA, México, 1965, p. 28.

21. *Op. cit.*, pp. 30, 31 y 32.

Las tasas alcanzadas por la presión fiscal no permiten más de recurrir a los impuestos simples del tipo de las viejas contribuciones. No solamente tales impuestos se arriesgarían a repetir los cargos extremadamente importantes de manera muy defectuosa sino todavía las injusticias serían de tal manera evidentes y perjudiciales a los contribuyentes no favorecidos que estos impuestos no poseerían más la ventaja de no levantar pasiones”.

57.2.—CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD

Para crear una política fiscal es preciso que se posea una visión clara de la realidad que puede estar integrada por una serie de conflictos de intereses, mismos que pueden ser el resultado de patrones de conducta en las comunidades.

Al respecto, Maurice Lauré²² explica: “...es presuntuoso adoptar una filosofía política, es decir, un interés de opiniones sobre la manera de conducir la ciudad, sin tener con anterioridad conocimientos de las leyes a las cuales obedecen las colectividades a fin de no contradecirlas. En este sentido los conocimientos científicos de los fenómenos colectivos deben ser considerados como anteriores a las filosofías políticas”.

La realidad de una política fiscal puede consistir en un deficiente manejo de los recursos financieros o bien en uso sano de los mismos. En las finanzas públicas, refiere Albert O. Hirschman²³ “la asignación de ingresos fiscales generalmente se asocia a la expansión de las actividades gubernamentales. A medida que se reconoce un nuevo campo de responsabilidad gubernamental, la vivienda popular, por ejemplo, debe descubrirse una nueva fuente de ingresos. Es natural que al principio el gasto y el ingreso fiscal que lo financia se junten. De esta forma, el nuevo instrumento fiscal se vuelve mucho más aceptable a la opinión pública que siempre sospecha “desperdicio” en el gasto de los fondos de la tesorería general”.

22. *Op. cit.*, p. 28.

23. Albert O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina*, No. 5, FCE, México, 1973, p. 256.

Entre los factores que corresponden a la realidad y que deben considerarse en la creación de las estructuras fiscales, Kenneth K. Kurihara²⁴ expone: “es importante investigar qué grupo o grupos de contribuyentes deben ser gravados con más rigor para reducir la demanda total a los “puntos estratégicos” de una economía inflacionaria. La autoridad fiscal deberá tener en cuenta las variaciones, la incidencia, la distribución justa y otros muchos efectos de determinados impuestos sobre grupos particulares de contribuyentes. En general, la tributación contra la inflación debe dirigir su esfuerzo hacia la reducción de los ingresos corrientes que de otro modo se gastarían en aumentar los precios. Los impuestos particulares deben tender a reducir demandas particulares antes que la demanda total. Quizás el impuesto anti-inflacionario más efectivo sea un impuesto personal sobre la renta con tan altas tasas básicas y adicionales como lo requiere el avance de la inflación. Un impuesto de esta naturaleza reducirá la función consumo y en esta forma reducirá al mínimo las presiones inflacionarias”.

Una forma simple pero que puede resultar de lo más eficaz para conocer la realidad es la que sugiere Deutsch:²⁵ “la mejor manera de conocer la reacción de un país ante profundas crisis, es preguntarle al líder político de ese país cuál será esa reacción; pero para saber la política definitiva que un país adoptará ante esas crisis, no solamente será necesario conocer la opinión del presidente, primer ministro o secretario general, sino que es necesario también conocer el apoyo que la política dictada por el líder político recibirá de las personas que encabezan sus oficinas ejecutivas y de las personalidades políticas que se encuentran inmediatamente abajo del líder”.

24. Kenneth K. Kurihara, *Teoría monetaria y política pública*, 5a. reimpresión, FCE, México, 1982, pp. 86 y ss.

25. Kark W. Deutsch, *Política y administración pública*, INAP, México, 1980, pp. 96 y 109.

57.3.—RELACION ENTRE ESTRUCTURA FINANCIERA Y DESARROLLO

El desarrollo, independientemente de la estructura financiera de que se trate, se ve influenciado por ésta, por lo que se hace necesario examinar las más importantes relaciones que se pueden dar entre estructura financiera y desarrollo.

Sobre tal cuestión Raymond W Goldsmith²⁶ se ha ocupado ampliamente: “resulta en verdad difícil de aceptar, ya sea con base en consideraciones de tipo teórico o por medio de pruebas científicas que la tasa real de crecimiento del producto nacional *per cápita*, probablemente la mejor medida individual del desarrollo económico, tenga una importancia decisiva en la naturaleza y rapidez del cambio en la estructura financiera.

...es obvio que el desarrollo financiero depende del tamaño e incluso del sector monetizado de la economía. En realidad resulta difícil hablar de la existencia de una super estructura financiera mientras permanezca sin monetizar una buena parte de la economía.

Las exportaciones de capital constituyen un tercer ejemplo de factores que tienen mayor importancia en la estructura y desarrollo financiero que en el crecimiento económico en general.

...Existen algunos factores que tienen gran influencia sobre la tasa y el carácter del crecimiento económico y sobre la estructura y el desarrollo financieros. Es posible que los más importantes sean la relación entre el ahorro e ingreso y la producción de las importaciones del capital con respecto a la formación interna de capital”.

En igual sentido, acerca de la dependencia de la estructura fiscal a la economía, Musgrave²⁷ explica: “los factores económicos influyen sobre el desarrollo de la estructura impositiva de dos maneras: A medida que la estructura de la economía cambia con el desarrollo económico, la naturaleza de las bases imponibles cambia también, y con ellas las “manipulaciones” fiscales

26. *Op. cit.*, p. 47.

27. *Op. cit.*, p. 121.

a las que puede sujetarse el sistema de rentas generadas. Además, los objetos económicos de la política fiscal varían con las distintas etapas del desarrollo económico, como varían también los criterios económicos por los que ha de juzgarse una buena estructura impositiva. En ambos aspectos, los efectos del desarrollo económico sobre la estructura fiscal son más bien una función del cambio institucional, y su naturaleza es, en menor medida, una cuestión puramente económica, tal y como ocurría con respecto al cambio del gasto público”.

La estructura de un país debe revisarse periódicamente, señala Robert S. Bangs,²⁸ “a medida que ocurre el desarrollo. La dependencia relativa en los impuestos y en una cambiante administración del ingreso fiscal deben modificarse de manera continua. La meta debe ser siempre una estructura tributaria que sea adecuada, flexible y armonice con la nueva estructura de la actividad económica, se deben eliminar con rapidez a medida que surjan los obstáculos impositivos al progreso, los incentivos tributarios deben también eliminar tan pronto como hayan servido a su propósito principal. Al mismo tiempo se necesita una base de la estructura tributaria que sea estable y permanente, dentro de la cual pueda ocurrir una expansión, libre de la incertidumbre acerca de la forma de los futuros gravámenes impositivos”.

Partiendo de la estructura económica de un país o grupo de países puede derivarse un inventario de las bases imponibles de que se dispone, agrega Musgrave,²⁹ “estas incluyen bases de producción, especialmente producto agrícola vendido en el mercado, manufacturas realizadas en establecimientos por encima de una escala mínima, y bases de rentas de sueldos o salarios derivados del empleo en establecimientos superiores a cierta escala, mayores de un determinado volumen. Otros componentes del producto o renta (tales como la artesanía rural, el autoconsumo o las ventas al menor en el pequeño comercio) quedan excluidas, ya que no ofrecen bases impositivas factibles. A estas bases se añade

28. Robert S. Bangs, *Financiamiento del desarrollo económico*, 2a. ed., FCE, México, 1973, p. 168.

29. *Op. cit.*, p. 160 y ss.

las posesiones de propiedad disponibles, incluyendo la tierra, así como los bienes inmuebles. También el comercio, en el lado de la importación y en el de la exportación, proporciona bases imponibles adicionales.

Procediendo de esta manera, se hará evidente que la base fiscal disponible total será menor, en relación al PNB, en los países de baja renta con poco comercio exterior. Irá aumentando a medida que crece el comercio exterior y se desarrolla la economía, hasta que llegue a ser accesible al impuesto una parte mayor de la producción y la renta. Así pues, la lista de elección entre bases imponibles es grande en las economías desarrolladas, pero no en las primeras etapas. La determinación de la "adecuada" composición de la estructura fiscal ganan grados de libertad a medida que la economía avanza. En particular, las consideraciones de equidad pueden hacerse más restrictivas al ser más abundantes los medios técnicos de asegurar los ingresos.

...No hay ninguna fórmula simple por medio de la cual ofrecer criterios para el desarrollo de la estructura fiscal. El único método factible es desarrollar "estructuras" —objetivos—, la posición de los países individuales puede juzgarse en relación a las normas absolutas y relativas, y las necesidades de cambios en la estructura fiscal, a lo largo del tiempo, pueden derivarse de los cambios esperados en la estructura económica". Por lo tanto, existe una estrecha relación entre la evolución de la economía y la estructura financiera.

57.4.—CONTROL DE LA HACIENDA

Muy importante es también la influencia de la administración financiera sobre la ordenación de la política tributaria cuando, como en Italia, la administración pública conserva viejas tradiciones de independencia de toda influencia política y se preocupa de la buena ordenación del presupuesto y de la hacienda pública, de modo que constituye por sí mismo un elemento de control y de colaboración para los gobiernos que se suceden en la dirección política del país. Por el contrario, cuando falta la garantía de una administración vigilante, honesta y activa, no existen las bases fundamentales para una buena ordenación en

la hacienda pública.³⁰ El control de la hacienda pública es un elemento que de manera permanente debe incluirse en las estructuras de política fiscal de acuerdo a las exigencias de política económica.

Corroborar nuestro aserto Robert S. Bangs³¹ cuando argumenta: "para una base correcta de formulación de la política fiscal es evidente que se necesita preparar y usar adecuadamente un presupuesto global en el proceso en decisión y no sólo implica reunir todos los gastos futuros sino también proyectar los ingresos sobre la base de supuestos razonables relativos a la realidad económica en general y a los factores especiales que influyen en el rendimiento de lo impuesto. También significa un control central efectivo sobre los gastos, de manera que no se puedan exceder los calculados una vez aprobados. Sin este tipo de base real y administrativa no es posible ninguna política fiscal racional y congruente".

El control de la hacienda abarca una extensa gama de factores a considerar, entre otros: una racional programación del ingreso y del gasto; sistemas eficaces de recaudación; honestidad de los funcionarios públicos; educación financiera por parte del contribuyente; legislación adecuada a la realidad; sanciones tanto para servidores públicos como para gobernados; etc.

58.—ESTRUCTURA TRIBUTARIA

En los apartados anteriores hemos hecho referencia a la estructura financiera incluyéndose en forma general a todo tipo de ingresos públicos y sólo tangencialmente hemos abordado a los tributos, mismos que por su importancia requieren de un estudio por separado que nos ofrezca un conocimiento más detallado de lo que es o debe ser una estructura tributaria, sus variantes y modalidades.

30. Benvenuto Griziotti, *Principios de política, derecho y ciencia de la hacienda*, 2a. ed., Ed. Reus, Madrid, 1958, p. 127.

31. *Op. cit.*, p. 69.

58.1.—SEGUN LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

El proceso de determinación de la política fiscal, resume Musgrave,³² “varía con el sistema de gobierno y la estructura política del país. Esto se aplica a la composición y nivel de los programas de gasto y a la determinación de la estructura fiscal, así como al uso de medidas conjuntas de impuesto y gasto dentro de la política estabilizadora”.

Igualmente opina Aníbal Pinto³³ que: “...las posibilidades de un manejo fructífero de las instituciones y de los mecanismos públicos parece depender principalmente de la definición política que se adopte en cada país respecto a la órbita y las responsabilidades públicas y a las relaciones con el sector privado, lo mismo que de la concreción de los fines y medios elegidos en algún contexto de programación global”. Refiriéndose al caso concreto de la URSS y a Europa Oriental, Alec Nove³⁴ escribe: “los impuestos sobre los ingresos provenientes de empresas estatales son bajos en todos estos países. Las rentas públicas se obtienen principalmente a través de los precios de los bienes, es decir, las empresas las vierten en el presupuesto estatal a través de distintos canales. Sin embargo, los ingresos provenientes de cualquier forma legal de empresa privada sufren alzas impositivas”. Es evidente que una estructura financiera varía de acuerdo a los sistemas de gobierno ya sean capitalistas o socialistas o bien sistemas de gobierno como el mexicano, mismo que de acuerdo con Antonio Gómez Oliver³⁵ “respecto a los ingresos del gobierno, éstos aumentaron casi continuamente en los 30 años del

32. *Op. cit.*, p. 338.

33. Comentario de Aníbal Pinto a: CEAL, “Las tareas de política fiscal y tributaria a la luz de los problemas del desarrollo de América Latina”, en Héctor Assael, *Op. cit.*, pp. 83-85.

34. Alec Nove, “Distribución del ingreso en la Unión Soviética y Europa Oriental”, selección de Alejandro Foxley, *Distribución del Ingreso*, No. 8, FCE, México, 1978, pp. 189 y 190.

35. Antonio Gómez Oliver, *Políticas monetarias y fiscales en México, la experiencia desde la postguerra: 1946-1976*, FCE, México, 1981, p. 189.

período, tanto en términos nominales como en términos reales. El principal componente de los ingresos del gobierno, concretamente del gobierno federal, fueron, naturalmente, las recaudaciones tributarias". En efecto, pero en la última década de lo que se ha visto incrementado en forma excesiva ha sido del egreso mientras que los tributos han llegado a su límite real de captación, se ha tenido que acudir a fuentes de financiamiento alternativas, principalmente al crédito público generándose, desde luego, el problema para el pago de empréstito público y en consecuencia ha sido necesario llegar al extremo de las moratorias y renegociaciones.

En Argentina se han registrado variaciones tributarias de cierta importancia, según afirma Héctor Assael,³⁶ "...esta variabilidad de los ingresos corrientes fue prácticamente fuerte, en el caso del gobierno nacional, en su componente ingresos tributarios, y, dentro de éstos, en los impuestos al comercio exterior. Ello no obstante, los impuestos internos recaudados por el gobierno nacional registraron, asimismo, variaciones de significación". Las variaciones en los impuestos deben sujetarse a principios filosóficos y a objetivos económicos previstos en un sistema de seguridad jurídica a fin de garantizar el interés general. La estructura tributaria, por tanto, debe ser flexible de acuerdo a las necesidades históricas.

58.2.—IMPOSICION AL AHORRO

Sobre este impuesto se han destacado los argumentos formulados por Nicholas Kaldor³⁷ quien los enfoca en la perspectiva de la política económica general: "en los lejanos días de la lejana época Keynesiana de la década de los 30 el hecho de que

36. CEAL. "Las tareas de política fiscal y tributaria a la luz de los problemas del desarrollo de América Latina, selección de Héctor Assael, *op. cit.*, p. 127.

37. Nicholas Kaldor, *Impuesto al gasto*, 2a. reimpresión, FCE, México, 1976, p. 180.

un impuesto particular recayera en los ahorros se consideraba como un importante punto a su favor. El simple hecho de que tuviera poco o ningún efecto sobre el gasto se consideraba como una ventaja que lograba que se redujera al mínimo el efecto deflacionario de una suma dada obtenida por impuestos. Esta actitud se basaba en una doble premisa, que en ninguna de sus partes se aceptaría actualmente: 1). En la desocupación en masa y el estancamiento económico son inevitables, debido a un ahorro excesivo crónico; 2). Que un déficit presupuestario es financieramente malsano y debe evitarse a toda costa. De estas dos suposiciones gemelas se concluye, de hecho, que mientras más se grave el capital con impuestos y menos se afecte el gasto, será mejor para la economía.

El segundo de los dos supuestos anteriores fue el primero en desaparecer (históricamente). Se reconoció de grado en grado que no había nada particularmente desastroso en los déficits presupuestales o en el incremento de la deuda nacional que los siguiera en su aparición, especialmente si alternaba con períodos de superávit presupuestarios. Se prepararon planes elaborados, tales como el sistema de cuenta doble en el presupuesto, separando los gastos de capital o no recurrentes del gobierno del gasto ordinario, tanto para hacer la prueba de la política contra la extravagancia, como para hacerlo más aceptable desde el punto de vista financieramente ortodoxo.

Pero el primero de estos supuestos, la idea de que los países capitalistas más avanzados han alcanzado cierta saturación en el equipo de capital y en consecuencia es necesario que haya una reducción permanente en la propensión de ahorro con objeto de conjugar un constante peligro de desocupación en masa, duró mucho más tiempo (y probablemente, no ha sido de manera universal abandonado). Sólo gradualmente ha dado lugar al reconocimiento de que no hay una sola tasa predeterminada de crecimiento económico sino que es perfectamente posible que una economía crezca a tasas más rápidas o más lentas, si sólo pueden mantenerse en equilibrio sus sectores constitutivos. Esto hace caso omiso de la noción del inevitable ahorro excesivo, la que sólo tiene sentido en relación con una tasa de crecimiento predeterminada.

Recientemente nuestro pensamiento avanzó un paso más en el sentido de que nos dimos cuenta de que aún los déficits y superávits presupuestales son innecesarios para la estabilización de la economía puesto que el ahorro-inversión, en principio, siempre puede estabilizarse por una combinación adecuada de los impuestos al ahorro y los subsidios a la inversión.

Podría decirse algún día que esta tercera época keynesiana había sido inaugurada por el presupuesto de 1954 de Butler que introdujo el principio de las deducciones por inversión. Al igual que todas las grandes innovaciones históricas en este mundo, atrajo muy poca atención cuando vio a la luz por ver primera”.

Este impuesto como se observa ha ocupado un lugar destacado en la historia de la tributación y tanto sus efectos benéficos o inconvenientes como sus relaciones con otros factores de la economía han sido muy debatidos; sin embargo, la realidad económica actual lo ha colocado en un lugar bastante secundario e incluso las políticas fiscales tienen como directriz el estímulo al ahorro a fin de promover la inversión productiva desgravándose al máximo o simplemente no acudiendo a la imposición por este concepto.

58.3.—IMPOSICION A LA AGRICULTURA

Un tributo que resulta de gran interés por sus peculiaridades es el impuesto a la agricultura, mismo que en buena parte de países principalmente en desarrollo, incluyendo México, se ha descuidado por muy diversas causas tales como su difícil control y determinación o bien por cuestiones de orden político y social; no obstante, en un enfoque teórico este es uno de los impuestos más valiosos aplicados a una economía basada en actividades agrícolas puesto que dicha actividad constituye la fuente de ingresos privados y por ende públicos.

La tributación a la agricultura, ha expresado Kaldor,³⁸ “por uno u otro medio, tiene una función crítica que desempeña en la aceleración del crecimiento económico ya que sola la imposi-

38. Cf. Robert S. Bangs, *op. cit.*, p. 36.

ción de gravámenes obligatorios sobre el mismo sector agrícola aumenta la oferta de "ahorros" en el sentido necesario para el desarrollo económico. Países tan distintos en sus instituciones sociales o circunstancias económicas como el Japón y la Rusia soviética han dependido por igual de una fuerte tributación agrícola para financiar su desarrollo económico".

En otra parte, agrega Bangs,³⁹ "con frecuencia, en la tributación a la agricultura durante esta etapa inicial del desarrollo, hay que elegir un impuesto sobre las rentas de las propiedades agrícolas o un impuesto directo sobre la tierra. Este último requiere archivos completos y exactos de la propiedad y tenencia de la tierra. Si no existen, los impuestos sobre las ventas podrían ser la única forma posible, incluso si tal impuesto tiende a eliminar el movimiento del producto agrícola hacia los canales comerciales y la expansión geográfica de los mercados, que es una importante característica del desarrollo de esta etapa.

Si el impuesto directo sobre la tierra fuera posible deberá preferirse, porque en este supuesto se pueden incorporar ciertos principios del impuesto sobre el ingreso, sin embargo, las necesidades administrativas para un impuesto equitativo sobre la tierra son considerablemente mayores que en el caso de un impuesto equitativo sobre el ingreso bruto de la venta del producto de las propiedades agrícolas. Es probable que un impuesto del último tipo se traspase, en su mayor parte, a los precios de los alimentos y de este modo ayudará a restringir el consumo.

Si las exportaciones están exentas del impuesto sobre ventas, también se estimulará la corriente de materiales agrícolas dentro del comercio de exportación. Este es un cambio necesario a medida que las importaciones de bienes y servicios del programa de inversiones públicas aumentan, como ocurrirá con toda seguridad.

Frecuentemente los países que inician un esfuerzo del desarrollo tienen sistemas débiles de tributación de la tierra o el ingreso agrícola; es probable que ninguno requiera dedicar mucho esfuerzo al fortalecimiento de esos sistemas. Podrían hacerse pro-

39. *Ibidem*, pp. 216 y 217.

gramas a largo plazo para clasificar las tierras agrícolas sobre la base de la productividad, de manera que la propiedad sea evaluada más correctamente de acuerdo con su potencial de ingreso. En ocasiones se ha recomendado una fuerte imposición sobre las tierras no mejoradas de modo que se proporcione un incentivo a las inversiones que aumentarán a la productividad agrícola.

Debido a que los impuestos sobre la propiedad dependen tanto de la administración local, es probable que sean débiles en países en que esa administración es rudimentaria. Iniciativas del centro para mejorar la administración local del impuesto sobre la propiedad podrían ayudar al desarrollo de un gobierno local responsable”.

No existe prácticamente país donde las declaraciones de ingresos de los agricultores puedan ser consideradas como satisfactorias. La dispersión de los sujetos y el hecho mismo de la naturaleza, en gran parte, en la producción agrícola y el lugar que ocupan los proveedores en la producción industrial complican singularmente el control.⁴⁰

Las formas para establecer un régimen de control fiscal a la agricultura deben tomar en cuenta lo siguiente:

- 1.—Debe distinguir las explotaciones familiares (pequeñas) de las grandes explotaciones.
- 2.—Debe considerarse la composición de la explotación.
- 3.—Debe considerarse la habilidad del exponente.

Sin duda el principal obstáculo para configurar un sistema de imposición a la agricultura en latinoamérica es el relativo a la enorme ignorancia sobre cómo y el por qué tributar por parte del grueso de los campesinos latinoamericanos, además del amplio aparato administrativo que supone un impuesto de tal magnitud. Una política tendiente a gravar el campo, en principio, al partir de una base real tiene que ser discriminatoria separando al campesino (pequeño propietario-trabajador) del terrateniente (inversionista), puesto que el primero generalmente no logra abastecer sus necesidades básicas con el efecto de la emigra-

40. Maurice Lauré, *op. cit.* p. 145.

ción a los EE. UU. —en el caso de los mexicanos—, en tanto que el segundo sí obtiene importantes utilidades que, además, son subsidiados o bien libres de gravamen o de muy poca carga fiscal. Se beneficia el que tiene capacidad mientras que el que carece de ella no recibe estímulo, apoyo, orientación alguna.

58.4.—IMPOSICION AL INGRESO

Sí puede establecerse una regla general, sugiere Robert S. Bangs,⁴¹ que ningún país debe basarse demasiado en un impuesto sobre el ingreso personal basta que haya llegado o esté cerca del punto del impulso inicial en la clasificación de Rostow, de las etapas de crecimiento, mismas que divide en cinco: 1). La sociedad tradicional; 2). El período de condiciones previas para el impulso inicial; 3). El impulso inicial para el crecimiento sostenido; 4). La marcha hacia la madurez, y 5). La era del alto consumo en masa.

En este contexto, Leopoldo Solís⁴² condiciona: “si se desean seguir formalmente las pautas de un esquema redistributivo, habrá que reconsiderar seriamente la política fiscal y evitar los efectos regresivos de un sistema que incide fuertemente sobre los ingresos del trabajo y se muestra sumamente liberal en los impuestos aplicados a los ingresos del capital, pero que cada día resulta más difícil de modificar en vista de que afectaría a la baja tasa de interés neto del pago de impuestos, con la amenaza de una fuga de capital, aún sin considerar la necesidad permanente de financiar el déficit de la balanza de pagos, en parte, con capital a corto plazo del exterior invertido en activos financieros nacionales”.

El resultado neto podría ser que el impuesto sobre el ingreso individual grave más al trabajo que a la propiedad y es la relación opuesta la que propicia el desarrollo, concluye Bangs.⁴³

41. *Op. cit.*, pp. 212 y 218.

42. Leopoldo Solís M. *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*. FCE, México, p. 26.

43. *Op. cit.*, p. 163.

Otro autor que coincide en no instituir impuestos que incidan inevitablemente sobre el ingreso es David Ricardo,⁴⁴ cuando infiere: “el deseo consustancial a todo ser humano de guardar su posición en la vida, y de mantener su riqueza a la altura que haya alcanzado, ocasiona que la mayoría de los impuestos, ya incidan sobre el capital o sobre el ingreso, se paguen del ingreso. Por otra parte, al seguir su curso la tributación, o al incrementar sus gastos el gobierno, los disfrutes anuales del pueblo forzosamente quedarán reducidos, a menos que se le capacite para aumentar proporcionalmente su capital y su ingreso. Los gobiernos deberían seguir esa política respecto al pueblo, y no instituir impuestos tales que incidan inevitablemente sobre el capital, puesto que de hacerlo así, disminuyen los fondos destinados al sostenimiento de la mano de obra disminuyendo, por tanto, la producción futura del país”.

Además, agrega David Ricardo,⁴⁵ “si el consumo del gobierno, incrementado por la recaudación de impuestos adicionales, se satisfacen, ya sean mediante una producción incrementada o bien mediante un menor consumo por parte de la población, los impuestos recaerán sobre el ingreso, el capital nacional no se verá afectado; pero cuando no se incrementa la producción ni disminuye tampoco el consumo improductivo por parte del pueblo, los impuestos tendrán necesariamente que recaer en el capital, es decir, mermarán el fondo destinado al consumo productivo”.

No existe impuesto alguno que no tenga tendencias a disminuir el poder de la acumulación —concluye David Ricardo—. Todos los impuestos inciden ya sea sobre el capital o sobre el ingreso. Si gravan el capital disminuirán proporcionalmente este fondo cuya magnitud viene siempre a regular la importancia de la industria productiva del país. De recaer sobre el ingreso, o bien disminuyen la acumulación o bien obligan a los contribuyentes a ahorrar la cantidad correspondiente al impuesto, disminuyendo proporcionalmente su anterior consumo improductivo y

44. *Op. cit.*, p. 116.

45. *Idem.*, pp. 114-116.

artículos necesarios o de lujo. Algunos impuestos causarán estos efectos en mayor grado que otros. Pero el gran mal de la tributación se encuentra no tanto en la selección de sus objetivos, sino en el monto total de sus efectos de conjunto.

Refiriéndose al sistema fiscal redistributivo Leopoldo Solís⁴⁶ aduce: “dentro de límites compatibles con sus demás objetivos de desarrollo, supone establecer impuestos progresivos sobre la renta acumulada y, a través de buenos programas de gasto público corriente, elevar el ingreso real y la productividad de los sectores de la población cuyo poder de compra normal sea débil”.

Un impuesto establecido al salario, recuerda Maurice Lauré,⁴⁷ es neutro con relación al trabajo y los bienes de inversión mientras que un impuesto establecido sobre los bienes de inversión penaliza su empleo. En consecuencia, un impuesto establecido a la vez sobre los salarios y sobre los medios de inversión penaliza el empleo de los bienes de inversión puesto que es neutro en la medida que golpea a los salarios, y no lo es en la medida que golpea los bienes de inversión.

58.5.—IMPOSICION A INMUEBLES

Un impuesto adecuado a los inmuebles ofrece ciertas desventajas en su aplicación, por lo que hay que partir de ciertas reglas mínimas para que éste sea eficaz, entre las cuales podemos enunciar con Julio Herschel⁴⁸ la siguiente: “lo ideal sería aplicar coeficientes que indiquen los cambios que se hayan producido en los valores inmobiliarios de cada zona; sin embargo, considerando las dificultades prácticas de adoptarse este tempe-

46. Cf. Nicholas Kaldor, “Las reformas al sistema fiscal en México”, selección de Leopoldo Solís, *La Economía Mexicana, II, Política y Desarrollo*, No. 4, 2a. ed., FCE, México, 1978, p. 45.

47. *Op. cit.*, p. 101.

48. F. Julio Herschel, *Ensayos sobre política fiscal*, Ed. EDERSA, Madrid, 1975, p. 47.

ramento, convendría adoptar un coeficiente único que sea equitativo para los contribuyentes.

...aumento de las tasas aplicables a baldíos: con el objeto de desalentar la especulación, cabe aumentar sensiblemente las alícuotas que se aplican a los terrenos baldíos...”

Ante la creciente demanda habitacional en los países subdesarrollados, dado el elevado índice de densidad de población se hace urgente la revisión y reestructuración de esta clase de tributos, con un criterio de desgravación a los inmuebles destinados a casa habitación en forma efectiva y al mismo tiempo gravando con tasas altas las mansiones suntuosas pues constituyen una manifestación evidente del gran potencial económico de sus propietarios o poseedores, para lo cual resulta muy útil el método de avalúo flexible a su apreciación o en su caso —remoto— depreciación. Esta es una fuente no suficientemente aprovechada por el Estado lo que deja entrever la suma de intereses que resultarían lesionados desde un enfoque político en un sistema de gobierno donde los factores reales de poder tomen las decisiones finales.

58.6.—IMPOSICION AL GASTO

Sobre la factibilidad de un impuesto al gasto personal, uno de sus más grandes defensores ha sido Nicholas Kaldor,⁴⁹ quien ha creado una interesante teoría, independientemente de que atribuye a otros tratadistas la primacía de la defensa del impuesto al gasto, quienes pensaron en el impuesto ya sea como un impuesto generador sobre las mercancías y servicios de todas clases.

El mismo Kaldor⁵⁰ se preocupó en dejar claro que es imposible pensar en sustituir el sistema actual por un sistema de impuesto al gasto de un golpe, por así decir.

En suma el impuesto al gasto ha sido considerado desde un punto de vista de la equidad, estímulos y eficiencia económica.

49. *Op. cit.*, p. 193.

50. *Ibidem*, pp. 224 y 225.

58.7.—COMENTARIO FINAL SOBRE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

Un problema poco debatido por los tratadistas es el relativo al ingreso que ha de orientar la imposición. La mayoría de los países en la actualidad siguen la tendencia general de gravar todo ingreso, sin embargo, si se busca una explicación auténtica que justifique la causación de gravámenes, resulta de elemental lógica la necesidad de separar a los ingresos derivados de relaciones privadas y a los ingresos provenientes de las relaciones públicas como sucede en la URSS.⁵¹

Esto se explica en virtud de que el Estado a través del salario que paga a sus trabajadores realiza movimientos ficticios al establecer un impuesto a dicho egreso público, traducéndose en un ingreso aparente para el Estado, pero más aún, este movimiento simple trae consecuencias de administración que generan un gasto adicional.

En el caso de México, esta tendencia se ha venido incrementando de manera acelerada, pues con las reformas económicas⁵² a nuestra Constitución Política (artículos 25 a 28 principalmente), se legalizó el sistema monopolístico del Estado para la dirección de la economía, concentrándose cada vez más las actividades de mayor envergadura bajo la responsabilidad del propio Estado. Dichas reformas, en la política fiscal de México, tienen serias repercusiones, entre otras, la relativa a la transformación del concepto tradicional de la principal fuente de ingresos: "impuesto", misma que se ve captada por los ingresos directos, generados a través de la producción estatal, lo cual hace innecesario que se acuda a la imposición como fuente de ingresos estatales, dado que en una economía monopolista donde el Estado se transforma en una gran empresa pública la mayor parte de su población resulta ser asalariada del Estado, lo cual, por supuesto, no representa tarea propia generadora del ingreso, por

51. Cf. Alejandro Foxley, *Distribución del ingreso*, FCE, México, 1978, p. 166.

52. Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983.

lo que no se justifica que se transfiera una parte del salario del trabajador del Estado al erario público.

En virtud de lo anterior, resulta claro que el impuesto se justifica únicamente cuando se aplica a los ingresos obtenidos por los particulares a través de relaciones privadas productivas o lucrativas.

En esta hipótesis se justifica plenamente que el ingreso así obtenido debe ser entregado en forma proporcional y equitativa a la hacienda pública.

Sobre cuál es el impuesto o cuáles son los impuestos que deben comprender las estructuras tributarias no ha existido uniformidad de criterios en un enfoque teórico e incluso históricamente se han presentado una diversidad de sistemas en buena parte opuestos, como ejemplo típico en regímenes oligárquicos se puede citar, como lo enseña Griziotti,⁵³ "las haciendas anteriores a la Revolución Francesa, cuando los nobles y el clero se eximían de todo tributo y las cargas públicas se soportaban enteramente por el pueblo.

Como ejemplo típico de régimen democrático se citan los Estados modernos, con los cuales se da una participación directa o indirecta de los ciudadanos en la determinación del presupuesto y en el control de la hacienda pública".

El primer caso no ha cambiado mucho, pues como se sabe el clero sigue siendo un sector privilegiado en los países donde su influencia ha sido determinante. Por ejemplo en México jurídicamente la Iglesia bien pudiera estar comprendida entre los sujetos pasivos obligados a contribuir como cualquier otra persona que percibe ingresos. Los diezmos, donaciones que los feligreses proporcionan a las Iglesias constituye para éstas su fuente de subsistencia y el excedente lo canalizan fuera o dentro del país para lo que a sus fines convenga y de acuerdo a sus intereses, por tanto ¿qué es lo que hace que no tributen? quizás una simple omisión o descuido de los responsables del fisco o el temor a un reenfrentamiento Estado-Iglesia cuya reminiscencia subsiste, más todavía, una negación del derecho a la realidad.

53. *Op. cit.*, p. 127.

En efecto, los sistemas tributarios han resultado complicados, pero desde luego no es posible tener en cuenta todas las complejidades. Podemos sin embargo, según palabras de Wonnacott/Wonnacott,⁵⁴ “ajustarlos lo más posible a los hechos reales si descartamos el impuesto en cuantía fija y consideramos un impuesto que efectivamente aumenta y disminuye con el producto nacional”.

Una estructura impositiva óptima para determinado país en determinado momento será aquella que está dentro de los límites de la capacidad gravable de ese país; pero esta última debe crecer continuamente a medida que ocurre el desarrollo.

La estructura tributaria debe concentrarse en pocos impuestos de base amplia y elástica respecto del PIB y se debe evitar la fragmentación del sistema en muchos tributos de base reducida, varios de este tipo de tributos pueden resultar de alto costo de recaudación y con afectación específica a fondos y finalidades especiales.⁵⁶

Para la CEAL⁵⁷ una estructura tributaria de política fiscal para discriminación de precio debe reunir las características siguientes:

- a) “No imposición sobre los sueldos y salarios, de suerte de no recargar el costo para las empresas de la contratación de mano de obra;
- b) Impuesto a la importación y selectivos de las mercancías que impidan un abrazamiento excesivo del precio de los bienes de capital y que, por el contrario, tiendan a determinar valores de mercado más realistas para ellos que contemplen el costo social para los países de las divisas en contraste con el de la fuerza de trabajo, y
- c) Estructuración del impuesto a las utilidades de las empresas no permitiendo la aplicación en la contabilidad

54. Wonnacott/Wonnacott, *Economía*, tr. de Leonidas Mora y Luis Bernardo Lores, Ed. Mc. Graw-Hill, Bogotá, 1979, p. 193.

55. Robert S. Bangs, *op. cit.*, p. 141.

56. Cf. Héctor Assael *op. cit.*, p. 127.

57. *Id.*, p. 140.

de ellas de regímenes de depreciación acelerada, que implica una reducción, con cargo al fisco, del costo de las inversiones”.

Las fórmulas mínimas para crear una estructura de política fiscal correcta que propone Gabriel Franco⁵⁸ consisten en que “el más importante de los métodos para controlar la inflación es aumentar los impuestos hacia el límite imprescindible para renovar el exceso de demanda y de medios de pago. La manipulación del crédito puede servir para controlar la inversión. De acuerdo a la hacienda funcional.

...Las reservas en exceso se remueven con los impuestos y la tendencia desmesurada de ahorro se contrarresta utilizando las contribuciones altamente progresivas.

El programa mínimo de la política fiscal sólo aspira a suavizar las asperezas del ciclo corrigiendo sus salientes. No es necesario la nivelación anual del presupuesto. Es suficiente el ajuste a lo largo del ciclo. En los períodos de depresión, cuando desea la inversión y el consumo, el gobierno debe incrementar los gastos y las inversiones.

Por el contrario, en los momentos de auge se recomienda el alza de las contribuciones y el reajuste del gasto, nivelando el presupuesto”.

59.—ESTRUCTURA DE LA POLITICA FISCAL EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Los países en desarrollo presentan un panorama con características similares a todos ellos. Morris C. Clement y John C. Pool⁵⁹ al respecto hacen referencia a una investigación de la estructura fiscal de un conjunto de 30 países en desarrollo, según la cual se muestra la estructura fiscal típica para un país en desarrollo, correspondiente a los años 1966-68:

“a) Los impuestos indirectos predominan en la estructura

58. Gabriel Franco, *Principios de hacienda pública*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1967, p. 79 y ss.

59. *Op. cit.*, pp. 217-218.

fiscal típica. Los derechos de importación son un elemento importante; pero todavía son más importantes los impuestos sobre la producción y las transacciones internas.

- b) El papel desempeñado por los impuestos sobre la propiedad no es grande, y los derechos de exportación no tienen tampoco gran importancia.
- c) Los impuestos sobre la renta son un elemento importante en la estructura típica. Aunque las limitaciones de datos no permiten una división entre las formas personales y de empresas, los ingresos fiscales por concepto de impuestos sobre la renta de empresas representan la mayor parte de las recaudaciones de impuestos sobre la renta”.

A partir de 1980 hasta el presente año (1989) el espectro financiero de los países en desarrollo, México entre ellos, reúne las características aludidas pero a ellas se ha agregado el ascendente flujo de ingresos por concepto de empréstitos, ocupando éstos una primera categoría en la importancia de las estructuras fiscales con el problema correlativo de pago por parte de los países deudores y los países petroleros como México fincan gran parte de su economía en la exportación de hidrocarburos, siendo este renglón una primordial fuente de recursos a pesar de las fluctuaciones a la baja observadas en los últimos años.

En los países en desarrollo, comenta Robert S. Bangs,⁶⁰ “la política fiscal se orienta, correctamente, menos hacia los objetivos anticíclicos a corto plazo, entre los cuales es muy importante el crecimiento acelerado. Siendo este el caso es probable que los efectos microeconómicos de la política fiscal, incluyendo la estructura del sistema tributario y el carácter de los gastos públicos, sean de mayor importancia relativa en el equilibrio general sobre el ingreso y el gasto.

Los países subdesarrollados están más propensos a la inflación que los países más avanzados debido a sus sistemas de recaudación fiscal menos flexibles, una mayor presión en favor de

60. *Op. cit.*, pp. 91 y 92.

la inversión pública, y la mayor dependencia del comercio internacional. Por lo tanto, las políticas fiscales de los países más pobres se debe caracterizar por un conservatismo mayor que el de las naciones que tienen mayores niveles de ingresos”.

Es de especial importancia, para la CEAL,⁶¹ el conocimiento y análisis de la estructura y el funcionamiento de las economías en desarrollo, particularmente de las latinoamericanas, como bases determinadas en la formulación de sus estructuras financieras.

La realidad de las estructuras fiscales de los países menos desarrollados consiste en que poseen complejas estructuras de recaudación de ingresos fiscales que se han fragmentado y carecen de congruencia y flexibilidad de rendimiento. Normalmente una mayor tributación a la agricultura debe tener alta prioridad entre los problemas inmediatos.⁶²

En relación a los países menos desarrollados, agrega Robert S. Bangs,⁶³ “parecen carecer de la capacidad fiscal que se requiere para tratar con prontitud los problemas iniciales del desarrollo económico. Sus líderes pueden reconocer la necesidad de un mayor ingreso público, pero tal vez encuentren difícil obtener ese ingreso. Obstaculizados, como sucede con frecuencia, por sistemas de tributación anticuados que carecen de flexibilidad... pueden recurrir a la inflación abierta o reprimida como el menor de los males; a largo plazo podría demostrar no ser así, pero cuando menos se retrasan sus efectos, mientras que los de una mayor inversión pública son evidentes con más rapidez”.

En general, este es el aspecto de las estructuras fiscales de los países en desarrollo, por lo tanto se desprende que, en términos de Bangs,⁶⁴ “un país en desarrollo debe construir sobre el sistema impositivo que ya tenga, asegurándose que sus impuestos principales no se hagan anticuados, que su efecto sea progresivo cuando sea posible y que estén dentro de su capacidad ad-

61. Cf. Héctor Assael, *op cit.*, p. 91.

62. Cf. Robert S. Bangs, *op. cit.*, p. 201.

63. *Idem.*, p. 36.

64. *Id.*, p. 168.

ministrativa. Es obvio que deben eliminarse las brechas en la estructura de los ingresos fiscales, de manera que todos los grupos de población contribuyen una parte justa de los cuantiosos costos necesarios de la inversión pública”.

59.1.—ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO

Existe una multiplicidad de instrumentos al alcance del Estado para lograr la superación de los problemas económicos que enfrenta. Entre ellos Julio Alfredo Genel⁶⁵ cita los siguientes: “La oferta del crédito monetario, la tasa de rendimiento sobre activos financieros no monetarios, la redituabilidad ofrecida a extranjeros por instituciones financieras mexicanas, las compensaciones tributarias o subsidios directos, el déficit fiscal, los gastos gubernamentales y el tipo de cambio”.

El esquema anterior, desde luego, puede ser ampliado o modificado según sea el caso específico pero entre los mecanismos con que cuenta el Estado se pueden mencionar a los derechos de aduana, al dominio público, regalías, monopolios, discriminaciones a productores privados, la publicidad, etc.

Sobre las fuentes externas de ingresos Robert S. Bangs⁶⁶ reconoce que: “las únicas fuentes de capital exterior que están disponibles por lo normal para financiar el desarrollo económico son las que se reciben como ayuda de gobiernos extranjeros amigos (préstamos y donaciones); préstamos de instituciones internacionales como el BIRF; o la inversión privada de empresas extranjeras que tratan de obtener ganancias. Hay otras fuentes posibles de acceso a recursos exteriores para el desarrollo, como venturosas guerras de conquista...”

Acerca de la función proteccionista de los derechos de aduana, Maurice Lauré⁶⁷ expone: “es concebible que los derechos de aduana sean instituidos para proteger las actividades nacionales

65. Julio Alfredo Genel, *La estrategia del Estado en el desarrollo financiero*, CEMLA, México, 1977, p. 62.

66. *Loc. cit.*, p. 94.

67. *Op. cit.*, p. 250.

que un régimen de libre competencia pondría no en un estado de inferioridad pasajera. (Lo que deriva de la función estabilizadora de los derechos de aduana). Sino de inferioridad durable, en caso parecido los derechos de aduana evitan a la colectividad nacional en compensación de la ventaja que los consumidores encontrarían en la importación de productos menos costosos, los inconvenientes de una importancia más grande que resultaría ya sea de la disminución o de la supresión de una actividad nacional, o ya sea el desarrollo exagerado al consumo de ciertos productos de importación. Los derechos de aduana tienen una función proteccionista de orden social, económico o político, según que los inconvenientes a evitar sean sociales, económicos o políticos”.

De ellos las economías latinoamericanas y en general la de los demás países con idénticas características, pueden servirse con la finalidad proteccionista anotada.

Históricamente, el dominio público ha sido una fuente importante de ingresos públicos, aunque en el último siglo se ha hecho relativamente poco importante en los Estados no socialistas.⁶⁸

“Los ingresos que provienen del patrimonio del Estado, de las regalías y monopolios no tienen necesidad de ser aprobados por el parlamento para su exacción”,⁶⁹ por ese hecho deben ser utilizados al máximo por las distintas economías y particularmente por las que se encuentran en un estado de atraso económico aunque en el caso de México el Congreso no opone mayor obstáculo a los distintos ingresos proyectados que al final han de constituir la estructura fiscal del Estado.

Por otro lado, en México la estructura fiscal debe atender a una incentivación a los artesanos, debiendo clasificarse en forma clara para evitar los conflictos de aplicación de exoneraciones a distintas actividades. Igualmente debe contemplar una discriminación a los obreros en relación a la calidad de su trabajo,

68. James M. Buchanan, *La Hacienda pública en un proceso democrático*, tr. José R. Alvarez Rendueles, Ed. Aguilar, Madrid, 1973, p. 145.

69. Benvenuto Griziotti, *op. cit.*, p. 198.

y por ende de su productividad, y un aumento del beneficio en relación al cliente (antigüedad).

“En Alemania, Austria e Italia, los oficios de arte gozan de los mismos favores que en Francia pero son guiados comercial y técnicamente, así son florecientes y en expansión”.⁷⁰

Igualmente, refiriéndose al caso de México Emilio Margáin Manatou⁷¹ enfatiza la necesidad de evitar el endeudamiento: “mientras el Estado no cuente con la buena parte de los recursos económicos que legalmente le corresponden, lo que le permitirá no sólo satisfacer las nuevas necesidades sino además ir reduciendo las existencias; mientras el Estado no cuente con recursos sanos para invertir y que son los derivados de la recaudación impositiva, que permitirá el máximo aprovechamiento de cada peso que se erogue; mientras el Estado tenga que recurrir al crédito interno y externo para contar con recursos, lo cual encarece las obras o adquisiciones y trae consigo el endeudamiento del país; el adulto impreparado, sus hijos y los hijos de sus hijos, salvo verdaderas excepciones, carecerán del derecho a la oportunidad”. Esta es una opinión generalizada de los ciudadanos mexicanos, sin embargo, lo que sucede es que a México no le ha quedado otra alternativa para afrontar los problemas más urgentes. Jurídicamente la Constitución regula y limita el uso del crédito público siguiendo los principios de bienestar y desarrollo económico en su artículo 73 frac. VIII; por tanto, lo único que falta en México es aplicar rigurosamente dicho precepto constitucional.

En los países subdesarrollados como México no siempre se han dado a conocer con veracidad las conductas de los gobiernos e incluso se ha acudido a la retórica y a la demagogia, engañando así a buena parte de los gobernados. Por supuesto tal situación resulta negativa en una correcta estructura económica. Albert O. Hirschman⁷² encuentra al respecto: “los economistas y

70. Maurice Lauré, *Op. cit.*, pp. 82 y 83.

71. Emilio Margáin Manatou, *Examen de la política tributaria 1959-1972*, UASLP, México, 1972, p. 30.

72. *Op. cit.*, p. 247.

otros estudiosos de la ciencia social no parecen haber prestado mucha atención a ningún análisis, sistemático o causal, de la conducta de los gobiernos, en los países subdesarrollados, revelada por sus decisiones de política económica durante un determinado período. No obstante, en vista de la importancia de los gobiernos en el proceso de desarrollo, es obvio que la conducta gubernamental debe sujetarse al mismo minucioso escrutinio que se da a las motivaciones y conducta de los empresarios.

De hecho, si no contamos con mayores conocimientos respecto a las probables acciones y reacciones de los gobiernos pueden fracasar nuestros mejores intencionados esfuerzos de asistencia técnica. Esta conclusión es ineludible para cualquiera que haya observado a los economistas y otros expertos en ciencias sociales enviados en misiones al exterior. Al iniciarse su misión, es probable que piensen que el problema principal con el cual van a enfrentarse, es el de determinar lo que debe hacerse, por ejemplo, en qué sector se aplicará el principal esfuerzo de inversión, y qué políticas monetarias, fiscales y cambiarias deberán adoptarse. Sin embargo, pronto se dan cuenta de que no es muy difícil decidir qué se va a hacer o lo que deben aconsejar que se haga, y que la mayor parte de su tiempo transcurre tratando de que se acepten sus propuestas e ideas, viéndose, a menudo, frustrados”.

59.2.—SISTEMA MIXTO DE POLITICA FISCAL

En un sistema democrático, la responsabilidad de los contribuyentes en la configuración de la política fiscal resulta imprescindible, parte del sufragio mediante el cual participa indirectamente en la creación de la estructura financiera; sin embargo, su responsabilidad debe ser encauzada más allá por los órganos de gobierno incentivándoles en el cumplimiento y control de las obligaciones tributarias. Un sistema democrático con una política definida debe ser el mejor ejemplo para los gobernados, quienes son parte y se sienten parte del Estado. Cuando los gobiernos realizan obras, prestan servicios públicos eficientes y el destino de los ingresos es claro, se da origen a un ambiente propicio para la intervención privada en la coordinación de acciones encami-

nadas a un buen diseño de política fiscal sin que se pierda el principio, la potestad pública de su creación y tutela. Es un error descartar como elemento de política fiscal a los particulares, puesto que éstos son parte del Estado ha de tomarse en consideración su voluntad, ello debe de verse como el elemento integrante de la política fiscal más importante aunque la responsabilidad inicial corresponde a los gobiernos. Este aserto nos conduce a la búsqueda de un esquema ideal de un sistema mixto —sector público y privado— de política fiscal, bajo un principio de coordinación y de correspondencia. “Por la abrumadora mayoría de opinión entre sus ciudadanos, los países democráticos están en la obligación de hacer que triunfe un sistema mixto en el que predomine la iniciativa privada, pero en el que el gobierno desempeñe un papel vital”.⁷³

Alec Nove⁷⁴ reseña el caso de la URSS: “los impuestos a la renta no juegan un papel significativo: la tasa máxima en la URSS es sólo del 13%, antes de la guerra era aún más baja.

Esto se explica por el hecho de que el ingreso proviene de fuentes estatales (o de granjas colectivas); por lo tanto, es más fácil redistribuir el ingreso cambiándolo, que recurriendo a instrumentos tributarios. Los impuestos más altos se recaudan sobre las escasas formas legales de ingreso privado (a los pocos artesanos sobrevivientes, la medicina privada, etc.)”.

59.3.—ESTRUCTURA POR NIVELES DE GOBIERNO

Existe la necesidad de diseñar y aplicar una estructura fiscal de acuerdo a los distintos niveles de gobierno donde se establezca con claridad la delimitación de funciones para cada uno de ellos. Así, pues, Musgrave⁷⁵ observa que: “los impuestos cuya carga se dispersa sobre una base nacional deberían utilizarse para

73. Alvin H. Hansen, *Política fiscal y ciclo económico*, 3a. reimpression, FCE, México, 1973, p. 354; Véase también a: Benvenuto Griziotti, *op. cit.*, p. 127; Karl Deutsch, *op. cit.*, p. 96.

74. Alec Nove, *op. cit.*, p. 166.

75. *Op. cit.*, p. 302.

financiar servicios de alcance nacional. Aquellos otros cuyo impacto es local deberían emplearse para financiar los servicios locales. De acuerdo con este principio, pueden aducirse poderosas razones para atribuir los impuestos sobre el beneficio de las sociedades a la hacienda nacional, mientras que los impuestos sobre la propiedad deben formar parte de un sistema tributario local. También puede argumentarse en favor de la utilización de los impuestos sobre sueldos y salarios por la hacienda local, reservando el impuesto sobre el volumen de ventas para un nivel de la hacienda más amplio, tal como la hacienda regional, la estatal o las áreas metropolitanas. De forma semejante, la hacienda local puede utilizar con acierto un impuesto que recaiga sobre el pago del coste de los factores productivos con el fin de atender a la cobertura del coste de bienes públicos intermedios, esto es, bienes que reducen el coste de producción de las empresas comerciales que residen en área local. Los pagos del coste de los factores no sólo ofrecen el mejor índice para distribuir los beneficios recibidos de los bienes públicos intermedios, sino que el impuesto ofrece también como resultado una justificada exportación de la carga impositiva hacia los beneficios finales de beneficio local realizado por la producción.

El diseño regional de una estructura fiscal eficiente es una función de política tributaria, así como de política de gasto”.

Es de gran originalidad lo destacado por Musgrave⁷⁶ al decir que: “el problema regional de la estructura fiscal surge a causa de que los beneficios derivados de los servicios públicos están habitualmente sujetos a limitación especial. Nuestra afirmación anterior de que los beneficios de los servicios públicos están a disposición de todos los miembros del grupo ha de ser reformulada. Teniendo en cuenta las limitaciones especiales, encontramos ahora que los beneficios de los servicios públicos prestados en un determinado punto del espacio son disfrutados en cantidades iguales por “todos aquéllos que estén presentes en dicho espacio”. Si añadimos el requisito de que la provisión de servicios públicos debería determinarse y su coste financiero por los

76. *Ibidem*, pp. 290 y 291.

que los disfrutan, se deduce que los servicios públicos, cuyos beneficios se perciben por las personas situadas en una determinada región, deberían determinarse y pagarse por las personas que viven en dicha región.

Este principio tiene repercusiones de amplio alcance para la organización regional de la estructura fiscal. Los servicios pueden dividirse según sus regiones de beneficios, pueden ser locales, estatales, nacionales o mundiales. Los servicios cuyos beneficios son mundiales (tales como la exploración espacial) deberían financiarse sobre una base mundial; las funciones con beneficios nacionales (como ejemplo defensa nacional) deberían realizarse por un organismo de amplitud nacional, basándose sobre una determinación del servicio y base impositiva nacionales. Los servicios que son estrictamente locales como el alumbrado público para las casas que rodean la plaza de la ciudad, deberían suministrarse por un organismo de servicio local, con una participación correspondiente y limitada en la determinación del servicio y en la base impositiva. Los servicios que cubren una región más extensa, como las arterias de transporte, deberían determinarse y financiarse por el grupo de comunidades colindantes. Otras funciones, como la educación, deberían ser financiadas sobre una base en parte local y en parte nacional, según fue la movilidad de la mano de obra y demás".

Históricamente, en México se ha carecido de una demarcación precisa de la estructura fiscal de acuerdo a los distintos niveles de gobierno; sin embargo, con las últimas reformas al sistema económico de México (artículos 25 a 28 constitucionales) y las reformas sobre las actividades municipales (artículo 115 constitucional) se ha avanzado en la intención de establecer las funciones correspondientes a cada una de las esferas de gobierno mexicanas aunque todavía no se ha llegado a tal meta de una manera clara y perfectamente definida.⁷⁷

77. Las reformas aludidas son de fecha 2 de febrero de 1983 y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero del mismo año, para entrar en vigor al día siguiente de su publicación. Un

59.4.—NECESIDAD DE UN ESQUEMA DE POLITICA FISCAL PARA PAISES EN DESARROLLO

En virtud de que “muchos países en desarrollo simplemente no tienen un sistema efectivo de tributación”,⁷⁸ se desprende la necesidad de formular un esquema óptimo apropiado para las economías de los países que se encuentran lejos del bienestar económico deseable, en consecuencia, es conveniente proporcionar algunas de las características que deben reunir tales estructuras, mismas que, entre otras, según palabras de John H. Adler,⁷⁹ pueden ser: “la estructura tributaria debe reflejar, desde luego, las de la economía, sus normas de producción y de distribución del ingreso. A pesar de las grandes diferencias institucionales, de recursos y de estructura existentes entre los países con bajo ingreso, cabe hacer algunas observaciones generales con respecto a los principales tipos de impuestos”. Dichas consideraciones sobre los impuestos deben encaminarse a indicar el papel que debe asignarse a cada uno de ellos.

En América Latina hace falta un modelo tributario tal como lo propone Gerson de Silva:⁸⁰ “como los sistemas impositivos representan en los países latinoamericanos una extrema variedad de aspectos, tanto en lo que se refiere a su composición como respecto a las características de cada uno de los tributos que los integran se propone un “modelo tributario” con el objeto de facilitar los análisis desde el punto de vista de los instrumentos. El “modelo tributario” presenta el conjunto de herramientas que componen el taller con que se va a operar. Sin embargo, la opción instrumental no se puede realizar en el vacío. La elección de los medios supone la previa definición de los fines. Como en el caso de la elección de las matrices en un taller

extenso análisis de ellas se encuentra en: José Francisco Ruiz Massieu, Diego Valadez, *et al.*, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 622.

78. Robert S. Bangs, *op. cit.*, p. 35.

79. *Op. cit.*, p. 46.

80. Gerson de Silva, *op. cit.*, p. 229.

de maquinarias-herramientas la definición de una política tributaria supone, necesariamente, el conocimiento previo del diseño de la política o estrategia de desarrollo que se va a implantar".

Las características mínimas que debe poseer una estructura fiscal, según Gangemi⁸¹ son las siguientes:

- 1.—Existencia de una administración financiera eficiente, que conozca las consecuencias de su actuación.
- 2.—Ausencia de evasiones y duplicaciones y la admisión de exenciones limitadas, en un sistema claro, simple, coherente y elástico.
- 3.—El mantenimiento del impuesto progresivo, dentro de los límites reales.
- 4.—La afirmación de los principios de personalidad y de equidad en el reparto de la carga tributaria, en los impuestos directos, y la coordinación para simplificar y clasificar.
- 5.—La existencia de impuestos indirectos, también simplificados y coordinados con los directos.
- 6.—La certeza del Derecho Tributario y, consiguientemente la clara determinación de los derechos y deberes del Estado y de los contribuyentes, coordinada con un código tributario de principios generales.
- 7.—La consideración de que el contribuyente es único, y única por tanto, su capacidad contributiva, y
- 8.—El establecimiento de sanciones penales.

Por nuestra parte podemos agregar:

- 1.—Información oportuna y clara por los diversos medios posibles.
- 2.—Capacitación permanente a los servidores y programas de educación fiscal a los particulares.
- 3.—Actualización en las técnicas y tecnologías aplicables en el área.

81. Cit. por Fernando Sainz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Tomo II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 252.

- 4.—Delimitación de competencias en países organizados a través de entidades locales.
- 5.—Tribunales y organismos asesores para la solución de conflictos derivados de relaciones tributarias.
- 6.—Estímulo a la investigación científica que promueva mejores situaciones entre Estado y contribuyentes, etc.

CAPITULO VIII
INFLUENCIAS DE LA POLITICA FISCAL
EN EL DESARROLLO

SUMARIO

60.—Planteamiento general; 61.—Clasificación de los principales factores que influyen en el desarrollo; 62.—Los impuestos y el desarrollo; 63.—Otros factores que intervienen en el desarrollo; 61.1.—Las inversiones públicas y privadas; 63.2.—Los precios; 63.4.—La ocupación; 63.5.—El gasto público.

60.—PLANTEAMIENTO GENERAL

El avance de las economías es el resultado de múltiples esfuerzos de los gobiernos cuya responsabilidad consiste en promover el desarrollo para asegurar óptimos niveles de ingreso a la población, para lo cual cuenta con una extensa variedad de instrumentos propios de la política fiscal, todos ellos, según sea el manejo que se haga de los mismos, influyen directa o indirectamente, a corto, mediano o largo plazo en la estructura de la economía en general; por tanto, es necesario que se tenga un perfecto conocimiento de los grados de influencia que cada uno de ellos puede tener en forma aislada o conjunta entre dos o más de los instrumentos que son considerados como integrantes de un esquema de política financiera.

En el presente capítulo se quiere seguir como modelo algunos de los factores para lograr inferir sus posibles influencias en el desarrollo, sin embargo, tal planteamiento no excluye la posibilidad de que dicha influencia resulte ser en sentido inverso y,

además, el conjunto de elementos que integran la política fiscal, desde luego, no son los únicos que influyen en el desarrollo económico, a ellos se deben agregar otros factores que escapan a la noción de política fiscal y no se deben dejar de lado para desprender la manera en que conjunta o separadamente intervienen con la política fiscal en el desarrollo de la economía, tales como los señalados por la Comisión Económica para América Latina:¹

“En la relación entre los elementos reales y financieros en el proceso de desarrollo influyen decisivamente una serie de factores que establecen grados y tipos diversos de simetrías y asimetrías entre ambos. Entre ellos cabría señalar los que afectan a la evolución financiera y cuya relación con el desarrollo económico es muy difícil de precisar, como los derivados del grado de centralización de la economía, las relaciones internacionales, el modo de financiamiento de la deuda pública y la presencia de un proceso inflacionario crónico o agudo. Otro grupo de factores afecta a la estructura y modo de funcionamiento tanto de la economía como del sistema financiero, a saber: magnitud de la economía de subsistencia, grado de diversificación sectorial y espacial, patrones y niveles de consumo urbano con relación al ingreso medio disponible, hábitos y formas dominantes de ahorro de los agentes económicos, etc. Por último hay que recordar que las instituciones financieras, su sistema de operación, y el tipo de especialización por agentes y funciones, dependen en gran medida de cada país, sobre todo en lo que respecta a orientaciones de política económica, relaciones entre los sectores público y privado en materia financiera, y grado de abertura o de autofinanciamiento de las empresas dominantes en los sectores principales”.

Lo mismo opina Francisco Zamora² para quien las influencias en el desarrollo dependen de múltiples factores: económicos, sociales, políticos, etc., “aunque la marcha del subdesarrollo al

-
1. CEAL, “El desarrollo reciente del sistema financiero de América Latina”, selección de José Serra, *Desarrollo Latinoamericano, Ensayos Críticos*, No. 6, FCE, México, 1974, pp. 84-85.
 2. Francisco Zamora, *La Sociedad Económica Moderna*, 2a. ed., FCE, México, 1970, p. 259.

desarrollo no pueda decirse que sea puramente económica, la verdad es que se apoya sobre todo en la economía; o si se prefiere, lo cierto es que se manifiesta de manera relevante en ella. De ahí la propensión de los especialistas a identificar el progreso de los pueblos atrasados con su adelanto económico; su desarrollo con su gran industrialización. Por tanto, para cualquier país atrasado, desarrollarse significará tener y aplicar los recursos que han de permitirle modernizar su equipo técnico; aumentar la productividad del trabajo; crear un producto social que supere cada vez más el requerido para el consumo corriente; ahorrar con el fin de acrecentar el capital de que dispone; e impulsar el proceso de crecimiento de la economía mientras no sea capaz de auto sostenerse. Esta serie de hechos económicos va siempre acompañada de otros de naturaleza no económica: sociales, políticos, etc., que tienen con ella nexos de intervención; sin embargo, tal vez no fuera ni erróneo ni exagerado afirmar que la sucesión de los económicos viene a ser la espina dorsal del cuerpo que forman con todos los demás".

Más aún, los factores que inciden en el desarrollo no son sólo económicos, políticos, etc., sino además estructurales. Según sea correcta y eficaz o inadecuada la estructura de política fiscal, ésta influirá positiva o negativamente en el desarrollo, por eso se pregunta Raymond W. Goldsmith³ ¿tiene importancia la estructura financiera en este sentido para el desarrollo económico? y él mismo contesta: "a mi juicio la tiene en el sentido de que mientras más adaptado se encuentre el sistema financiero a los requisitos específicos de los grupos acreedores y deudores, es decir, mientras reúna de manera económica y rápida a los superávit y déficit financieros, más probabilidades tendrá de acelerar el crecimiento económico.

...Es posible que el sistema financiero contribuya al crecimiento económico; que esta contribución probablemente será mayor cuanto más amplio sea el conjunto de instrumentos finan-

3. Raymond W. Goldsmith, *La estructura financiera y el crecimiento económico*, CEMLA, México, 1963, p. 49.

cieros disponibles e instituciones financieras en oposición, mientras que se apeguen a las reglas de la libre competencia”.

“Las operaciones financieras de los gobiernos han tomado tales proporciones que han de tener inevitables efectos importantes sobre el nivel al que opera la economía, cuando los gobiernos detraen de la corriente de renta nacional e inyectan en ella desde un cuarto o un tercio de esa corriente, los efectos no pueden ser naturales. Existen dos tipos principales de estos efectos. Primero, la elección en cuanto al nivel adecuado del gasto supone la elección del grado en el que los servicios del gobierno deben sustituir a los servicios producidos privadamente. Esto es, cuando el gobierno se apropia de renta monetaria a través de los impuestos y la gasta, en este mismo grado la renta privada no está ya a disposición de los individuos privados de acuerdo con sus deseos individuales, sino que están a disposición del gobierno de acuerdo con los deseos de la sociedad, . . . así, las operaciones fiscales determinan, inevitablemente, a qué sectores se dirige una parte importante de los recursos económicos. Esto es cierto, ya se dirija o no a la política fiscal conscientemente a tales fines. La argumentación en favor de una utilización funcional de los instrumentos fiscales comienza así con el reconocimiento de la imposición, el endeudamiento y el gasto, tienen, en cualquier caso, importantes efectos económicos y excita a la política fiscal consciente a adoptar la resolución de evitar resultados negativos desde el punto de vista del bienestar económico”.⁴

En suma, la política fiscal es el medio lógico del Estado para orientar y promover el desarrollo, como lo dicho anteriormente por Philip E. Taylor y corroborado por Wonnacott/Wonnacott:⁵ “...el gobierno tiene la capacidad y la responsabilidad de manejar la demanda agregada, asegurando así una prosperidad continua sin inflación. El gobierno puede afectar la demanda agre-

4. Philip E. Taylor, *Economía de la Hacienda Pública*, tr. Ma. Teresa Fuentes Quintana y José Ma. Lozano Irueste, Ed. Aguilar, Madrid, 1960, pp. 566, 567, 568.

5. Wonnacott/Wonnacott, *Economía*, tr. de Leonida Mora y Luis Bernardo Flores, Ed. Mc. Graw-Hill, Bogotá, 1979, p. 1185.

gada con políticas fiscales, esto es, por medio de cambios en los gastos del gobierno o en las tasas impositivas”.

Nicholas Kaldor⁶ explica el problema del desarrollo de las economías a través de una interpretación comparativa del problema que vivió Keynes y lo que para Kaldor ha de ser un problema futuro: el desarrollo. “Con lo que se ha logrado hasta aquí —o cuando menos con lo que se ha ganado en entendimiento— en la cuestión de la estabilidad económica, la preocupación de los años próximos será la de volver cada vez más al intrincado y mucho más compensador problema de la tasa de desarrollo económico. El problema keynesiano de subocupación y de políticas económicas anticíclicas, debido al éxito de la máquina intelectual que inventó Keynes, se retirará del interés frontal en la misma forma en que los hombres cesaron de preocuparse por Malthus cuando la tasa de natalidad disminuyó. La diferencia entre el problema anticíclico keynesiano y el problema de crecimiento a largo plazo puede definirse así. El primero se refiere a la cuestión de cómo retrasar (o acelerar) el *crecimiento* en la *capacidad* de compra de los consumidores, de tal manera que permanezca igual a la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto. El último se refiere a la cuestión de cómo obtener una alta tasa de desarrollo económico —o tan alta que sea consistente con una existencia razonablemente placentera para los hombres y mujeres que forman la sociedad”.

61.—CLASIFICACION DE LOS PRINCIPALES FACTORES QUE INFLUYEN EN EL DESARROLLO.

Como se ha apuntado, los factores determinantes del desarrollo pueden quedar enmarcados dentro de las estructuras de política fiscal o bien pueden ser independientes de ésta, por eso los diversos tratadistas presentan un buen número de categorías de hechos que en alguna forma influyen en el crecimiento económico.

6. Nicholas Kaldor, *Impuesto al Gasto*, 2a. reimpresión, FCE, México, 1976, p. 181.

Robert S. Bangs,⁷ al referirse a nuestro problema, acude a las explicaciones que históricamente se han venido formulando al respecto y al citar al profesor Smithies afirma que “ha descrito estas rutas alternativas para el desarrollo y ha denominado al tipo de crecimiento que depende de manera principal de la acumulación de capital, Crecimiento Ricardiano, y al tipo que depende principalmente de un esfuerzo más técnico, Crecimiento Malthusiano. Los términos que derivan de una diferencia de opinión entre los dos famosos economistas británicos de principios del siglo XIX”. Consecuentemente una antigua clasificación de alternativas para el desarrollo se bifurca en: acumulación de capital y un esfuerzo más técnico.

Al respecto, igualmente observa Bangs,⁸ “como es obvio, las medidas políticas para promover el crecimiento son muy diferentes cuando se sigue el camino de Ricardo que cuando se depende principalmente de la ruta trazada por Malthus. Por ejemplo, el Crecimiento Ricardiano necesita una limitación del consumo mucho más rigurosa que el Crecimiento Malthusiano. Este concepto de rutas alternativas para el desarrollo es muy interesante y tiene importantes implicaciones para la política fiscal”.

A las estrategias del Estado para el desarrollo financiero, Julio Alfredo Genel⁹ las clasifica de la manera siguiente: “la oferta de crédito monetario, la tasa de rendimiento sobre activos financieros no monetarios, la redituabilidad ofrecida a extranjeros por instituciones financieras mexicanas, las compensaciones tributarias o subsidios directos, el déficit fiscal, los gastos gubernamentales y el tipo de cambio”.

En forma implícita, Guillermo Ortiz Martínez¹⁰ clasifica los factores que intervienen en el desarrollo. Unos, dice, son los que

7. Robert S. Bangs, *Financiamiento del Desarrollo Económico*, 2a. ed., FCE, México, 1973, p. 33.

8. *Loc. cit.*

9. Julio Alfredo Genel, *La estrategia del Estado en el desarrollo financiero*, CEMLA, México, 1977, p. 62.

10. Guillermo Ortiz Martínez, *Acumulación de capital y crecimiento económico*, CEMLA, México, 1979, pp. 1-5.

proviene de las relaciones económicas internacionales sobre el proceso de acumulación de capital, otros consisten en la capacidad gubernamental para influir sobre la actividad económica mediante el uso de las políticas monetarias y fiscales. Atribuye una función predominante en el crecimiento económico a la estructura institucional del sector financiero. Otro factor es la incapacidad de las empresas para financiar la estructura de sus pasivos mediante ventas de acciones. El ahorro también contribuye en el crecimiento de la economía; destaca la importancia de la congruencia entre fines y objetivos y finalmente a la estabilidad de la moneda como mecanismo decisivo en el desarrollo económico.

62.—LOS IMPUESTOS Y EL DESARROLLO.

El renglón impositivo es uno de los instrumentos más valiosos de que dispone el Estado para lograr el avance de su economía, según lo ha expresado la generalidad de los estudiosos del área. El uso del impuesto puede ser múltiple según el fin perseguido a través de este mecanismo, por ejemplo, según Harold M. Groves¹¹ se puede alterar la cantidad (nivel en conjunto) de los impuestos con el resultado de aumentar o disminuir los ingresos disponibles para los gastos privados, o bien, puede alterar la cantidad y el sistema impositivo (aumentando o disminuyendo su progresión o cambiando su composición) con el objeto de cambiar la proporción de los impuestos procedentes de los continentes del ahorro y del consumo de los ingresos.

El sistema tributario para Tulio Rosembuj¹² “es uno de los instrumentos básicos para aumentar o restringir la demanda global de bienes y servicios por parte del sector privado.

...La reducción del gasto público y el incremento de los impuestos reducen el PNB en un múltiplo de su acción inicial.

Si los gastos e impuestos se incrementan al mismo tiempo,

11. Harold M. Groves. *Finanzas Públicas*, 5a. reimpresión, Ed. Trillas, México, 1980, p. 737.

12. Tulio Rosembuj, *Introducción a la Reforma Tributaria*, Ed. Blume, Barcelona, 1980, pp. 20-22.

y por igual cuantía, el efecto del gasto prevalece sobre el efecto de los impuestos sobre la economía.

...El sistema tributario es tanto más flexible¹³ cuanto más se aproxima al umbral de suficiencia requerido para financiar el gasto público”.

Los impuestos, según el fundamento de Kenneth Kurihara,¹⁴ determinan la dimensión del ingreso disponible en manos del público en general y por lo tanto, también la magnitud de la brecha inflacionaria, determinan la oferta disponible de bienes y servicios, además, el mantenimiento de un presupuesto nacional equilibrado, mejor aún, de un superávit presupuestario en efectivo, depende en gran parte, de la cantidad de las percepciones de impuestos. Es axiomático que durante la inflación deberá retenerse la estructura impositiva existente, eliminando la posibilidad de reducciones a los impuestos, a la vez que adoptar nuevos impuestos o aumentar las tasas de los ya existentes si es posible, para reducir la cantidad de dinero gastable que se encuentra en manos del público en general. Pero debe tenerse cuidado de no deflacionar los ingresos monetarios del país por la vía de las contribuciones al grado que se pueda provocar una recesión de la actividad económica. Es difícil de alcanzar el grado de flexibilidad que se necesita para invertir la acción de una política impositiva bastante efectiva contra la inflación por razones políticas

13. El impuesto flexible de acuerdo con Rosembuj es aquél que tiene la capacidad de proporecionar ingresos mayores que la tasa de crecimiento del producto nacional en la etapa de expansión e ingresos menores de dicha tasa cuando se atraviesa una etapa de recesión. ...¿Por qué un sistema tributario es rígido? —porque prevalecen impuestos indirectos sobre consumos específicos; —por la disparidad de valores entre estimulaciones objetivas de bienes rústicos y urbanos y precios de mercado; —por el retardo con que Hacienda percibe efectivamente los impuestos desde la realización de sus hechos imponibles respectivos; —por la falta de suficiencia, erosión del sistema. ...el valor añadido, que tienen todos los tributos de pésimo estabilizador.

14. Kenneth K. Kurihara, *Teoría Monetaria y Política Pública*, 5a. reimpresión, FCE, México, 1982, pp. 83, 85 y 86.

y, tal vez psicológicas. En parte debido a tales dificultades que se encuentran comprendidas y los ajustes impositivos, las autoridades fiscales monetarias tienden a adoptar medidas puramente monetarias para evitar la inflación o la deflación.

Nicholas Kaldor¹⁵ sugiere que: "si se considera a los impuestos solamente como un medio de ejercer un control económico general, de contrarrestar las tendencias inflacionarias y deflacionarias que surgen del variable estado de las expectativas y otras causas, y de asegurar cierta distribución preferida de recursos entre consumo y acumulación de capital, el sistema más sencillo y más eficaz sería tener sólo dos clases de impuestos: un impuesto sobre el gasto personal y un impuesto sobre el gasto de capital. El propósito del primero (que probablemente suministraría la mayor parte del ingreso) sería limitar la demanda de bienes de consumo a cualquier fracción de los recursos nacionales de la comunidad, actuando a través de la agencia del gobierno, desee se dedique corrientemente a ese fin; y a contrarrestar las tendencias a la fluctuación, a través de variaciones apropiadas de las tasas. El impuesto sobre el gasto de capital tendría, de manera semejante, la función de limitar y estabilizar el nivel corriente de inversión de los negocios".

De acuerdo con una política anticíclica, estima Harold M. Groves,¹⁶ "esta política exige que el gobierno, internacionalmente, desequilibre su presupuesto en los períodos inflacionistas y deflacionistas; que aumente sus gastos y reduzca los impuestos cuando el gasto privado baje a niveles de depresión, y eleven los impuestos y reduzca sus gastos durante los tiempos de prosperidad (o inflacionistas) del ciclo de los negocios. Los partidarios de este sistema lo son también de una filosofía favorable al presupuesto equilibrado; pero con base en un equilibrio cíclico, no anual. Implícita en esta opinión está la creencia de que una acertada administración del presupuesto del gobierno determinará que el déficit de la depresión sea compensado con el superávit de los tiempos de prosperidad.

15. *Op. cit.*, p. 177.

16. *Op. cit.*, p. 751.

Los partidarios de la filosofía tradicional de presupuesto equilibrado oponen vigorosas objeciones a esta manera de razonar, los desajustes de la economía —de los que no son sino síntomas, la inflación como la deflación— se consideran como autocorregibles mediante el funcionamiento automático del mecanismo de los precios¹⁷.

La tendencia reciente en Gran Bretaña como en otros países ha sido apoyarse en los impuestos a las compañías para obtener una parte cada vez más importante del ingreso total por impuestos, indica Kaldor.¹⁷

El manejo de la tributación como instrumento del proceso de desarrollo evidentemente ofrece considerables ventajas, pues analiza el sistema tributario desde la óptica de la política, dejando de lado la mera consideración de los problemas de la técnica tributaria.

También se hace necesario atender a otras variables fundamentales: exportación, inversión, consumo, etc.¹⁸

Partiendo de las categorías de impuestos según sean directos o indirectos se pueden desprender efectos diversos en el crecimiento económico, puesto que como bien señala Francisco Zamora¹⁹ “los impuestos indirectos afectan principalmente a los grupos sociales de menores recursos, receptores de los ingresos más pequeños, puesto que destinan al consumo la mayor parte de éstos. Los directos, en cambio, gravan sobre todo a los grupos minoritarios de altos ingresos, que pueden pagarlos sin reducir de manera significativa el consumo que hacen, ya que es mínima la fracción de sus entradas que gastan en él.

Las repercusiones económicas que provocará la acción del Estado sobre los impuestos tienen que variar, en consecuencia, según la naturaleza de los propios impuestos. Si quiere influir en el consumo, modificará los ingresos de manera adecuada: para reducir la demanda agregada los aumentará; y los disminuirá

17. *Op. cit.*, p. 148.

18. Cf. F. Julio Herschel, *Ensayos sobre política fiscal*, Ed. EDERSA, Madrid, 1975, p. 581.

19. *Op. cit.*, pp. 166-167.

cuando se proponga estimular. En el primer caso, hará que el gasto total tienda a decrecer, la circulación monetaria a disminuir y el consumo agregado a comprimirse, provocará, en suma, un efecto deflacionario. En el segundo, hará que propenda a crecer el gasto, la circulación en consumo; suscitará, por tanto, un efecto inflacionario.

Cuando pretenda influir sobre el ahorro, el Estado acude a los impuestos directos; principalmente al *income tax*.²⁰ Una elevación de sus tasas no alterará de manera apreciable al consumo de las personas de altos recursos que las cubren con cargos a sus ingresos; afectará poco, en consecuencia, al consumo total; en cambio el ahorro agregado se reducirá, puesto que los más fuertes causantes pagarán el incremento del tributo cargándolo a la parte que ahorrará de sus entradas. El efecto deflacionario del aumento será mucho menor que el producido por una alza de los impuestos indirectos. Lo opuesto sucederá si el gobierno reduce las cuotas del *income tax*: el consumo global apenas si experimentará cambio, pero el monto de ahorro total ascenderá, por consiguiente, el efecto inflacionario suscitado será menor que el que provocaría una baja de los tributos indirectos.

El uso que haga el Estado de la imposición como mecanismo estabilizador, tendrá que normarse por las peculiaridades propias de cada clase de impuestos: contra una depresión prevista será necesario fomentar el gasto global y, en consecuencia, desalentar el ahorro. Las autoridades, bajarán los impuestos indirectos y subirán los directos. Para combatir la tendencia hacia un auge inflacionista, que podría culminar en una crisis, aumentará los tributos indirectos y reducirán los directos".

De lo expuesto fácilmente se colige que la imposición ya no tiene únicamente la limitada función que secularmente se le atribuía, consistente en la obtención de ingresos para sufragar los gastos públicos. Ahora la dimensión del impuesto ha sufrido un giro de mayores alcances, concibiéndolo como un valioso mecanismo de regulación económica y, por tanto, valioso instrumento en la promoción para el desarrollo económico. En este sentido

20. Impuesto sobre la renta, en el caso de México.

Nicholas Kaldor²¹ afirma lo mismo —aunque con referencia específica al impuesto al gasto— “la revolución keynesiana ha significado, en el campo de las finanzas públicas, que la imposición ya no se considere como un medio de encontrar dinero para el gasto del gobierno, sino como una de las primeras armas en la la armadura gubernamental para asegurar la estabilidad económica y monetaria general. Un aspecto de esta nueva concepción de “finanzas funcionales” (para usar la frase de Lerner) es que la cantidad que ha de obtenerse por los impuestos se considera por las condiciones económicas totales, y no simplemente por las necesidades financieras del Estado. Un segundo aspecto, y tal vez aún más importante, es que desde el punto de vista económico, las clases de impuestos establecidas ya no se consideran con indiferencia, puesto que se reconoce que el efecto de una cantidad dada de impuesto variará de acuerdo con el dinero obtenido a través de una u otra clase de impuestos”.

63.—OTROS FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL DESARROLLO

Ante la gran cantidad de elementos que influyen en el desarrollo económico, como ha quedado anotado, en esta parte sólo se hará referencia a algunos que a manera de muestra se han seleccionado para exponerlos como modelos en los posibles impactos provenientes de tan numerosos factores en el crecimiento de la economía.

63.1.—LAS INVERSIONES PUBLICAS Y PRIVADAS

Tanto las inversiones públicas como las privadas constituyen un renglón determinante del nivel de avance de las economías, por tanto, es necesario que a cada una de ellas se les delimiten perfectamente sus campos de acción de acuerdo a la forma de gobierno de que se trate. Si se parte de un sistema de economía mixta debe existir colaboración y coordinación de ambos sectores a fin de dirigir las inversiones hacia los requerimientos de la ma-

21. *Op. cit.*, p. 175

yoría de la población para lograr a mediano o largo plazo mejores niveles de vida en conjunto. En las economías donde se monopoliza la inversión por parte del sector público, las tomas de decisión son responsabilidad directa del Estado; sin embargo, directamente debe participar o más propiamente se les debe dar participación a los gobernados en esas tomas de decisión sobre inversión. Esto principalmente es aplicable a los sistemas de gobierno democráticos y en una menor medida se puede decir lo mismo de otras categorías de gobierno en las cuales la voluntad general no puede ni debe ser subestimada puesto que ellos se encuentran involucrados en los resultados finales que han de conducir a un atraso o desarrollo de la economía. El éxito de las políticas de desarrollo expone Víctor L. Urquidí²² “depende del nivel y de la composición de las inversiones privadas, y de la eficacia de sus operaciones productivas y distributivas, al igual que tratándose del sector público”.

63.2.—INFLUENCIA EXTERNA

Las relaciones internacionales pueden acarrear influencias que constituyen un obstáculo o ayuda para el desarrollo, por ello es preciso que los gobiernos adopten todas las estrategias a su alcance para estar a la defensiva del primer supuesto, o bien para estar en condiciones de aprovechar al máximo el auxilio proveniente del exterior a fin de lograr un real crecimiento económico. Robert S. Bangs²³ explica: “la influencia de esta ayuda exterior sobre la política del país receptor es un tema que necesitamos examinar con cuidado. Debido a que la política fiscal se aproxima tanto al núcleo del programa político de un gobierno, siempre existe un problema delicado: ¿cómo y en qué medida se justifica que un país que otorga ayuda influye en las políticas económicas de un país receptor? la promesa de ampliar la ayuda o

22. Víctor L. Urquidí, “La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina”, selección de Héctor Assael, *Ensayos de política fiscal*, No. 2, FCE, México, 1975, p. 45.

23. *Op. cit.*, p. 108.

la amenaza de terminarla son un instrumento poderoso para influir en los gobiernos, en especial en los países pobres". A la explicación de Bangs sobre la influencia externa debe agregarse que en términos más precisos ésta no proviene únicamente de gobiernos sino, además, cada vez en mayor grado procede de organismos, instituciones o comunidades internacionales, etc.

63.3.—LOS PRECIOS

Además del instrumento clásico con que cuenta el Estado para regular su economía, los tributos, puede citarse al aumento de precios sobre bienes y servicios del Estado, desde luego cuando cabe esta posibilidad. Con referencia a los ahorros Clement y Pool²⁴ explican esta alternativa: "hay dos modos básicos por medio de los que el gobierno puede incrementar los ahorros: el primero es el logro de excedentes en las empresas públicas, tales como agua y alcantarillado, electricidad y transporte. El incremento de los ahorros, en esta forma, implica el cobro de tarifas por esos servicios, que superan a los costos, incluyendo la depreciación. El alcance de estos excedentes ha resultado ser una tarea difícil en América Latina. Una de las causas de dificultades es que las entidades que proporcionan servicios públicos pueden inhibirse para adoptar normas de establecimiento de precios que les permitan obtener excedentes. Además, si se considera que el proporcionar servicios a un costo razonable a una gran parte de la población, es un criterio normativo para esas empresas, puede haber argumentos fuertes en contra de la obtención de excedentes en esos campos. En cualquier caso, las normas de establecimiento de precios de las entidades y el sector público son muy "políticas" y una fuente poco probable de generación de ahorros para el sector público".

63.4.—LA OCUPACION

Evidentemente la ocupación puede tener una importante in-

24. Morris C. Clement y John C. Pool, *Economía, enfoque: América Latina*, Tr. Agustín Contín, Ed. Mc. Graw-Hill, México, 1972, p. 211.

fluencia en el proceso del desarrollo económico cuando se trata de una ocupación productiva, es decir, ocupación de empleados profesionales, técnicos o artesanos debidamente capacitados para producir y con ello contribuir al incremento de la riqueza pública. El supuesto contrario de ocupación no productiva en el mediano o largo plazo se transforma en incremento de gasto público. Al respecto Robert S. Bangs²⁵ comenta: “quizá lo primero que deba decirse en referencia a este tema es que existe relativamente poco acuerdo entre los economistas con respecto a la naturaleza exacta de la relación de la política fiscal con el crecimiento económico. La opinión ortodoxa contemporánea, en los EE.UU. cuando menos, afirma 1) que la principal meta de la política fiscal es asegurar una elevada ocupación continua a precios estables y 2) que la consecución de este objetivo hará también que el crecimiento llegue a un máximo, ya que la producción potencial aumenta con más rapidez cuando está presionada constantemente por la producción real.

Este precepto de hacer máximo el crecimiento haciendo máxima la ocupación se aplica de manera principal a los países desarrollados; además, sólo es importante si se toma relativamente a corto plazo del crecimiento. Tal precepto no tiene mucha utilidad práctica para los países menos desarrollados —que se caracterizan, casi todos, por un considerable volumen de desocupación estructural, real u oculta. Por lo tanto, para esos países deben buscarse otros principios rectores de la política fiscal que se determinan a estimular el crecimiento”.

63.5.—EL GASTO PÚBLICO

Mediante el gasto público se puede estimular o desestimular el desarrollo económico y además de su relación con el ingreso se desprende el nivel de la economía y su tendencia hacia la depresión o hacia el crecimiento, Philip E. Taylor²⁶ señala: “es importante, sin embargo, conocer la relación de la renta con el gasto

25. *Op. cit.*, p. 31.

26. *Op. cit.*, pp. 32 y 33.

durante un determinado período. Esta relación demostrará que la política fiscal ha dado lugar a un déficit o a un superávit; indicará la dirección en la que se mueve el tesoro. Esta es, en realidad, la clase de hecho que tiene importancia en la programación de la futura política fiscal”.

El gasto público es uno de los utensilios fiscales que tiene a su disposición el gobierno para compensar las tendencias deflacionistas o inflacionistas. El gobierno, escribe Harold M. Groves,²⁷ puede aumentar o disminuir el volumen del gasto público (suplementando los gastos privados en más o menos grado). Por ejemplo, durante una depresión puede el gobierno iniciar un programa de obras públicas.

Por su parte, agrega Philip E. Taylor,²⁸ “el gasto público, que puede ser altamente eficaz para inducir una expansión de la actividad económica durante un período de desempleo, debería reducirse al mínimo cuando se ha alcanzado el pleno empleo. Si no lo reduce el gobierno deviene un factor de fuerte influencia en la competencia al alza de los precios para cantidades limitadas de bienes. Un caso especial es el de la guerra, durante la cual la producción civil está rígidamente limitada, mientras que las rentas individuales son elevadas. En tales circunstancias, es, por supuesto, imposible que el gobierno reduzca sus gastos”.

27. *Op. cit.*, p. 737.

28. *Op. cit.*, pp. 176 y 177.

CAPITULO IX

LA PLANIFICACION PREMISA DE LA POLITICA FINANCIERA

SUMARIO

64.—Noción de planificación fiscal; 65.—Los factores que deben intervenir en la planificación financiera; 66.—La variabilidad de la planificación fiscal; 67.—Utilidad de la planificación financiera; 68.—Algunos obstáculos en la planificación fiscal; 69.—Comentario final.

64.—NOCION DE PLANIFICACION FISCAL

Uno de los conceptos más amplios de planificación es el proporcionado por Sergio de la Peña,¹ según el cual “la planificación consiste en que es el medio de alcanzar los objetivos y metas previamente establecidos del desarrollo de una sociedad. Se trata de acciones propositivas y explícitas, mediante las cuales se proponen finalidades de evolución social, de organización de los medios necesarios para lograr esas finalidades, y de su aplicación en una sucesión coherente y relativamente prevista de acciones. Por lo mismo la planificación comprende el diseño y la aplicación de la política económica y al mismo tiempo se encuentra estrechamente determinada en su orientación por el contenido de ésta y

1. Sergio de la Peña, “Requisitos de la planificación: un enfoque histórico”, selección de Miguel S. Wionczek, *La Sociedad Mexicana: presente y futuro*, No. 8, 2a. reimpresión, FCE, México, 1983, p. 158.

no solo por lo que se refiere a las finalidades del quehacer económico y a las aspiraciones de cambio que contiene, sino también a las formas de funcionamiento social. Es decir, el contenido de orientación de la planificación se determina por la idea prevalente acerca del orden socioeconómico deseable y existente”.

La conceptualización sobre planificación financiera ha tenido diversas modalidades de acuerdo al desenvolvimiento histórico de la economía. Robert S. Bangs² expone: “actualmente los países menos desarrollados consideran, por lo general, al desarrollo como un proceso que el Estado debe planear y conducir. En los países industriales más antiguos, aunque en el pasado el Estado otorgó muchos subsidios e incentivos con propósitos especiales para alentar determinados aspectos del desarrollo, no era usual contar con un plan global para todo el proceso de éste. Adoptar y trabajar dentro de un plan global de desarrollo no significa que una nación debe planear toda la actividad económica sobre una base totalitaria. Pero sí implica la intrusión del gobierno en el proceso de decisiones privado, lo que en el siglo XIX habría sido inconcebible.

El simple hecho de que una nación trate de planear su desarrollo no asegura que éste ocurrirá en la realidad con más rapidez de la que hubiera sido el caso en ausencia del plan. Abundan los ejemplos de un mal planeamiento del desarrollo. No obstante, los esfuerzos planificados del desarrollo económico han caracterizado la política de muchas naciones, sino es que la mayoría, desde el final de la II Guerra Mundial. En casi todos los países la planeación global se ha convertido en una técnica aceptada dentro de los esfuerzos para dirigir y acelerar el proceso del desarrollo”.

En el caso de México se encuentra el presupuesto de egresos y la ley de ingresos como la principal expresión de la planificación financiera y, desde luego, el plan nacional de desarrollo, la ley de planeación, el programa nacional de financiamien-

2. Robert S. Bangs, *Financiamiento del desarrollo económico*, 2a. ed. FCE, México, 1971, p. 14.

to del desarrollo, etc. Jacinto Faya Viesca³ afirma: “otra de las ideas poco estudiadas en las finanzas modernas es la importante función del crecimiento en su práctica transformación como un sistema de producción, de distribución y de consumo para toda la nación. Por esta razón, el Estado forzosamente tendrá que definir sus grandes objetivos nacionales y decir cuál será su política económica en un estricto paralelismo a su política presupuestaria. Prácticamente, la política presupuestaria anual será la expresión más acabada en lo formal y material, de la política económica y social del Estado”.

La noción de planeación financiera como condición de la política económica se ubica en una dimensión de carácter público excluyéndose de la misma conceptualización lo que se quiere significar por planeación fiscal en un enfoque aplicable a relaciones de orden privado, donde el objetivo consiste en disminuir o atenuar al máximo posible las obligaciones financieras establecidas por el Estado a los particulares.

65.—LOS FACTORES QUE DEBEN INTERVENIR EN LA PLANIFICACION FINANCIERA

Un primer requisito consiste en que la planificación financiera no puede ser únicamente el resultado de la intervención estatal en su diseño y ejecución, sino que además debe participar concurrentemente la iniciativa privada para que se obtengan mejores resultados de tal estrategia. Julio Herschel⁴ sostiene que: “este tipo de planeación tiene ciertas características particulares, resultantes de la interacción de la política del gobierno y las reacciones que se producen en la economía privada, reacciones que pueden hacer fracasar en parte la acción estatal y que, además, pueden producir efectos secundarios no deseados. Esta circunstancia hace que la planeación tributaria reúna características de

3. Jacinto Faya Viesca, *Finanzas Públicas*, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 219.

4. F. Julio Herschel, *Ensayos sobre política fiscal*, Ed. EDESA, Madrid, 1975, p. 223.

obligatoriedad —elemento distinto de las medidas que conciernen al sector público—, pero también tienen rasgos de tipo indicativo que caracterizan las medidas de planeación que afectan al sector privado. Esto hace que tanto la acción del Estado como la reacción de la economía privada, deba ser analizada cuidadosamente, es necesario que concurra una eficaz acción y comportamiento de la otra parte para lograr el éxito de la planeación tributaria. Ello implica no sólo una mejora en la administración de la recaudación tributaria, sino también una adecuada planeación del comportamiento del sector privado. Para ello se requieren no sólo medidas para reforzar las leyes —sobre todo, sanciones firmes—, sino también una adecuada publicidad del papel que desempeña el Estado”.

La planeación financiera debe erigirse por principios de jerarquía a fin de, por una parte, lograr una recaudación sana y eficiente y, por otra, una inversión lo más productiva posible. Esto es, la optimización del ingreso y gasto en consecuencia. La correcta planificación gubernamental consiste en el establecimiento de adecuadas prioridades para el programa de intervención pública y la formulación de un conjunto de políticas públicas sensibles y congruentes para estimular el crecimiento del sector privado.⁵

Otro requisito de un buen programa de financiamiento consiste en que se deben abarcar los factores económicos y los no económicos, de manera conjunta. En efecto, señala Julio Herschel:⁶ “sin desconocer los evidentes inconvenientes y defectos que pueden haber caracterizado a la acción de los gobiernos en los países de América Latina, una interesada acción de ciertos grupos ha insistido únicamente en los aspectos negativos de la política estatal, sin reconocer los efectos positivos que el Estado ha desempeñado en el desarrollo económico. Es esta imagen que los ciudadanos tienen del Estado la que en buena medida puede influir en su comportamiento.

Lo indicado señala también otra característica distintiva de la

5. Cf. Robert S. Bangs, *op. cit.*, p. 171.

6. *Op. cit.*, p. 223.

acción tributaria, aunque no son exclusivamente sólo de ella; nos referimos a la interacción de elementos económicos y no económicos. En efecto, no se pretende que con una sola acción publicitaria se logre modificar el comportamiento de los ciudadanos; para ello se requieren cambios más profundos en las características sociales de la comunidad. Además, una acción más eficiente del Estado que se requiere para efectivizar la reforma (racionalización administrativa, creación de un verdadero servicio social), es un ejemplo de los cambios institucionales que se vinculan a lo económico”.

Una condición necesaria para la planificación es la conveniencia de una dirección y control mediante órganos centrales de coordinación y a la vez de una descentralización por lo que respecta a su ejecución y en algunos aspectos que directamente atañen a las regiones beneficiadas con el proceso de programación. Es probable, refiere Robert S. Bangs,⁷ “que la estructura de gobierno de los países menos desarrollados esté muy centralizada. De hecho, el establecimiento de un fuerte gobierno central es una precondition para la planificación racional del desarrollo. Uno de los problemas que muchos países han experimentado a medida que proceden a la ejecución de los planes de desarrollo es la forma de centralizar para continuar con el proceso de planificación de manera que éste sea más flexible ante las necesidades y capacidades locales. Las decisiones de la planificación del desarrollo no se pueden hacer todas al nivel más alto si se quiere que el proceso de la planificación tenga éxito. Incluso los países que practican la planificación han descubierto que existe una necesidad práctica de alguna descentralización.

Al igual que el proceso de planificación es necesario, aunque sea difícil y requiera mucho tiempo, la descentralización de la administración de la recaudación fiscal es difícil pero necesaria, hasta que la descentralización haya llegado a un punto crítico, la capacidad del país en desarrollo para emplear la tributación directa seguirá siendo muy limitada”. “...parece ser muy aconsejable que en cada país de América Latina se cree un mecanis-

7. *Op. cit.*, p. 225.

mo de coordinación financiera al más alto nivel, y con más razón si se adoptan planes o programas de desarrollo en que intervengan organismos centrales de planeación”, agrega Víctor L. Urquidí.⁸ Otro factor de importancia es la cantidad de recursos de que se disponga para que la realización del plan se haga efectiva. En otra forma se actuará partiendo de una utopía.

66.—LA VARIABILIDAD DE LA PLANIFICACION FISCAL

No se puede seguir un sistema rígido de planificación financiera, de aplicación igual o similar a distintas circunstancias históricas, formas de organización política o de exigencias sociales. Cada supuesto requiere de programas adecuados a su propia realidad. Al respecto J. Tinbergen⁹ señala: “la planeación óptima significa simplemente la mejor forma de planeación, y esa forma depende del régimen del que se trate. Un régimen comunista, es obvio, requiere un tipo distinto de planeación al que podría necesitar una economía liberal: un régimen de *laissez faire* requiere menos planeación que un país comunista de economía centralmente planificada. Por otra parte, en una economía mixta moderna, que es el tipo más común en la actualidad, existe una mayor necesidad de planeación de lo que fue necesario durante los períodos de *laissez faire*; y probablemente hay una mayor necesidad de planeación en una economía en vías de desarrollo que en un país desarrollado.

Dentro del régimen ideal, las actividades del Estado incluyen la planeación y así, ésta se convierte en una institución con sus propios instrumentos, institución que puede organizarse en diferentes formas. El problema es encontrar la mejor”.

Lo mismo sucede con una planeación en la etapa de transición al socialismo, en tal situación se debe de tener un especial

8. Víctor L. Urquidí, “La política en el desarrollo económico de América Latina”, selección de Héctor Assael, *Ensayos de política fiscal*, FCE, México, 1975, p. 54.

9. J. Tinbergen, “Planeación óptima”, en: J. Bernard, *et. al.*, *Programación del desarrollo económico*, FCE, México, 1969, p. 154.

cuidado si se quiere llegar a la consolidación de esa forma de organización de vida, como lo comenta Stephany Griffith-Jones:¹⁰ “...muy raramente reconocen los economistas y políticos de izquierda la gran importancia de una correcta política financiera durante los intentos de transición al socialismo, así como el hecho de que son precisamente los gobiernos socialistas, más que los conservadores los que necesitan seguir una política financiera muy cuidadosa y a menudo muy estricta. El descuido de las finanzas ha sido común sobre todo durante las etapas iniciales de las revoluciones socialistas en diferentes países. Quizá quien mejor resumió esta actitud fue Kristinskii, el primer comisario soviético de hacienda, cuando en 1919 dijo: “las finanzas no deben existir en una comunidad socialista. Por tanto, pido disculpas por hablar de este tema”.

Por las razones aludidas la planificación ha variado desde su práctica inexistencia hasta llegar, en nuestros días, a una tendencia cada vez mayor de programar el desarrollo de los distintos países del orbe; sin embargo, buen número de naciones, sobre todo las latinoamericanas, todavía carecen de auténticos programas financieros aunque de hecho y formalmente existen intentos muy valiosos al respecto. “Un cambio definitivo se ha producido en el clima de la política económica. Este se ha caracterizado por una conciencia cada vez más difundida de la importancia vital del crecimiento económico; por la inclinación a programar el proceso de crecimiento en lugar de dejarlo enteramente al libre juego de las fuerzas del mercado; y por la participación creciente del gobierno en la mayor parte de los aspectos del desarrollo económico”, expresa Raymond W. Goldsmith.¹¹

10. Stephany Griffith-Jones, “El papel de la política financiera en la transición al socialismo”, *Comercio Exterior*, Vol. 33, No. 7, México, 1983, p. 592.

11. Raymond W. Goldsmith, *La estructura financiera y el crecimiento económico*, CEMLA, México, 1963, p. 110.

67.—UTILIDAD DE LA PLANIFICACION FINANCIERA

La planificación fiscal es un factor muy valioso que permite contemplar las realizaciones pasadas y establecer las nuevas acciones tanto por parte de los nacionales como del exterior permitiendo el auxilio recíproco. Los países con necesidad de empréstitos externos cuentan con esta alternativa que, en este supuesto, no es discrecional sino una exigencia por parte de los organismos extranjeros a fin de otorgar financiamiento sin riesgos; la planificación por tanto, debe atenderse en un grado de tecnificación que sea lo suficientemente sólida para que resista el examen y se logre la aprobación deseada.

La evidencia obtenida, expone Musgrave,¹² “puede ser brevemente relacionada con los problemas que plantea la planificación de la política fiscal. Si dicha planificación de la política fiscal ha de proceder sobre una base firme, es necesario establecer criterios con arreglo a los cuales evaluar la estructura fiscal predominante en un país. Tales criterios son necesarios para el ministro de hacienda que desee juzgar las realizaciones y establecer los objetivos adecuados del sistema fiscal, así como para los organismos internacionales o los países extranjeros que quieran evaluar el esfuerzo externo de un país con el fin de determinar su posibilidad de recibir responsablemente ayuda exterior. En este problema de planeación fiscal, tanto el esfuerzo impositivo como la calidad de la estructura fiscal deben analizarse”.

En suma, se puede afirmar que las ventajas proporcionadas por un programa económico equivalen a los objetivos de política financiera logrados por cada país, tales como los expuestos por Bruno Brovedani:¹³ “las metas más importantes de la política económica en el plazo corto o programa de política financiera constituyen, como se ha indicado, un objetivo subordinado a objetivos de mayor jerarquía (el desarrollo económico y el aumento del

12. Richard A. Musgrave, *Sistemas fiscales*, tr. de Enrique Fuentes Quintana. Ed. Aguilar, Madrid, 1973, p. 154.

13. Bruno Brovedani, *Un modelo de análisis monetario de programación financiera*, CEMLA, México, 1969, p. 182.

consumo en el plazo largo) y se expresan en las variables-objetivo ya mencionadas: a). La estabilidad de los precios internos, b). El pleno empleo de los recursos (elevar al máximo la producción) y c). El equilibrio de la balanza de pagos (la estabilidad del tipo de cambio dentro de un sistema cambiario)".

68.—ALGUNOS OBSTACULOS EN LA PLANIFICACION FISCAL

Entre los más significativos obstáculos para la planificación financiera se encuentran tanto los externos como los internos; los de carácter económico como los de características no económicas. Entre los últimos, por ejemplo, una cierta tendencia al desprestigio de la planeación o bien, la falta de claridad y congruencia de los informes publicados en esta área por los gobiernos.

La planificación es algo más que una nueva técnica, opina Raúl Prebisch,¹⁴ que se superpone al cuerpo de la administración pública, que tantas deficiencias suele tener en los países en desarrollo. Se requieren también aquí cambios fundamentales de conceptos y prácticas, cambios que no son ciertamente fáciles. Pero entre los obstáculos mayores con que se ha tropezado la tarea planificadora no cabe olvidar los de orden exterior. Las continuas fluctuaciones y la tendencia al deterioro de la relación de los precios, agregadas al lento crecimiento de las exportaciones, han sido factores muy adversos al desarrollo regular de la economía y, por lo tanto, a la tarea planificadora. Es muy difícil planificar, fijar metas y cuantificar recursos cuando la efectividad de ello depende en gran parte de factores exteriores ajenos a la decisión de un país.

Si todo ello lograra corregirse razonablemente con una política esclarecida de cooperación internacional, los países periféricos podrían cumplir mejor su responsabilidad en la dinámica del desarrollo.

En el proceso de planeación deben considerarse los resulta-

14. Raúl Prebisch, *Nueva política comercial para el desarrollo*, 2a. ed., FCE, México, 1966, p. 134.

dos del mismo pero éste afronta una cierta tendencia hacia su propio desprestigio; tal como lo ha descrito Robert S. Bangs¹⁵ “tiende a incrementarse la probabilidad de que los objetivos de ocupación y producción no se alcancen, y de que por consiguiente se desprestige el proceso de planificación. Por supuesto, el hecho de que sea poco probable que se logren las metas del plan no es la peor característica de un plan de desarrollo inflacionario. Esta característica puede encontrarse en la falta de relación entre las contribuciones que se hacen al proceso de crecimiento y las remuneraciones que se obtienen de dicho proceso”.

La carencia de estadísticas en América Latina hace sumamente difícil la programación financiera, como lo destaca Bruno Brovedani¹⁶ al señalar que: “la programación financiera parece que es más sencilla en los países europeos que en los de América Latina, entre otras razones debido a que en los primeros existen amplias fuentes estadísticas que permiten conocer los más importantes parámetros y las relaciones entre las variables económicas. Dado que en los países europeos resulta más estable el comportamiento de tales parámetros, en ellos se pueden prever con mayor facilidad sus fluctuaciones, dentro del movimiento lento de los cambios de estructura”.

Para el caso de México, lo anterior resulta perfectamente aplicable y además, tal situación se agrava con otros factores que dificultan la tarea planificadora en materia financiera, entre otros, la reglamentación y legislación inadecuada, así como sus correlativas exposiciones de motivos que resultan confusas, y en general, la mayor parte de la información proveniente de esferas gubernamentales que rara vez puede ser confiable por entero. Como ejemplo se puede citar lo que Gerardo M. Bueno¹⁷ comenta: “el documento sobre reordenación económica tiene una omisión adicional que debe juzgarse importante: no presenta con

15. *Op. cit.*, p. 40.

16. *Op. cit.*, pp. 172 y 173.

17. Gerardo M. Bueno, “Hacia una evaluación de la actual política económica de México”, *Comercio Exterior*, Vol. 33, No. 4, México, 1983, pp. 284 y 285.

claridad las opciones de la política económica. En su descargo debe decirse que no es el único documento oficial en el que esto ocurre, pues tampoco se presentan con suficiente nitidez en las "exposiciones de motivos" de la ley de ingresos o del presupuesto de egresos y, desde luego, tampoco en los otros decretos y disposiciones. De hecho, en este sentido, el documento presidencial, al igual que los otros, sigue una práctica que desgraciadamente se está convirtiendo en costumbre en nuestro medio: presentar una disyuntiva, de manera que la solución salta a la vista en forma que no puede considerarse sino tautológica. Según esa costumbre, una de las opciones resulta vilipendiada de modo casi natural frente a otra que también casi de manera natural, resulta enaltecida". Por supuesto, M. Bueno alude al caso de México y específicamente a los principales documentos de política económica y las disposiciones legislativas relativas más importantes a partir del 1o. de diciembre de 1982.¹⁸

69.—COMENTARIO FINAL

El propósito fundamental del presente capítulo se redujo a presentar algunas bases mínimas que puedan servir para un examen más amplio sobre el problema de la planificación financiera, mismo que ya ha sido estudiado por diversos especialistas.¹⁹

18. Los documentos considerados por Gerardo M. Bueno en su estudio sobre el programa de reordenación económica en México fueron los siguientes: Los criterios generales de política económica para la iniciativa de la ley de ingresos; del proyecto de presupuestos de egresos de la federación para 1983; la iniciativa de ley de ingresos de la federación y su correspondiente exposición de motivos; el proyecto de presupuesto de egresos de la federación y la correspondiente exposición de motivos y el decreto sobre control de cambios. Una lista completa de los documentos principales y de las diferentes iniciativas puede verse en *Comercio Exterior*, diciembre de 1982 y enero y febrero de 1983.

19. Sobre *Planificación* véase: Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, 5a. ed., FCE, México, 1979, p. 93 a 111. El au-

En dichos estudios se encuentran diversos enfoques sobre nuestro objeto de estudio referidos a distintos países del orbe y que en alguna forma nos han sido de gran utilidad para el desarrollo del presente capítulo y otros que no hemos considerado por escapar a nuestro objeto inicial.

tor hace referencia sobre el caso de los países subdesarrollados; Albert O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina, Serie Lecturas No. 5*, FCE, México, 1973, pp. 47 a 66. Se encuentran reflexiones generales sobre planeación tomando como base el caso de Colombia.

Para un estudio detallado sobre planificación y marginalmente sobre presupuesto véase: Robert S. Bangs, *Financiamiento del desarrollo económico*, FCE, México, 1971, pp. 42 a 67.

Acerca del tema general Planeación Económica, un extenso estudio se encuentra en: Francisco Zamora, *La sociedad económica moderna*, FCE, México, 1970, pp. 144 y sig.

En relación a la planeación económica en México, lo cual puede plantearse como rasgo general y abordar el tema concreto de planeación fiscal, Cf. Leopoldo Solís, *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, FCE, pp. 136 y ss.

El tema "Planes generales de desarrollo", véase en: Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, 5a. ed., FCE, México, 1979, p. 93 y ss.

CAPITULO X

LA REFORMA FISCAL

SUMARIO

70.—Planteamiento general; 71.—Condiciones para una reforma fiscal; 72.—Presupuestos y directrices; 73.—Causas de reformas fiscales; 74.—Aspectos negativos para una reforma tributaria; 75.—Alternativas en una reforma tributaria.

70.—PLANTEAMIENTO GENERAL

Un instrumento que puede resultar altamente valioso para el buen resultado de la política fiscal es “la reforma fiscal”, cuando corresponde a los postulados de una teoría general sobre política fiscal. En este sentido, la reforma fiscal ha de ceñirse a las exigencias surgidas de los conflictos de la colectividad y debe buscar la atención y solución de las necesidades que demanden los grupos humanos, en consecuencia, la reforma fiscal consistirá no sólo en un incremento de tributos o en la búsqueda de mayor captación de recursos financieros sino también en la desgravación o en la incentivación y estímulo de ciertas actividades productivas o bien debe ser instrumento regulador de la distribución del ingreso para que éste sea equitativo y con ello, además, se promueva el desarrollo de la economía.

Las reformas a las leyes fiscales no siempre corresponden a los criterios de una lógica doctrinal, generando efectos de rechazo por parte de los destinatarios o simplemente la ineficacia en lo previsto, “. . . las palabras reforma fiscal lo mismo sirven para un “barrido que para un fregado” y se las utiliza para determinar

cambios intrascendentes en cualesquiera de las muchas leyes o reglamentos —esa sí especialidad de América Latina— que hace tan intrincado el cumplimiento en materia fiscal, sin que se presenten transformaciones de importancia salvo en sentido negativo, siempre tendiendo a realizar precisamente lo contrario de lo que es una reforma fiscal”.¹ Los avances principales de la reforma son los correspondientes a aquéllos encaminados a la protección de los intereses del fisco en la búsqueda de obtener más ingresos, pero descuidando el equilibrio que debe existir entre presión y obligados a contribuir. Una reforma caracterizada por vertiginosos cambios, mediante leyes y reglamentos abundantes y complejos no sólo en su aspecto terminológico, sino en su estructura general, lo único que provoca es un incremento en los conflictos fiscales, lo cual es fácilmente demostrable si se acude a los escasos órganos jurisdiccionales encargados de resolverlos donde cada vez aumenta más el rezago ante la imposibilidad de atender al contribuyente en sus demandas acumuladas, ocasionando la inobservancia del principio: “justicia pronta y expedita”. La reforma fiscal técnicamente programada se mide en su eficacia por una disminución considerable de contiendas ante los tribunales y, desde luego, por un aumento en los ingresos públicos y privados en tal forma que se atiendan las necesidades más elementales de la población. “...es nuestro deber primero, que todo el mundo coma todos los días; después, que, además de eso, todo el mundo se vista y viva decentemente en Cuba, después, que todo el mundo tenga derecho a asistencia médica gratuita y educación gratuita”. Según palabras del Ché Guevara.²

Cuando se habla de reforma tributaria se debe hacer referencia no sólo a la creación de nuevos y mayores impuestos —interpretación que prevalece hoy en día ante el común de la gente y entre no pocos técnicos— sino a una verdadera reestructura-

-
1. Benjamín Retehkiman K., *Política fiscal mexicana*, UNAM, México, 1979, p. 106.
 2. Cit. por F. Julio Herschel, *Ensayos sobre política fiscal*, EDERSA, Madrid, 1975, p. 606.

ción del sistema tributario, que puede traer consigo nuevos impuestos, pero que también pueden significar la eliminación o reducción de otros.³

“Cualquier planteamiento de una reforma fiscal en una sociedad democrática se apoya siempre en su aceptación por los contribuyentes y se acude así a escuchar la opinión de asociaciones, organismos especializados, etc., hasta que el parlamento lo estudia y discute finalmente; estudio o discusión en los que los ciudadanos se encuentran representados”.⁴ La reforma fiscal presupone una estructura política que permita el logro de su objetivo, pues cuando se parte de un principio falso como el supuesto de que la organización política es democrática, sin serlo a lo único que se ha de llegar es a la falacia.

71.—CONDICIONES PARA UNA REFORMA FISCAL

Una condición fundamental de cualquier reforma fiscal consiste en que sus cambios deben corresponder a la base económica, como acertadamente explica Musgrave:⁵ “además la planificación fiscal ha de mirar hacia adelante y tener en cuenta probables cambios futuros en las bases imponibles y en las necesidades de ingresos. Efectivamente, estos dos objetivos no son independientes. Si la reforma fiscal lleva 5 años, dicha reforma debería tener en cuenta los cambios en la estructura económica que vayan a producirse durante tal período, en lugar de adaptar la estructura fiscal a un patrón de bases imponibles que se haya pasado de moda cuando el nuevo sistema sea efectivo. Además, los cambios en la estructura fiscal en un momento cualquiera ofrecen esca-

3. Víctor L. Urquidí, “La política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina”, selección de Héctor Assael, *Ensayos de política fiscal*, No. 2, FCE, México, 1975, p. 57.

4. James M. Buchanan, *La hacienda pública en un proceso democrático*, tr. José R. Álvarez Rendules, Ed. Aguilar, Madrid, 1973, p. XVII.

5. Richard A. Musgrave, *Sistemas fiscales*, tr. Enrique Fuentes Quintana, Ed. Aguilar, Madrid, 1973, p. 162.

lones para ulteriores cambios en el futuro, requiriendo continuidad en la planificación de la estructura fiscal. Si los cambios económicos son lentos y la reforma es rápida, el emparejamiento con las necesidades presentes es sumamente importante. Si los cambios esperados en la estructura económica son rápidos y el período planeado para los cambios en la estructura fiscal es largo, la reforma fiscal debe apuntar principalmente a satisfacer las cambiantes necesidades del futuro. Será necesario un proyecto de reformas que ofrezcan una secuencia de planes de reforma. Esto apunta al diseño de proyectos modelo de reforma fiscal para los países que experimenten tipos similares de cambio económico. Además, los planes de avance deben ser aplicados a los problemas internos de determinados impuestos, así como a los problemas más generales de composición de la estructura fiscal”.

Las fases de la reforma pueden ir desde reforma educativa, reforma administrativa, pasando por la creación de conciencia fiscal, hasta llegar a un modelo ideal de estructura financiera. Como medida de reforma administrativa se pueden crear registros de contribuyentes, cuando no existan, sobre todo en las entidades locales, cuya tarea consiste en inscribir a los contribuyentes asignándoles una clave que ha de servirles de identificación para todos los efectos fiscales, con la misma clave que debería usar en sus facturas, recibos o demás documentos comprobatorios de ingresos y gastos. Pueden calificarse de excelentes los resultados ya obtenidos por el registro.⁶

En relación a la conciencia fiscal, Antonio Ortiz Mena⁷ considera: “la actividad tendiente a crear la conciencia del contribuyente, a través de los medios de publicidad de que dispone el sector privado, y de la constante difusión y orientación que deben hacer los funcionarios fiscales respecto del contenido e interpretación de los textos legales, la simplificación y la facilidad para el cumplimiento de los deberes secundarios del causante, son esen-

6. Antonio Ortiz Mena, “Contenido y alcances de la política fiscal”, selección de Leopoldo Solís, *La Economía Mexicana, Vol. II, Política y Desarrollo*, No. 4, 2a. ed., FCE, México, 1978, pp. 52, 54 y 55.

7. *Loc. cit.*

ciales para la eficacia de un sistema basado en la confianza recíproca entre el público y la administración fiscal y el principio del acatamiento espontáneo de las obligaciones tributarias. Mejorar día a día este cumplimiento, inspirar confianza en la comprensión, en la integridad y en la eficacia de los funcionarios y empleados de la administración fiscal, constituye una tarea a la vez imperativa e inagotable”.

“Las autoridades tributarias deben contar con un cuerpo de funcionarios declarados estables y que gocen de una remuneración adecuada; con respecto a este último punto, aunque lo fundamental sea “la moral” del inspector o auditor, la tentación de aceptar sobornos de distinto tipo será tanto mayor cuanto menores sean los sueldos que reciban, y más grandes cuando apenas les alcance para las necesidades más inmediatas”.⁸

La reforma tributaria debe incluir un mínimo de recursos económicos humanos necesarios en la obtención de sus metas, sin los cuales resultaría partir de bases falsas y lo único que se haría, sería demagogia fiscal. La reforma abarca la educación y capacitación en distintas áreas y sobre todo la financiera donde se requieren altos grados de especialidad en economía, derecho, contabilidad. En consecuencia, los países de Latinoamérica, y entre ellos México, para que realicen una auténtica reforma deben plantearla a largo plazo, incluyendo en una primera etapa el aspecto educativo en general y en particular en verdaderas especialidades sobre finanzas y derecho financiero, mismas que se encuentran, en gran parte, abandonadas. Las escuelas y facultades de Derecho no forman abogados capacitados para asumir la responsabilidad de investigación en la formulación de estrategias financieras que auxilien al desarrollo o bien de asesores o postulantes del Estado y de los gobernados. ¿Cómo se quiere que una reforma tenga éxito si no se cuenta con recursos humanos capacitados?, lo elemental es que se generen de acuerdo a las necesidades presentes y futuras pero una vez que se cuente con elementos humanos capacitados resulta imprescindible que se les remu-

8. Julio Herschel, *op. cit.*, p. 197.

nera de manera que no tengan que acudir a alternativas no éticas para su subsistencia, como lo demuestra lamentablemente la realidad.

Al mismo tiempo, a fin de lograr la eficacia tributaria deben existir leyes que señalen penalidades adecuadas y responsabilidades claras no sólo para atacar las prácticas corruptas sino también para arbitrariedades y el desvío de poder grave.

Ninguna reforma tributaria, indica Antonio Ortiz Mena,⁹ “cumpliría sus finalidades, si simultáneamente no se formulan medidas para reestructurar la organización y las funciones de la administración fiscal.

La reorganización administrativa es también un proceso que debe desenvolverse por etapas; pues el apego a prácticas de trabajo tradicionales en la mentalidad de los funcionarios y empleados y su actitud frente a los problemas, no pueden transformarse súbitamente. Se requiere, más que órdenes e instrucciones, llevar al convencimiento del personal existente las ventajas de nuevos métodos de trabajo así como seleccionar cuidadosamente y entrenar al nuevo personal”.

La reforma tributaria dentro de una política de desarrollo económico debe procurar perturbar lo menos posible a la iniciativa privada. “. . .el sector público debe realizar tareas fundamentales dentro del proceso de crecimiento, pero es necesario que su acción perturbe lo menos posible el campo de la actividad del sector privado.

Sin embargo, se recomiendan algunas medidas específicas que influirán en forma favorable —dentro de sus posibilidades— en las inversiones privadas. Este propósito se logrará, sobre todo, por la vía de los impuestos tradicionalmente llamados indirectos, desgravando, por ejemplo, la venta de bienes de capital producidos dentro del país y tratando de reducir la demanda de bienes considerados prescindibles para los fines del desarrollo, se asigna un papel principal a los gravámenes que inciden sobre la

9. Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 52.

importación de bienes, la influencia de los impuestos sobre el ahorro disponible para la inversión...".¹⁰

La relación entre el Estado y el gobernado debe tener bases firmes de claro entendimiento de sus responsabilidades sin que el primero acuda a fórmulas molestas para el contribuyente que le induzcan a eludir el cumplimiento de sus obligaciones. Entre más pesada sea la carga más se le orilla a infringir las leyes como mecanismos de defensa natural ante la injusticia. Habrá mejores resultados si se le estimula, en forma equitativa, a producir, invertir, *trabajar*, etc.

Plantear una reforma tributaria significa, en la actualidad, partir de la propia realidad económica pero también de la influencia externa en la medida que la noción de economía desborde la circunscripción espacial por países e influya en sistemas ajenos, por ello los diseñadores de cualquier reforma tributaria no deben limitarse a estudiar el país donde pretendan implantarla, sino un espacio mayor, si se quiere evitar el fracaso de sus propósitos, por eso es importante la formación de investigadores con una visión de mayor dimensión. "...la reforma tributaria y en fin, las diversas medidas tendientes a la transformación estructural tampoco pueden ser materias de negociación internacional como contrapartida de ayuda financiera. Tienen que venir de lo más profundo, de la propia convicción de cada país y de su auténtica determinación de realizar esas transformaciones. Pero sí se necesita gran comprensión y apoyo en el mundo exterior".¹¹

Las leyes son el instrumento adecuado para la implantación de una reforma fiscal: sin embargo, "...en el caso concreto de la política fiscal se requieren ciertos principios que son aplicables para la elaboración de las normas en materia tributaria, por ejemplo.

Además de los objetivos que traducen las aspiraciones de la comunidad, es evidente que en todo el país se requiere una infraestructura básica, legal e institucional, como condición neces-

10. Julio Herschel, *op. cit.*, pp. 519 y 523.

11. Raúl Prebisch, *Nueva política comercial para el desarrollo*, 2a. ed., FCE, México, 1966, p. 135.

ría para alcanzar los objetivos señalados; en el campo tributario se exige que las leyes sean equitativas...¹² y reflejen todo un sustento filosófico a fin de corresponder, lo más próximamente a la realidad. La tarea de legislar debe evaluarse en su más amplio significado: No puede dejarse tal responsabilidad a personas sin conocimiento sobre tan compleja técnica. Debe crearse un cuerpo interdisciplinario de creación de leyes con los instrumentos necesarios para su estudio detenido y la previsión de sus efectos. La elaboración de leyes tributarias, por su naturaleza, debe tener una jerarquía de primer orden en los programas de reforma fiscal.

Es pertinente realizar una exploración sobre la realidad política a fin de programar una reforma tributaria, lo que implica el análisis del potencial económico y político de los grupos dominantes y dominados. Esto es, penetrar en la sociología fiscal.

“Se ha afirmado que uno de los rasgos comunes a todos los países pobres es el escaso ingreso que tienen sus gobiernos. La aseveración se basa en que el producto nacional bruto de estas naciones es reducido y obviamente la canalización de parte del mismo a áreas públicas, es más bajo —más que proporcionalmente— que en los Estados industriales. Este potencial impositivo se mide por un coeficiente —“esfuerzo tributario”— es una relación entre las entradas efectivas por gravámenes y el PNB, y está formado no solamente por aspectos económicos específicos, sino en una medida muy importante, por las relaciones políticas prevalecientes: presiones de clase, grupo e intereses seccionales”.¹³

“En países en que gobierna una pequeña élite, cuyos integrantes determinan el principal poder económico, el más alto “estatus” y prestigio sociales y un dominio total de los organismos políticos, es probable que el sistema impositivo se caracterice por una baja presión global y un reducido grado de progresividad”.¹⁴

Las estrategias que se adopten deben partir de bases reales y de una política definida sin que se propugne como único ele-

12. Julio Herschel, *op. cit.*, p. 20.

13. Benjamín Retehkiman K., *op. cit.*, p. 121.

14. Julio Herschel, *op. cit.*, pp. 603 y 605.

mento para la solución de los problemas financieros de la comunidad pues en ellos inciden una gran variedad de factores para su solución o bien que la hacen difícil: el Estado mismo, intereses de grupos o en general, los llamados “factores reales de poder”.

72.—PRESUPUESTOS Y DIRECTRICES

La creación de un modelo tributario útil para economías de idénticas características puede ser uno de los fines a lograr por la reforma tributaria, su realización puede resultar asequible sobre todo si se toma como base a las estructuras financieras más avanzadas dentro de un grupo de países similares a fin de optimizar recursos y no desechar lo logrado. “Se trataría más bien de un esquema ideal que deberían de alcanzar los países de América Latina.

...Ello permitirá determinar en qué medida el modelo puede ser transformado en proporción con el objeto de servir de término de referencia, tanto para fines de diagnóstico como para efectos de orientar la reforma de las estructuras tributarias de América Latina”.¹⁵

“Los instrumentos tributarios aconsejables para el mantenimiento del *status quo* se aplican en casi todos los países y difícilmente hace falta profundizar mucho acerca de las herramientas más adecuadas al respecto. A simple título de ejemplo pueden indicarse los impuestos al consumo de base amplia sin exenciones de ninguna clase y gravámenes específicos que recaen más fuertemente sobre las clases de ingresos inferiores —por ejemplo, tributo sobre bebidas alcohólicas, tabaco y también sobre combustibles que pesan en forma indirecta más fuertemente sobre dichos grupos—. A ello puede agregarse un impuesto a la renta, mientras que se van introduciendo franquicias e incentivos de todo tipo que beneficien a los grupos de ingresos altos”.¹⁶

Entre otros propósitos de reforma fiscal se pueden citar los

15. *Ibidem*, pp. 582-283.

16. *Idem.*, pp. 608-609.

señalados por Benjamín Retchkiman:¹⁷ “disminuir la cantidad de dinero que tanto las empresas como los individuos gastan en artículos de consumo no indispensables, con el fin de reducir una de las presiones inflacionarias de mayor impacto; desalentar cuantiosas inversiones en bienes inmuebles, socialmente poco productivas y favorecer, en cambio, la inversión privada generadora de empleos; gravar los bienes y servicios que el sector público proporciona, establecer precios en función de sus costos y las necesidades de incremento de su producción”.

La equidad y la simplificación del sistema impositivo es otro de los propósitos de la reforma, así como el empleo, equidad tributaria, estabilidad de precios y una situación cambiaria aceptable.¹⁸

En resumen: lo que se persigue mediante una reforma tributaria es lograr una economía sana que permita niveles decorosos de vida y en lo posible proporcione placeres adicionales de acuerdo con las innovaciones e inventos tecnológicos y científicos, con los límites propios de no afectación de intereses a terceros.

Las características que en muchos de los casos constituyen presupuestos de reforma fiscal, de acuerdo con Benjamín Retchkiman¹⁹ son las siguientes:

- a) Antes de intentar cualquier reforma fiscal, resulta absolutamente indispensable la realización de profundos cambios en materia administrativa.
- b) Una reforma tributaria no se improvisa y exige estudios secundarios y proyección adecuada de toda la problemática relativa. Las metas deben estar ligadas unas a otras, lo que implica una voluntad constante y continuada de reforma.
- c) Los propósitos y metas de la reforma deben estar específicamente proyectadas y programadas, poseer claridad y estar perfectamente delimitadas: todo ello servirá para que exista adecuación del aparato administrativo en di-

17. *Op. cit.*, p. 148.

18. Julio Herschel, *op. cit.*, pp. 122 y 123.

chos fines, y no sufra este impacto y presiones que lo inhabiliten para su consecución.

- d) La reforma fiscal debe ser amplia y progresiva. Las declaraciones rimbombantes y que cooperan a hacer más amplio el abismo entre lo que determinan las leyes fiscales, la situación de los individuos afectados y las necesidades reales en cuanto a cambios tributarios, no consiguen más que crear confusión, uniformar criterios en cuanto a evasión e impedir la justicia en la aplicación de las normas fiscales.
- e) La política tributaria para un país dado y en un tiempo dado, está determinada por las circunstancias económicas, políticas y sociales de tal nación. De lo cual se sigue que en la medida que dichas circunstancias cambien, la política tributaria apropiada también cambiará. La reforma impositiva es, en consecuencia un proceso que nunca termina nada que pueda ser obtenido de una vez por todas y luego olvidado. Una idea clave en una estrategia para la reforma tributaria es así, la necesidad de construir el proceso dentro de la estructura de decisiones gubernamentales, ésto es, *institucionalizar* la reforma impositiva”.

Un presupuesto adicional para la reforma impositiva consiste en una renovación suficientemente profunda de la legislación para eliminar los defectos generales de los tributos en vigor,²⁰ como quedó señalado.

Las directrices y presupuestos que ha seguido la reforma fiscal en México se resumen en términos de Margáin Manautou:²¹ “el fisco federal ha puesto en marcha buen número de reformas tendientes a lograr la reducción de la evasión; a alentar el desarrollo económico del país; a aumentar la recaudación; a registrar el mayor número de contribuyentes; a fomentar el espíritu cívico del contribuyente; a gravar más al rico que al po-

20. Julio Herschel, *op. cit.*, p. 492.

21. Emilio Margáin Manautou. *Examen de política tributaria, 1959-1972*, UASLP. México, 1972, p. 29.

bre; a distribuir la riqueza en manos de los particulares, pero se le ha olvidado la reforma, en mi opinión, más importante: *ponerse a trabajar*. Ha querido, por decreto, lograr los objetivos antes señalados, pero para ello debe hechar a andar a toda su maquinaria.

La labor debe ser: a).—Administración de los impuestos; b).—Labor de control y vigilancia sobre el contribuyente; c).—Aprovechar al máximo al personal que con conocimiento y experiencia se posee; d).—Crear en el ánimo del contribuyente omiso la sensación de que en cualquier momento puede ser requerido o visitado; e).—Con el mínimo esfuerzo lograr el máximo rendimiento; f).—Planear, a largo plazo, la reducción paulatina de la evasión, no creer que de la noche a la mañana puede acabar con ella, porque si esa fuese su pretensión, los fiscos más avanzados del mundo quisieran conocer la fórmula”.

Los elementos básicos de una reforma tributaria en el Perú, que sugiere Julio Herschel,²² son relativamente simples: 1) el Perú debería de tratar de depender menos de los ingresos de los impuestos indirectos, haciendo un uso mayor de los impuestos directos al ingreso y al patrimonio. 2) Debería adoptarse inmediatamente un impuesto sobre la propiedad real, seguido de cerca, cuando este impuesto sea una realidad, por la adopción de un impuesto sobre el patrimonio. 3) El impuesto a las sucesiones y a las donaciones debería también ser aumentado. 4) El impuesto a la renta de las empresas debería ser convertido en un impuesto a la renta de las sociedades anónimas y debería acentuarse mucho más la imposición de la renta personal. 5) Aunque la importancia de los impuestos indirectos en función de su rendimiento no puede ser subestimado a corto plazo, consideraciones de eficiencia sugieren la necesidad de convertir el impuesto a las transacciones en un impuesto sobre el valor agregado o a las ventas (de etapa única), y de racionalizar los impuestos a las importaciones de acuerdo con las necesidades del desarrollo. 6) Algunos impuestos al consumo, como los que gravan a la gasolina y a los artículos de lujo, deberían ser aumentados, mientras que

22. *Op. cit.*, pp. 503-504.

un gran número de impuestos de escasa productividad fiscal deberían ser eliminados. 7) Las fuentes de ingresos de los gobiernos municipales y provinciales deberían ser aumentadas.

En México la mayoría de las propuestas anteriores ya se han implantado por lo que sólo son aplicables a aquellos países que se encuentran en las mismas condiciones que el Perú.

73.—CAUSAS DE REFORMAS FISCALES

Se puede argumentar que las principales razones que determinan la necesidad de la reforma tributaria son: a) Aumentar los ingresos tributarios; b) Modificar substancialmente su composición según sostiene Julio Herschel,²³ quien agrega: “otro aspecto que puede influir en el monto del rubro remuneraciones es la necesidad de reajustar el bajo nivel de los sueldos de los funcionarios —en especial de los de jerarquía superior—, ya que de no proceder en esta forma se dificultaría la formación de un núcleo de técnicos de reconocida capacidad y preparación que tuvieran a su cargo los puestos estratégicos dentro del sector público... ”

En cuanto a los gastos necesarios para cubrir los déficits de las empresas estatales, pueden seguirse dos alternativas no excluyentes: reducir los gastos de explotación y de inversión o aumentar las tarifas”. Liquidarlas es la medida extrema, pero en algunos casos necesaria, como se está haciendo en México para no continuar sangrando la economía nacional; no obstante, resulta poco factible resolver a corto plazo el problema del déficit de las empresas estatales.

“Se debe tener en cuenta también que si la reducción de los gastos lleva a una contracción de la economía se producirá consecuentemente una reducción a los ingresos tributarios, debido a la dependencia de algunos impuestos respecto al ingreso nacional”.²⁴

Las causas aducidas para la reforma fiscal en México son las

23. *Ibidem*, pp. 507, 510 y 511.

24. *Loc. cit.*

expuestas por Nicholas Kaldor:²⁵ “hay necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo en México, por dos razones fundamentales: la primera es que los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de población y necesidades de desarrollo acelerado”. En este sentido, la reforma fiscal mexicana ha evolucionado y ha alcanzado importantes logros, sin que desde luego, esté en la última etapa óptima.

“El ingreso fiscal corriente proveniente de los impuestos —federal, estatal y municipal— en México es alrededor del 9% del PNB y se encuentra entre los más bajos del mundo.

La segunda razón²⁶ es en parte política. Radica en el hecho de que la corriente desigualdad económica entre las diferentes clases, junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social, poniendo así en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional de la sociedad.

En México, debido tanto a medidas legislativas como a defectos administrativos, la tasa efectiva de impuestos sobre los ingresos privados parece ser muy baja. La única excepción son los impuestos provenientes de los altos salarios. El sistema es injusto porque favorece al ingreso proveniente de la propiedad de capital en contra del proveniente del trabajo; debido a una multitud de omisiones y exenciones que no tienen paralelo en otros países con objetivos económicos y sociales tales como los de México”.²⁷

74.—ASPECTOS NEGATIVOS PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA

Uno de los aspectos negativos para la reforma tributaria, es

25. Véase a Emilio Margáin Manautou. *Nociones de Política Fiscal*, UASLP, México, 1980, p. 67.

26. Esta razón subsiste.

27. Nicholas Kaldor. “Las reformas al sistema fiscal en México”, selección de Leopoldo Solís, *op. cit.*, p. 29.

el que apunta Benjamín Retchkiman:²⁸ “se sigue una pauta que consiste en negar validez y restar méritos a lo hecho, para otorgar todas las posibilidades a lo que se está efectuando, aspecto de la ideología gubernamental aplicable hasta nuestros días, con una variante, y se refiere a que en los sexenios ya transcurridos que ya son historia, algo se hizo, pero no mucho ni muy importante, pero con el gobierno en el poder, todo cambio es una reforma profunda, fructífera, y el o los más importantes actos fiscales que se han realizado en la vida independiente de México y en toda su historia; naturalmente al finalizar el sexenio, la historia vuelve a repetirse ya que se le da el valor real —en el mejor de los casos— a lo realizado, haciendo grande y válido solamente lo que se hace hoy”.

La reforma fiscal debe partir de hechos ciertos y concretos, no de meras especulaciones sin fundamento en la realidad. Se requiere valorar técnicamente lo realizado del pasado para servirse de la experiencia histórica y evitar los errores o fracasos pasados. El supuesto contrario refleja de suyo la falta de veracidad en la reforma y su consecuente ineficacia, por otro lado está el hecho menor como lo califica Felipe Pasos²⁹ “aunque significativo, que podría calificarse como la “desviación legalista”, o sea, la tendencia muy extendida y con profundas raíces culturales a creer que documentos legales y sus productos administrativos son la misma cosa que el abordamiento efectivo y la solución de los problemas que preocupan”.

La ley es el medio por el cual se objetiviza todo esquema fiscal y en la actualidad en México ha de tenerse en cuenta el acto de legislar en un estricto control basado en exigencias reales sin llegar al abuso legislativo pues éste crea una falta seria de certeza jurídica. Toda reforma tributaria debe tener una aplicación espacial definida y duradera mientras subsistan las causas reales que le dan origen. La ley es uno del conjunto de instrumentos valiosos con que cuenta la reforma fiscal para el lo-

28. *Op. cit.*, p. 55.

29. Felipe Pasos. “Comentarios al trabajo de Víctor L. Urquidí”, en: selecciones de Héctor Assael, *op. cit.*, p. 81.

gro de sus fines; sin embargo, la ley por sí misma difícilmente transforma la realidad o la dirige, hace falta que ésta corresponda a las fuerzas históricas, económicas, políticas, etc., en un momento y lugar determinados.

La oposición de los intereses creados presenta un importante factor negativo para la realización de cualquier reforma tributaria. Nicholas Kaldor³⁰ refiriendo dicho problema al impuesto sobre la tierra, explica: "fuera de una confiscación completa de la propiedad, el único remedio a la creciente desigualdad es una efectiva imposición personal progresiva. Como es natural, cualquier reforma impositiva efectiva encontrará, probablemente, una fuerte oposición de los intereses creados, pero esto sucedería también con cualquier planeación económica efectiva o con casi toda acción que tuviera como meta un cambio radical.

Sin embargo, si se convence a la gente de su importancia, si se unifican las fuerzas políticas, no hay razón por la cual los países latinoamericanos no puedan alcanzar la misma clase de reformas económicas sociales que los países europeos alcanzaron hace cerca de un siglo.

A menudo se critica la imposición porque reduce los incentivos e interfiere con una u otra cosa; si la estudiamos en su aspecto global, en lo que denominaríamos su aspecto macroeconómico, parece que lo cierto es lo contrario. La imposición demasiado baja es la que reduce la tasa de acumulación del capital, tanto del sector público como en el sector privado. Una imposición baja crea un problema constante de déficit presupuestal que constituye la fuerza principal de tendencias inflacionarias, lo que obliga a establecer políticas de crédito y monetarias altamente restrictivas sobre la economía y hace más difícil la expansión de los negocios privados".

Cuando los cambios fiscales se incrementan de manera excesiva y en forma inequitativa las reformas constituyen uno más de los elementos negativos que repercutirán lesivamente en la co-

30. Nicholas Kaldor. "Imposición y desarrollo económico", en: J. Bernard, *et. al.*, *Programación del desarrollo económico*, FCE, México, 1969, pp. 84 y 85.

lectividad. "...una característica de la política económica en México, y en general de muchos países latinoamericanos es que tiende a incrementar el impacto de los cambios fiscales".³¹

75.—ALTERNATIVAS EN UNA REFORMA TRIBUTARIA

En los países cuya economía se basa principalmente en la producción agrícola y cuando tal actividad no se encuentra gravada en forma organizada una imposición a la tierra resulta ser una importante alternativa que puede incluirse en un esquema de reforma tributaria. Sobre el caso de Colombia, se ha dicho:³² "todavía hay posibilidades de hacer más equitativo el régimen tributario, especialmente extendido el impuesto de renta a sectores que hoy lo evaden; aumentando la tributación a la tierra disminuyendo las rentas exentas y gravando más fuerte el consumo suntuario. La mayoría de estas reformas no tendrían los efectos negativos anotados, pero son difíciles de llevar a cabo dentro de la estructura de poder existente. Por eso, es posible que el Estado pueda mejorar la distribución de ingresos más por la vía del gasto público que por el mecanismo tributario". En México, la reforma fiscal, debe atender al fenómeno de evasión como alternativa para incrementar los ingresos públicos sin aumentar los impuestos vigentes y solamente la creación de impuestos como el de la agricultura por ser un sector que no ha sido abordado en forma sistemática y cuyo tratamiento fiscal se encuentra disperso en distintas leyes provocando confusión y poca o nula importancia a este renglón de ingresos, cuando por la etapa de desarrollo económico del país debiera ser el impuesto a la agricultura de primordial importancia.

En el sector agrícola, de acuerdo con Nicholas Kaldor,³³ es

31. Antonio Gómez Oliver. *Política monetaria y fiscal de México*, FCE, México, -981, p. 48.

32. Miguel Urrutia y Clara Elsa de Sandoval. "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", selección de Alejandro Foxley, *Distribución del ingreso*, No. 7, FCE, México, 1978, p. 481.

33. Nicholas Kaldor, *op. cit.*, p. 0.

“donde se manifiesta la importancia de un sistema eficiente de gravámenes sobre la tierra. La imposición al sector agrícola tiene como efecto aumentar la oferta comercial de alimentos; se debe vender una mayor proporción de productos agrícolas con objeto de conseguir el dinero necesario para pagar los impuestos. Como lo demuestra el ejemplo de países tan diferentes como el Japón y la URSS, una imposición fuerte sobre la agricultura juega un papel esencial en la industrialización rápida de un país. En el Japón lo único que hizo posible la industrialización fue el establecimiento de un fuerte gravamen sobre la tierra en 1880 —un impuesto que proporcionó las dos terceras partes del ingreso gubernamental hasta los primeros años del presente siglo.— En la Unión Soviética se logró el mismo resultado mediante una variedad de instrumentos tales como la entrega obligatoria de productos a precios bajos.

Uno de los problemas de las reformas agrarias es invariablemente el excesivo valor de la tierra en los países subdesarrollados. La imposición progresiva es una medida estupenda para bajar los valores de la tierra, de tal manera que una imposición progresiva de la tierra y la reforma agraria son complementarias. Por estas razones, parecería que el problema más importante para la América Latina es introducir un sistema eficiente de gravámenes progresivos sobre la tierra. Esos impuestos ya existen en una u otra forma en la mayoría de las naciones, aunque no son eficientes ni progresivos, ni nominalmente fuertes”.

“Aunque en los países subdesarrollados una gran parte del ingreso nacional se deriva de la agricultura (en mi opinión el 50% del producto nacional bruto puede ser característico), la participación de la agricultura en la tributación total es desproporcionalmente pequeña, o nula.

Los países de América Latina a menudo son importadores netos y no exportadores, de alimentos”.³⁴

Otra alternativa que se puede introducir en las reformas fiscales, que en muchos casos es urgente, es la relativa a la delimitación clara de competencias y definición de funciones en los dis-

34. *Ibidem*, pp. 88 y 89

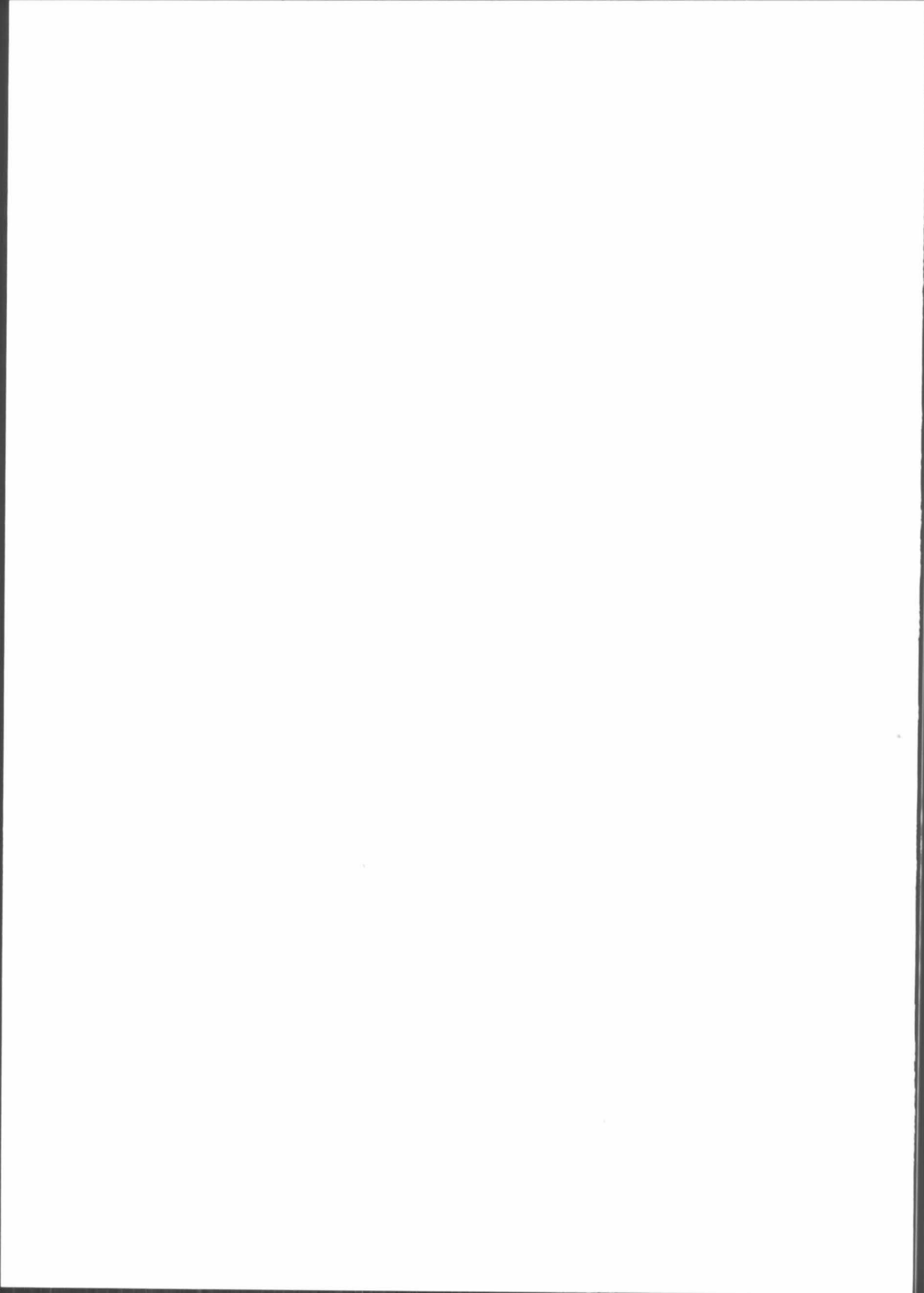
tintos niveles de gobierno de las estructuras políticas. Es preciso, como señala Julio Herschel³⁵ “estructurar un sistema más orgánico en lo concerniente a las relaciones interjurisdiccionales, sobre todo en lo que respecta a las relaciones de las provincias y del gobierno federal. Cabe analizar dos aspectos: 1) La conveniencia de una mayor coordinación de los gravámenes existentes en las distintas jurisdicciones, y 2) La forma como deben distribuirse entre las provincias y la nación.

Para llevar a cabo un programa orgánico de modificaciones estructurales en el orden impositivo provincial es necesario que las medidas a tomar coincidan en lo fundamental con la política económica general del gobierno nacional. . . . Se debe persistir en la acción tendiente a disminuir gastos e inversiones necesarios del sector público provincial”.

Además de la instrumentación de mecanismos de control fiscal, que atienden el problema de la evasión, existen otros medios que pueden resultar muy útiles para el control de la fiscalidad y que en una reforma tributaria se pueden incluir “ejemplo de una aplicación interesante de la legislación es el llamado certificado de “paz y salvo”, que se entrega a los contribuyentes una vez que han demostrado haber pagado todos sus impuestos. Este instrumento se exige, por ejemplo, para el otorgamiento de cualquier documento público ante notario, la extensión o renovación de un pasaporte, la toma de posesión de un nombramiento por funcionarios públicos, la obtención de licencias para importar y exportar y seguramente existen más posibilidades de ampliar la extensión de certificado para operaciones bancarias”.³⁶

35. *Op. cit.*, pp. 526 y 701.

36. *Idem.*, pp. 406-407.



CAPITULO XI

LEGISLACION Y POLITICA FISCAL

SUMARIO

76.—Introducción; 77.—Elaboración de leyes; 78.—Función de la ley fiscal; 79.—Deficiencias de la ley; 80.—Medidas de solución.

76.—INTRODUCCION

Existe un vínculo muy estrecho entre la política fiscal y la ley o a la inversa, según sea la perspectiva de análisis de la relación que existe entre ambos conceptos. Para la política fiscal resulta imprescindible la ley como instrumento que le permita lograr con la mayor eficacia los objetivos planteados dentro de su esquema general, puesto que, en un marco teórico global integrado por principios y directrices perfectamente concebidas, sin una legislación que las fundamente y que les de fuerza, se convertirán en especulaciones sin trascendencia práctica y, al mismo tiempo, la legislación que regule al ingreso público sin tomar en consideración a los fundamentos teóricos carecerá de validez intrínseca y su aplicación se hará sumamente difícil. Se desprende, en consecuencia, que política fiscal y legislación se nutren recíprocamente para cumplir con las funciones que por su naturaleza les corresponde.

Los contenidos de la normatividad jurídica, en general, exigen razonamientos de orden teórico, puesto que éstos buscan la interpretación, explicación y solución de los conflictos surgidos de la realidad, así como, en una fase superior, su prevención. Tal

exigencia se acentúa particularmente en las leyes que se ocupan de la reglamentación del ingreso público puesto que, por estar en juego el interés general, la existencia misma del Estado, la satisfacción de las necesidades colectivas más elementales, etc., cobra una complejidad e importancia *sui generis*. Esto hace que para la política fiscal, la ley fiscal tenga una especial relevancia dentro de su estudio que tiene como objeto general el ingreso público, siendo un instrumento definitivo la legislación con características de cientificidad tanto en su creación como en su interpretación, aplicación o estudio, por ende, la legislación como instrumento de política tributaria constituye un capítulo de ésta y por ello, en parte, delinearemos algunos de los múltiples aspectos que pueden ser abordados sobre el particular.

77.—ELABORACION DE LEYES

Ha dicho John Austin:¹ “me aventuro a afirmar que lo que es comúnmente llamada la parte técnica de la legislación es incomparablemente más difícil que lo que se puede llamar su parte ética. En otras palabras, es más fácil concebir justamente lo que será una ley útil que construir la misma ley de modo que cumpla el designio del legislador.

Carnelutti, que por cierto ha escrito unos estupendos ensayos sobre el arte del derecho, habla de una comparación entre el jurista y el arquitecto en el sentido de que la formulación de la ley debe tener la exactitud de la ingeniería y el detalle y la consistencia de la obra arquitectónica.

Este arquitecto de la conducta humana será experto en el manejo del lenguaje, ya que la ley está hecha de palabras que han de comunicar con claridad, sencillez y precisión el mandato jurídico. El técnico se ve urgido a penetrar y a entender las cosas sobre las cuales se legisla para que la palabra sea el lindero que separe el contenido.

1. Cit. por Miguel Valdés Villarreal, *Estudios fiscales y administrativos*, (1964-1981), SHCP, Procuraduría Fiscal de la Federación, Coordinación de Capacitación, p. 11.

El sentido exacto de la palabra es de suma trascendencia para la seguridad jurídica.

Por lo tanto se ha de acomodar con simetría la palabra en la oración, la oración en el párrafo, el párrafo en el artículo y en el capítulo, en el título y en la ley: la ley en todo un sistema, en una ordenación ascendente que culmine en armonía con la ley fundamental que es la constitución.

Esto se dice más fácilmente que se hace, porque es como saber colocar en las modernas máquinas computadoras los miles de transistores, termistores, diodos y quien sabe cuántos elementos más de un aparato que en el cálculo matemático le ha ganado tiempo al tiempo”.

El juridismo, razona Maurice Lauré,² “es una tendencia o deformación extremadamente vieja de la fiscalidad. Este defecto consiste en acordar, en la elaboración y en la aplicación de impuestos, una gran importancia a la configuración jurídica de la sociedad. Por otra parte en materia fiscal, el impuesto es el fin y el derecho no es más que un medio. Los imperativos económicos y psicológicos que son los datos básicos de la política fiscal no deberían ser dominados por artificios de presentación adoptados por la comunidad de los razonamientos jurídicos.

La sola influencia que el derecho debe razonablemente ejercer sobre la fiscalidad es aquélla necesaria para evitar que la forma jurídica de las leyes de impuestos sea compleja. Es necesario pues que los datos económicos y psicológicos de la política fiscal cedan el paso luego que hay conflicto sobre puntos de importancia menor. Al contrario que el deseo de respetar un encuadramiento jurídico tradicional que lleve a sacrificar los imperativos económicos y psicológicos mayores de la política fiscal.

En efecto, el derecho ha tomado (en Francia sobre todo)³ una importancia excesiva en la fiscalidad. El legislador y la administración han tenido tendencia a construir el impuesto con base en las clasificaciones jurídicas mucho más que con base en la

2. Maurice Lauré, *Traité de politique fiscale*, 2a. ed., Presses Universitaires de France, París, 1957, p. 331.

3. Igual que en el caso de México.

realidad económica”, lo cual evidentemente es una falla en la elaboración de esta categoría de normas, debiéndose seguir el principio sentado por Juan Jacobo Rosseau:⁴ “así como antes de levantar un gran edificio, el arquitecto observa y sondea el suelo para ver si puede sostenerse el peso, así el sabio institutor no principia por redactar leyes buenas en sí mismas, sin antes examinar si el pueblo al cual las destina está en condiciones de soportarlas”. Sobre todo si se trata de leyes impositivas, el constructor de la ley debe ser especialmente meticuloso para no gravar excesivamente a los gobernados, en tal grado que se les desincentive a trabajar, producir, invertir, etc., ello ocasionaría efectos lesivos para la comunidad.

“Pertenece a la ciencia económica establecer los presupuestos y las consecuencias para la individualización de las fuentes de ingresos y de gastos; en cambio, es competencia del jurista el estudio de los instrumentos establecidos en el derecho para procurar el dinero al ente público para que este último lo administre y lo gaste en la realización de los actos considerados útiles o necesarios para que el ente por sí mismo consiga la obtención de sus fines institucionales”.⁵ El jurista se sirve de las demás ciencias complementarias al derecho para formular o aplicar los principios teóricos, conjuntamente con la ley en la solución justa de los problemas derivados de la fiscalidad o bien en su prevención mediante un esquema legislativo, técnica y racionalmente elaborado.

Por razones de justicia, el legislador al construir la ley puede valerse de fórmulas o procedimientos que atiendan problemas que no es fácil predecir cuándo se han de presentar, sobre todo en economía con continuas fluctuaciones “si se pudiera obtener una legislación semejante, las tasas de los impuestos, por ejemplo, cambiarían automáticamente a causa de

4. Cit. por Urbano Farías Hernández. “Aspectos financieros del Estado federal mexicano”, en: Chapoy Bonifaz. *et. al.*, *El federalismo y sus aspectos educativos y financieros*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1976, p. 67.

5. Gian Antonio Micheli, *Curso de derecho tributario*, tr. Julio Banaeloeche, EDERSA, Madrid, 1975, p. 29.

ciertos cambios predeterminados en otras magnitudes económicas. La legislación podría disponer, si se aceptara el concepto de la fórmula de flexibilidad, que cuando la desocupación fuera superior al 6% de la fuerza de trabajo durante tres meses consecutivos, se haría efectiva automáticamente cierta disminución en la tasa de impuestos”.⁶

78.—FUNCION DE LA LEY FISCAL

“La legislación fiscal distribuye de una manera u otra la carga de los impuestos entre los distintos sujetos y clases sociales, e indirectamente influye en la distribución de los bienes privados entre las personas”;⁷ no obstante, “una mala legislación o una mala aplicación de la legislación provoca la falta de equidad en la imposición de los ingresos de las personas físicas”.⁸

Debemos aclarar que la función de la ley fiscal tiene una mayor dimensión no limitada al impuesto o a la distribución del ingreso sino que debe atender a todo ingreso público ya sea el obtenido mediante empréstitos públicos, el derivado de la emisión de moneda, el proveniente de la emisión de bonos de deuda pública, los obtenidos de amortizaciones, conversiones, moratorias, renegociaciones, devaluaciones, revaluaciones, productos, derechos, expropiaciones, decomisos, donaciones, nacionalizaciones, contribuciones especiales, etc. En la medida en que la ley reglamenta adecuadamente cada uno de los recursos financieros del Estado imponiéndoles restricciones o bien facultando expresa y claramente al Estado para su creación, obtención y aplicación, la legislación fiscal constituirá un elemento particularmente valioso en el diseño o aplicación de los programas de política financiera.

-
6. Robert S. Bangs, *Financiamiento del desarrollo económico*, 2a. ed., FCE, México, 1971, p. 80.
 7. Paul A. Samuelson, *Curso de economía moderna*, tr. de José Luis Sampedro, 12ava. ed., Ed. Aguilar, Madrid, 1975, p. 174.
 8. Maurice Lauré, *op. cit.*, p. 129.

79.—DEFICIENCIA DE LA LEY

En algunos casos, la legislación no ha asumido su importante función de reguladora de las relaciones financieras a fin de conseguir el bienestar de la población, sino más bien se ha convertido en un obstáculo por no corresponder a las exigencias de la realidad presente y futura en virtud de su estatismo o de sus acelerados cambios —posiciones extremas— provocando una falta de certeza y de seguridad jurídica —principios fundamentales de derecho— por lo que se hace necesario: por una parte, que el Estado evalúe la relevancia de la ley, y por otra parte, que el jurista asuma su responsabilidad. Más aún cuando se trata de leyes fiscales, que por su naturaleza, lo que está en juego es el interés público.

“Frecuentemente la legislación progresiva no ha tenido ninguna importancia, no se ha puesto en vigor en América Latina. Además, ciertos tipos de justicia social acaso se hayan exagerado. Por ejemplo, hay muchas pruebas de que la ambiciosa legislación de seguridad social de la Cuba precastrista había creado una rigidez que retardó seriamente el desarrollo industrial de la isla”.⁹

“En muchos países el problema impositivo que puede requerir la primera consideración es la recaudación del ingreso fiscal que debe cobrarse legalmente. El que tales impuestos no se cobren podría deberse a fallas en la legislación tributaria, que no es funcional, o a la administración, que es ineficiente o corrupta o ambas cosas. Una legislación no funcional debe reemplazarse con otras leyes que sean de administración posible. Una mala administración del ingreso fiscal debe eliminarse si se quiere que el gobierno tenga integridad financiera. Por lo general las leyes del país establecen fuertes castigos sobre los recaudadores de impuestos corruptos, pero no se ejercen con vigor”.¹⁰

Cuando la legislación fiscal es continua y excesivamente reformada como en el caso de México, se puede caer en un des-

9. Albert O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina*, No. 5, FCE, México, 1973, pp. 172 y 173.

10. Robert S. Bangs, *op. cit.*, p. 201.

equilibrio entre lo que debe de ser la presión fiscal y el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, sobre todo si dichos cambios no obedecen a un estudio exhaustivo y técnicamente elaborado de acuerdo a los problemas reales y a la previsión de sus efectos en un plano macroeconómico. La explicación sobre los múltiples y excesivos cambios de las leyes, la encontramos en las acertadas palabras de Juan Jacobo Rousseau:¹¹ “así como la voluntad particular obra sin cesar contra la voluntad general, así el gobierno hace un esfuerzo continuo contra la soberanía. Mientras más aumenta ese esfuerzo, más se altera la Constitución”.

“Aunque los presupuestos pueden ser reducidos y modificados por el proceso legislativo (y de hecho ésta es una importante función del proceso democrático), volver a elaborar o reestructurar un plan de desarrollo por medio de la legislación es propiciar un desastre. Si el programa es bueno será congruente. Quitar una parte aquí y allá podría desajustar todo el proceso.

Esto no quiere decir que el juicio legislativo no debe influir sobre ninguna planificación del desarrollo. Sí debe ejercitar dicha influencia, ya que las metas políticas y económicas difícilmente pueden separarse en la práctica de las aspiraciones y objetivos políticos más amplios. Una cámara legislativa, sin embargo, no es el lugar más apropiado para volver a elaborar un plan de desarrollo. Esto debe hacerse con lentitud y meditación —prestándose toda atención a la interrelación e interdependencia de las partes del plan”.¹² Es ocioso decir que en gran parte los planes de desarrollo equivalen a las estructuras diseñadas por la política fiscal, en consecuencia lo expuesto anteriormente queda traspolado de manera absoluta a los esquemas de política financiera.

La política fiscal indica que un sistema federal como el nuestro, ha de ser estructurado en tal forma que, en principio, la legislación de la materia ha de ser uniforme y congruente entre las

11. Juan Jacobo Rousseau, *Contrato social*, 2a. ed., Ed. Espasa Calpe, México, 1977, p. 102.

12. Robert S. Bangs, *op. cit.*, pp. 66y67.

diversas localidades así como entre las entidades federativas y el Estado federación. Esto trae como consecuencia una estructura armonizada que permite el desarrollo controlado del ciclo económico en términos de planificación coordinada entre los niveles gubernamentales.

En otra forma, las depresiones económicas se ven acentuadas cuando hay diferente programación por parte de los Estados y más aún cuando esto resulta opuesto, como sería el caso de que en épocas de depresión se incrementara el gasto público y disminuyeran los impuestos por parte de las entidades locales y a su vez la entidad central adopte la política de la disminución del gasto y aumento de los impuestos. Este supuesto es una clara oposición de políticas que anulan cualquier fin de desarrollo económico.¹³

En el caso de México, una observación empírica y elemental nos permite inferir la falta de legislaciones congruentes aplicables a cada Estado, esto a su vez las hace muy diferentes con los demás miembros de la federación, y lo que resulta más grave, en la mayoría de los casos, es la ausencia de leyes fiscales que atiendan los requerimientos en el área. (por ejemplo códigos fiscales donde se incluyan tribunales y procedimientos para la solución de los conflictos fiscales).

Resulta, en consecuencia, una actividad carente de apoyos legales manteniéndose las relaciones fiscales en meras situaciones de hecho en las esferas de las localidades. Se observa también la falta de publicidad real de la legislación fiscal por los gobiernos locales e incluso existe el ánimo de ocultar aquellas leyes fiscales con las cuales los ejecutivos y funcionarios creen ser perjudicados en sus intereses directos. Pueden citarse, como ejemplo aislado, a las leyes de ingresos, tanto federales como estatales que resultan de difícil adquisición por parte de la mayoría de los gobernados. Una buena política fiscal debe contemplar una amplia publicidad de normas rectoras de la actividad financiera del Es-

13. Véase: Philip E. Taylor, *Economía de la hacienda pública*, tr. Ma. Teresa Fuentes Quintana y José Ma. Lozano Irueste, Ed. Aguilar, Madrid, 1960, p. 139.

tado, así como de su eficaz distribución, pues en el supuesto contrario el particular se encontraría en un estado de indefensión por falta de conocimientos de sus obligaciones y derechos más elementales, vulnerándose por consiguiente la garantía de audiencia, principio generalizado en la vida de los Estados modernos.

80.—MEDIDAS DE SOLUCION

“La eficacia de la ley también está ligada a su duración mientras los postulados de justicia piden el cambio social, dos necesidades que están en pugna. La solución consiste en buscar un sano equilibrio entre el cambio constante de la ley y la permanencia inmoderada de la ley injusta. Naturalmente que mientras más cambie la ley, la colaboración del técnico en su formulación debe de ser más íntima y la dedicación del administrador de los impuestos tiene que ser más laboriosa”.¹⁴ En efecto, la solución óptima debe de ser intermedia entre la antítesis: cambio acelerado de la ley y lo estático de la misma. Tal responsabilidad recae en primer término en el Estado y en segundo lugar, en los gobernados por tolerar o provocar cualesquiera de las situaciones irregulares de la ley: sin embargo, centros de investigación en el área y cuerpos interdisciplinarios integrados por especialistas en la materia pueden ser la mejor solución del problema.

“Ya decía Juan Bodino¹⁵ en sus seis libros de la República que la impopularidad de los impuestos mitiga cuando el gobernante cuida que el dinero que toma de sus súbditos sea usado para el beneficio de todos en general, y de cada uno en particular”. Como se ve es perfectamente aplicable a las leyes impositivas lo escrito por Bodino.

La ley puede tener una existencia formal, pero para tener una existencia real hace falta que sea justa y se cumpla en consecuencia. Donde la ley preceptúa soluciones a los problemas de la comunidad pero ésta no las ataca y por el contrario, participa en la multiplicación de los conflictos, la alternativa es que los

14. Miguel Valdés Villarreal, *op. cit.*, p. 21.

15. Cit. por Miguel Valdés Villarreal, *op. cit.*, p. 18.

gobernantes y gobernados revisen y corrijan sus acciones. En esto se implica en alto grado la honestidad, educación y nivel de cultura de ambos. "En este proceso deben revisarse de manera sistemática todos los gastos del gobierno y eliminarse los que no sean necesarios para el desarrollo de la conservación de la ley y el orden".¹⁶

16. Robert S. Bangs, *op. cit.*, p. 215.

CAPITULO XII

LA INTEGRACION REGIONAL PARADIGMA DE LA POLITICA FISCAL

SUMARIO

81.—Introducción; 82.—El contenido económico de la integración; 83.—Las condiciones económicas y sociales de la integración; 84.—Los más grandes obstáculos para el logro de la integración y la forma para superarlos; 85.—Las ventajas que conlleva la integración y sus resultados; 86.—Los objetivos económicos, sociales, culturales y políticos de la integración; 87.—Los objetivos según las etapas de integración; 88.—Formas de integración; 88.1.—El área preferencial; 88.2.—La zona de libre comercio; 88.3.—La unión aduanera; 88.4.—La comunidad económica o unión económica; 88.5.—El mercado común; 88.6.—La integración política; 89.—Instrumentos para la integración; 89.1.—Política comercial; 89.2.—Política de inversiones públicas y privadas; 89.3.—Políticas monetarias y financieras; 89.4.—Política cultural; 89.5.—Medidas para países de menor desarrollo; 89.6.—La coordinación de los planes nacionales de desarrollo; 89.7.—Las instituciones comunitarias; 89.8.—Las decisiones políticas.

81.—INTRODUCCION

Dentro de la búsqueda de fórmulas o medios adecuados para lograr mejores niveles de vida, en los países con características similares de crisis económica, y superar su estado de subdesarrollo se ha planteado una integración de los mismos. Esto refleja la

preocupación existente por los problemas ingentes con que, cada vez en forma más compleja se enfrentan todos los países en proceso de desarrollo; en el plano interno graves indicios revelan un malestar profundo: la población aumenta en forma acelerada, la pobreza se establece peligrosamente en el pueblo, las diferencias sociales se acrecientan, se gestan revoluciones, la industria incipiente ve detenido su desarrollo, el crecimiento se demora; en el plano externo las dificultades no son menos graves: no aumentan suficientemente las exportaciones, los precios muestran grandes fluctuaciones, las importaciones se tornan más difíciles, la ayuda internacional disminuye, aumentan las diferencias entre países ricos y países pobres, la deuda pública aumenta y el proteccionismo se expande, como una forma de política comercial.

El movimiento de integración, proceso sumamente difícil y complejo que se extiende a un conjunto muy variado de áreas, trae como finalidad la liberación del comercio en el seno de agrupaciones como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Actualmente comprende un movimiento vital de mayor amplitud que se ocupa del territorio, el comercio, los transportes, la agricultura y la industria, de las inversiones, de la banca y los seguros y que tiene que ver con las cuestiones monetarias y financieras de los países miembros, asimismo con las instituciones comunitarias.

Es verdad que existen grandes y graves obstáculos muy diversos que dificultan desalentadoramente a las iniciativas de integración; sin embargo, es preciso no titubear o desistir de realizar los esfuerzos necesarios en el campo integrador. La abstención total, por el contrario, es inadmisibles ante las cada vez más abundantes tensiones sociopolíticas que tienen su origen en el actual subdesarrollo de los países latinoamericanos y en el desequilibrio general de la economía mundial.

La premisa global de la cual parte este intento de análisis se expresa en la afirmación siguiente: La integración constituye un proceso de acciones cooperativas múltiples, por ende muy variadas, entre los países para optimizar sus recursos a fin de inducir su desarrollo económico; pero, es sólo un aspecto de variadas estrategias para reformar, modernizar y unificar los modos de producir y la estructura de política económica general y de política

fiscal en particular. Por eso entendemos a los procesos integracionistas como importantes instrumentos de valoración y aplicación dentro de un amplio sistema de la política fiscal.

32.—EL CONTENIDO ECONOMICO DE LA INTEGRACION

Sobre el tema, la primera interrogante que se nos plantea es: ¿qué es, en qué consiste, qué debemos entender por integración, qué comprende, cuál es su contenido? Sobre ello podemos adelantar, en principio, que la base en torno a la cual gira fundamentalmente el problema está determinada por un contenido económico, sin apartar, por supuesto, los aspectos que como el jurídico desempeñan un papel muy relevante en el proceso integrador.

Para encontrar respuestas básicas, elementales a los cuestionamientos inicialmente planteados y para tener un punto sólido de partida en el desarrollo de la exposición se ha considerado conveniente elegir al azar algunas opiniones o afirmaciones dadas por diversos autores, considerando tal información científica, como un valioso apoyo para formular planteamientos fundados.

Para Miguel S. Wionczek¹ el problema de la integración económica se hace consistir en cómo formular e implementar la política económica de un país. En esta primera afirmación se destaca limitativamente a la política económica en la que se funda y propone el fin de la integración.

En la edición preparada por el BID se señala que la integración es el requisito fundamental para asegurar y acelerar el desarrollo económico de América Latina.² De nueva cuenta encontramos el elemento económico como fin y parte medular de la integración.

En igual sentido se ha afirmado que la integración econó-

1. Miguel S. Wionczek. *Integración de América Latina, experiencias y perspectivas*, FCE, México, 1972, p. 28.

2. Varios autores, *Factores para la integración latinoamericana*. Edición preparada por el BID, FCE, México, 1979, p. 12.

mica constituye un proceso en el que se hacen intentos para crear una estructura institucional deseable con el fin de optimizar la política económica como un conjunto.³ Queda apuntada aquí la parte económica como objetivo de sólo uno de los muy variados medios que pueden conducir a su fin.

Refiriéndose a la gran extensión y contenido de la integración varios autores han indicado que su concepto es de tal amplitud y flexibilidad que abarca una gama extremadamente variada de acciones cooperativas. Por ejemplo, la integración puede comenzar con ciertas decisiones limitadas a un campo parcial de la actividad económica. Entonces tenemos integración por sector, según lo ejemplifica el mercado común de un producto, en la forma de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Condicionado por la interdependencia estrecha que existe entre diversos sectores de la economía, el desequilibrio que emerge llevará inevitablemente a los países afectados a ver la necesidad y a esperar los beneficios, de una integración más estrecha en un campo más amplio.⁴ Como se puede claramente observar en esta concepción de la integración se alude a las acciones cooperativas referidas al área de la actividad económica.

Admitido que la integración latinoamericana es una necesidad histórica, Marcos Kaplan⁵ se ha pronunciado en el sentido de que resulta forzoso ir más allá de la forma y de las etapas actuales e ir abarcando las normas y los elementos de la unión aduanera, del mercado común y de la comunidad económica propiamente dicha. El elemento que distingue Kaplan es por tanto el proceso al que necesariamente debe sujetarse la integración para llegar a sus últimas consecuencias, en una fase final dentro de la

3. Varios autores *Integración de la América Latina: experiencias y perspectivas*, FCE, México 1972, p. 29.

4. *Loc cit.*

5. Marcos Kaplan, *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina*, FCE, México, 1972, p. 46.

dinámica imprescindible si en verdad se quiere lograr una auténtica integración.

En el extracto de Gonzalo Ceballos sobre el programa de acción adoptado el catorce de abril de mil novecientos sesenta y siete por los presidentes de América en Punta del Este, Uruguay, se afirma que la integración económica constituye un instrumento colectivo para acelerar el desarrollo latinoamericano y debe ser una de las metas de la política de cada uno de los países de la región, para cuyo cumplimiento habrán de realizar, como complemento necesario de los planes nacionales, los mayores esfuerzos posibles.⁶

Para el mencionado tratadista la integración latinoamericana es un proceso de acercamiento económico que, girando esencialmente sobre la expansión del comercio intrarregional, se extiende progresivamente a otros grupos de la actividad económica de los países de la zona.⁷ En consecuencia podemos, por nuestra parte, decir al interpretar lo expuesto, que hace referencia básicamente a los instrumentos colectivos pero de tipo económico, esto es, se está hablando de la actividad económica.

Al comentar sobre la integración latinoamericana como un proceso de cambios múltiples se ha señalado que no consiste en declaraciones fraternales y de mutuos alagos entre funcionarios de nuestros países, sino un proceso de cambio económico, político y jurídico, que implica, en lo económico, la abolición de barreras comerciales y la inversión conjunta de los recursos; en lo político, la formación de organismos regionales con facultades ejecutivas y, en lo jurídico, la creación de leyes con un ámbito de validez regional.⁸ En esta forma el proceso de integración en estudio no es de un contenido puramente económico, su ámbito es más amplio y no obstante que todos los elementos concurrentes sean interdependientes, podemos hablar del factor económico como elemento esencial en dicho proceso. La integración es un cam-

6. Gonzalo Ceballos, *Integración económica de América Latina*, FCE, México, p. 337.

7. *Ibidem*, p. 250.

8. Instituto de Integración Iberoamericana, *Boletín No. 28*, 1975.

bio en las estructuras económicas, políticas, sociales y jurídicas de nuestros países que trae consecuencias en todos los niveles de la población, desde luego con el apoyo de una legislación, como lo exige un estado de Derecho.

En igual sentido opina Felipe Herrera Lane⁹ al expresar “Queremos una integración que vaya más allá de la que se fundamenta en los conceptos de mercado común, planificación regional, coordinación de políticas monetarias, acuerdos arancelarios y otros similares. Es urgente una gran concepción que vincule las urgencias materiales latinoamericanas con definiciones filosófico-políticas que den sentido a la solución unitaria”, y definiciones jurídicas que proporcionen certeza y seguridad en las políticas adoptadas, agregamos por nuestra parte.

Luciano Tomassini¹⁰ expone que es necesario distinguir entre la integración en su sentido más estricto —como un movimiento encaminado a la formación de un mercado multinacional dentro de un marco jurídico predeterminado— y la integración en un sentido lato que en cierto modo se superpone en gran medida al concepto de cooperación regional.

Agrega Tomassini que la integración es un proceso necesariamente negociado y, además, muy dinámico, donde los participantes definen bases de vinculación entre ellos a partir del descubrimiento de que ciertos intereses nacionales son comunes. Se reconoce en esa definición que se trata de un proceso dotado de objetivos y de instrumentos propios, todos los cuales figuran un modelo de integración de características específicas. Sin embargo, resulta claro que al alterarse la percepción de los países acerca de sus coincidencias de intereses o de la similitud de sus objetivos de política económica, tenderán a cambiar también las bases de su vinculación recíproca.

9. Conferencia sobre el financiamiento de la integración latinoamericana dictada en la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción, el 30 de mayo de 1963.

10. “Elementos para un estudio sobre los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina”. *Revista Comercio Exterior*, Vol. 27, Núm. 2, febrero de 1977, p. 179.

Por otra parte, se ha explicado que aún concebida en su más amplio significado, la integración es sólo un aspecto de un extenso esfuerzo para reformar y modernizar los modos de producir y la estructura económica y social de los países latinoamericanos.¹¹ En esta afirmación se destaca principalmente que a la integración se le debe concebir sólo como uno de los múltiples esfuerzos por lograr un mayor desarrollo económico.

Lo anterior encuentra su fundamentación en lo expresado acertadamente por Héctor Cuadra,¹² quien realiza un estudio minucioso, amplio y sobre todo metodológico sobre el tema. Afirma que la integración económica tiene que tomarse simple y sencillamente como un instrumento del desarrollo económico, no como el instrumento del mismo, debe más propiamente llamarse "integración regional". Debemos entenderla como aquella técnica o procedimiento que pretende unir o reunir los territorios de dos o más países para, al fusionar sus economías, crear un nuevo espacio económico más amplio, fruto precisamente de la integración de dichos Estados, en ese sentido entendemos a la integración como una economía fundamentalmente espacial.

Agrega el señalado autor que: "de aquí se deriva, por otro lado, una de las condiciones que consideramos primordiales para el buen éxito de la integración entendida como instrumento de desarrollo: la contigüidad geográfica.

Nos vamos a permitir recordar algunos de los esquemas de integración económica existentes y donde se da la condición de contigüidad geográfica.

La Comunidad Económica Europea; llamada comúnmente Mercado Común Europeo, está compuesta de: Italia, Francia,

11. Varios autores, *Hacia la integración acelerada de América Latina*, FCE, México, 1969, p. 18.

12. Héctor Cuadra. "En torno a la Integración Económica de América Latina y el Derecho de la Integración". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Núm. 9. *sep.-dic.*, 1970, pp. 581 a 587.

Alemania Federal, Bélgica, Holanda, Luxemburgo,¹³ Irlanda, Gran Bretaña, España y Portugal.

El Mercado Común del Africa Oriental, que agrupa a Tanzania, Kenya y Uganda.

La Unión Aduanera y Económica del Africa Central, que reúne el Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo (Brazzaville) y Gabón.

El Mercado Común Centroamericano, que reúne a los cinco Estados del istmo centroamericano: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica”.

“Cuando hablamos de la contigüidad como condición importante del mayor o menor éxito de un esquema de integración, tenemos que pensar —porque así se ha dado— en una contigüidad “continua” —valga la aparente redundancia— y una contigüidad “discontinua”. Y una enorme ventaja de la contigüidad de ambos tipos (que podríamos designar simplemente proximidad): el bajo costo de transporte, se puede evaluar, sin temor en términos objetivos.

La cooperación económica involucra acciones encaminadas a disminuir la discriminación en los intercambios entre Estados, es decir, asume una actitud pasiva, el proceso de integración económica implica medidas encaminadas a suprimir algunas o todas las formas de discriminación económica y, por tanto, es activa”.¹⁴

De lo expuesto, podemos concluir que la integración económica es necesariamente un proceso propio de la política económica y de la política fiscal, en consecuencia requiere de una dinámica que le permita evolucionar, hasta llegar a sus últimas consecuencias, dentro de una secuela de fases progresivas comprendidas en cortos períodos para llegar a una etapa terminal que se traduzca en el logro de los objetivos más idealmente diseñados. En principio, por ende, se puede afirmar que se trata de un proceso cuyo contenido es sumamente complejo e interdisciplinario donde la base determinante está constituida por la materia econó-

13. Sólo se mencionan en el escrito original los países integrantes en ese tiempo.

14. *Loc. cit.*

mica dado que el fin central que se quiere en el proceso de integración es precisamente el desarrollo económico y, donde el derecho económico internacional constituye el fundamento de los acuerdos celebrados entre los países unificados. Al mismo tiempo la garantía en la solución de los conflictos derivados.

83.—LAS CONDICIONES ECONOMICAS Y SOCIALES DE LA INTEGRACION¹⁵

La integración regional de América Latina está condicionada por el nivel de desarrollo económico-social. En lo social encontramos grandes masas de población rural ahogadas por su atraso tecnológico-cultural y un régimen de autosubsistencia que las margina de los beneficios del desarrollo. Subsiste un carácter arcaico en numerosas estructuras socioculturales a pesar de los cambios producidos por el proceso de industrialización y urbanización.

Al hablar de América Latina no nos estamos refiriendo a una entidad homogénea, sino a una gama de sociedades que va desde la más primitiva hasta la más avanzada. A ello se asocian las disparidades extremas de los niveles de vida, riqueza, educación y realizaciones culturales.

En lo económico, predomina en América Latina el tipo tradicional de relación con el mundo exterior: exportación de productos primarios e importación de manufacturas de diverso grado de complejidad técnica.

Entre otras características se pueden mencionar las siguientes:

La enorme desigualdad en la tenencia de la tierra en América Latina es una de las causas básicas de la pobreza y la tensión social.

La elevada tasa de crecimiento de población en América Latina agudiza permanentemente las tensiones originadas en la in-

15. Véase a Sidney Dell, *Experiencias de la integración de América Latina*, CEMLA, México, 1966, pp. 11 a 29; Varios autores, *Factores para la integración latinoamericana*, edición preparada por el BID. FCE, México, 1969, pp. 20 a 22.

capacidad de las actuales estructuras arcaicas de absorber la población en edad de trabajo en ocupaciones de mayor productividad que las típicamente rurales de subsistencia. Lo cual ocasiona una constante tendencia a la emigración hacia las capitales o bien al extranjero, generándose el subempleo y un problema entre países. El caso típico es México-Estados Unidos.

El índice sumamente alto de mortalidad infantil y el porcentaje de analfabetismo en América Latina son indicadores especialmente sensibles del nivel de vida.

Las energías del pueblo, en lugar de canalizarse hacia metas de desarrollo, se consumen en luchas con las clases privilegiadas o quedan frustradas al someterse los desposeídos a una vida de miseria sin esperanzas.

Volviendo a lo económico, encontramos escasa integración horizontal¹⁶ en dos aspectos: inadecuada organización de los mercados nacionales, caracterizados por una deficiente integración entre los sectores rurales y urbanos y existencia de regiones desvinculadas del resto del país, o en un estado de subdesarrollo crónico, frente a unos núcleos de alto y dinámico grado de desarrollo.

Escasa integración vertical¹⁷ con la consecuente dependencia con respecto al abastecimiento exterior en bienes de capital y otros productos de insumo industrial.

En general se observa:

-
16. Entendida "integración horizontal" a la que corresponde a la participación activa de todos los sectores y regiones de un país en el mercado nacional. Esto significa la existencia de una infraestructura de interconexión (transportes, comunicaciones, energía eléctrica) y un flujo recíproco de bienes, servicios y factores de la producción.
 17. Se define el grado en que la estructura industrial de un país abarca las industrias dinámicas y de base y las industrias que producen bienes de consumo final. Una economía especializada en las etapas finales de proceso manufacturero y dependiente de los abastecimientos importados de bienes de capital y productos intermedios es, por definición, una economía verticalmente desintegrada.

- a) La ausencia de una infraestructura de interconexión;
- b) Poca importancia del comercio recíproco y su concentración en productos primarios de muy pobre comportamiento dinámico;
- c) Escaso flujo recíproco de capitales y mano de obra;
- d) Atraso tecnológico en relación a los países altamente industrializados.

Las peculiaridades de la geografía latinoamericana han dificultado las vinculaciones entre los países, a pesar de los adelantos de la ingeniería y de los medios de comunicación existentes.

La América Latina parte de una posición potencialmente más favorable que la mayoría de los países africanos o asiáticos, porque cuenta con recursos sustanciales que pueden movilizarse si se encuentran el deseo y la energía para hacerlo.

Por otra parte, y esto es muy importante, se precisa de la reforma fiscal no sólo como medio de responder a la necesidad de recursos financieros adecuados para el desarrollo económico, sino para el grado de cohesión y cooperación social esencial para el funcionamiento eficaz de un sistema democrático. Al mismo tiempo es indispensable como medio de reducir las desigualdades en el ingreso y la riqueza.

No se puede dejar de mencionar al conflicto y a la inseguridad social cada vez más acentuados, por distintas causas, fundamentalmente por el desempleo, bajos salarios y por la eventual intervención de las fuerzas armadas en la vida política.

84.—LOS GRANDES OBSTACULOS PARA EL LOGRO DE LA INTEGRACION

Resultan ser muy abundantes los problemas a los que se enfrenta el proceso de integración en la América Latina. Sin embargo, aún existe un optimismo para resolverlos. En esta parte hemos de analizar los mencionados con mayor insistencia aunándolos con las condiciones a que nos referimos en el apartado anterior, que obviamente son obstáculos que inicialmente deben ser tomados en cuenta si realmente se quiere llegar al objetivo final.

Veamos primeramente lo expuesto en la obra preparada por

el BID¹⁸ y lo señalado al respecto por Marcos Kaplan.¹⁹ El retraso histórico y el consiguiente subdesarrollo de América Latina proporciona a la vez las motivaciones y los obstáculos para la integración.

Se explica en las obras en cuestión que una contradicción básica entre la región por integrar y las naciones que la componen consistente en que éstas despliegan una considerable heterogeneidad que las divide en por lo menos tres categorías.²⁰ Ello crea durante el proceso integrador, graves divergencias de aspiraciones y demandas de trato privilegiado.²¹

Las condiciones en que se realizó el desarrollo industrial de América Latina y el distinto grado de adelanto en la producción manufacturera alcanzado en cada país dan lugar a una serie de contradicciones que no podría resolverse únicamente mediante el arbitrio de la liberación del comercio existente, llegándose así a la posibilidad de que semejante liberación retrase el advenimiento de un verdadero mercado común al dejar sin solución algunos problemas fundamentales, como el de la reestructuración de la economía en torno a sus actividades de mayor futuro. Por otra parte, la tentativa de integración se produce en un período de franco estancamiento.

Sus economías son centrífugas más unidas a Europa y a los Estados Unidos que entre sí mismas, mutuamente competitivas, carentes de infraestructura, con diferentes regímenes políticos. No

18. Véase a varios autores, *Factores para la integración latinoamericana*. Ed. preparada por el BID, FCE, México, 1969, pp. 31 a 34.

19. Marcos Kaplan, *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo de la integración de la América Latina*, FCE, 1972, pp. 37 a 45.

20. Países más adelantados: México, Brasil, Argentina; medianamente desarrollados, llamados de mercado insuficiente: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela; de menor desarrollo: Bolivia, Ecuador y Paraguay.

21. Sobre este particular abunda ampliamente Héctor Cuadra, cuyo señalamiento será contemplado en este mismo apartado en líneas posteriores.

existe un sentimiento de solidaridad regional como para que trasciendan los particularismos nacionales.

Esta situación refuerza la resistencia al cambio opuesta por la estructura socioeconómica tradicional y por los grupos identificados por aquélla que se opone a toda modificación, temen los efectos que la integración podría producir sobre sus intereses particulares o no creen en la posibilidad de beneficiarse con ella.

La inexistencia y la debilidad de las fuerzas sociales activamente favorables a la integración se reflejan en la actuación de los partidos políticos y del Estado, en el clima colectivo que envuelve el proyecto y en las características del modelo propuesto. La capacidad del Estado en los países latinoamericanos para operar como agente eficaz del desarrollo y de la integración resulta considerablemente limitada.

Cada país ha tendido a considerar su desarrollo económico como empresa exclusivamente nacional y autárquica. Se han creado así poderosos intereses que obstaculizan el avance y la vigencia real de la integración; y se ha reagrado el dilema "región-nación". La integración regional ha sido aceptada solamente por imposición de las circunstancias, con toda clase de reservas mentales y prácticas.

La heterogeneidad y disparidad de regímenes aduaneros, monetarios, crediticios y demás instrumentos de política económica, las diferencias en los grados de productividad, tasas de salarios y sistemas de previsión; la inflación endémica; la falta de instrumentos de compensación de intercambios, excedentes y déficits financieros, las insuficiencias en la tasa de formación del ahorro público y privado y en la asignación de recursos suficientes para actividades productivas y proyectos de integración, son los más agudos problemas presentes en la región.

Debemos señalar que los países de menor desarrollo no están en condiciones de aprovechar las desgravaciones especiales que se les brinda, al carecer de suficientes recursos en capital, tecnología y capacidad empresarial.

Otro de los problemas es la dispar tendencia entre la oferta de productos agrícolas para el mercado exterior y la destinada al consumo local, disparidad que se caracteriza ante todo por una

relativa escasez de alimentos y por una mala distribución dentro de la región.

“Cabe partir de la hipótesis de que las tendencias de la economía internacional han influido históricamente en la formación de las relaciones interlatinoamericanas”, según afirma Tomassini,²² para quien las tendencias restrictivas, que predominan en materia de financiamiento externo y las limitaciones impuestas por la actual coyuntura internacional a la capacidad para importar de los países latinoamericanos permiten anticipar que éstos tendrán que buscar nuevas formas de “crecimiento hacia adentro” y modelos de desarrollo que dependen, cada vez en mayor medida, de la movilización de sus recursos internos y de la cooperación económica recíproca.

El esquema clásico para la exposición de los factores de tipo interno que entorpecieron la integración y que en mayor o menor medida pueden hacerse a las demás agrupaciones subregionales es el de la ALALC. Como se sabe, esta asociación tras un comienzo auspicioso que se prolongó durante varios años y fue tropezando con crecientes dificultades hasta que la situación hizo crisis en 1969, durante el IX período de sesiones de la conferencia de las partes contratantes, cuando se acordó prorrogar hasta 1980 (año en que la ALALC se transforma en ALADI) el plazo para el cumplimiento del Tratado de Montevideo. Los problemas a que se enfrentó el movimiento integrador fueron los siguientes:²³

— La desigualdad en el desarrollo económico e industrial de los Estados miembros;

— La concentración de los beneficios del programa de liberación comercial en las naciones de mayor tamaño y relativamente más desarrolladas;

— La renuncia de los tres grandes a modificar el esquema para avanzar hacia la planificación económica y la coordinación de políticas, con el fin de permitir una distribución más equitativa de los frutos de la integración;

— Una paralización progresiva del proceso como resultado

22. *Revista Comercio Exterior*, febrero, 1977, pp. 187, 189 y 480.

23. Véase *Revista Comercio Exterior*, enero de 1977, p. 11.

del fracaso de las negociaciones anuales para la concesión de nuevas rebajas arancelarias recíprocas;

— La escisión de *facto* de la ALALC cuando cinco de sus miembros, dos de menos desarrollo económico y tres de mercado suficiente, decidieron fundar en 1969 el Grupo Andino. A Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú se agregaría Venezuela en 1973.

En las palabras de Felipe Herrera Lane²⁴ se proyecta la dimensión real por la que atraviesa América Latina, situación ya bastante prolongada, expone:

“No debemos olvidar que a pesar de todo lo que ha progresado nuestro continente en su proceso de culturización en su esfuerzo de incorporar grandes núcleos de población marginal a la vida civilizada, todavía hay en América Latina un 40% de analfabetos, es decir, un 40% de personas cuyos conceptos vitales no están integrados en la escala de ideas y valores que determinan los movimientos de opinión pública de los sectores de mayor adelanto cultural. No olvidamos que hay cerca de 20 millones de latinoamericanos que aún viven en la etapa más primitiva, equivalente al de las precivilizaciones indígenas anteriores a las más desarrolladas que encontraron Colón y sus seguidores. Para ellos evidentemente, este reencuentro de América Latina en función de su proceso de integración no tiene ni tendrá sentido si, al mismo tiempo no se les incorpora a las formas de vida, culturales y materiales, que los identifiquen y los integren en los sectores de mayor desarrollo. La integración tiene que ser, simultáneamente, un proceso en extensión y en profundidad”.

Sobre las limitaciones de la política integracionista, Héctor Cuadra²⁵ explica que contiene unas propias y otras más que derivan de la estructura misma de los países en donde se aplica.

24. Conferencia sobre el financiamiento de la integración latinoamericana dictada en la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción el 30 de mayo de 1963.

25. Véase *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, sep-dic., 1970, p. 586.

Agrega, en líneas posteriores: "Los estudios empíricos indican que la distancia geográfica tiene un efecto considerable en las relaciones económicas. Pero, además, las dificultades topográficas, la escasez de carreteras y ferrocarriles pueden entorpecer la transferencia internacional de mercancías. Luego, si se desea evaluar las ventajas se tiene que considerar el costo que representa atravesar dichas distancias, en vez de tomar en cuenta el kilometraje real. De ahí que en esta materia haya que distinguir entre *distancia geográfica* y *distancia económica*".

Hemos expuesto un abundante número de obstáculos o limitaciones tanto de carácter interno como externo al proceso de integración que por supuesto deben ser determinantes consideradas en todos los planes, proyectos y estudios que tengan como fin el buen éxito de la integración. Ahora bien, ¿cuál es el camino a seguir para debilitar tan variados y difíciles obstáculos? Se puede decir que en general todos los instrumentos que de acuerdo a la teoría de la política económica tienen aplicación en las estructuras económicas en crisis, con las modalidades particulares a cada país. Aquí sólo apuntamos algunas de las ideas al respecto:

"La integración debe ser instrumentada de tal manera que logre llegar a ser, para los países empeñados en un proceso de integración determinado, una auténtica economía de equilibrio. Esta economía de equilibrio debe referirse a tratar de englobar a países que representen un espacio económico equivalente. En efecto, precisamente por ser el Mercado Común Europeo un esquema de integración muy afortunado constituye un esquema económico de equilibrio".²⁶

El concepto de economía de equilibrio, es en el sentido de pensar que así como los tamaños económicos de las unidades nacionales o subregionales que integran y los niveles de desarrollo de las mismas deben ser similares, homogéneos, de la misma manera los países que forman parte de un esquema de integración deben compartir o poseer el mismo régimen económico y similar sistema social.

26. *Ibidem*, pp. 787, 588, 589, 590 y 595.

El proceso integracionista ha encontrado muchos obstáculos en nuestra región porque ha sido mal enfocado. Los organismos integracionistas deben tener como finalidad el facilitar la interrelación económica, política y cultural entre los diversos países y *no establecer reglamentaciones que en la práctica muchas veces resultan limitantes*.²⁷

La integración se irá dando cuando exista una identidad de intereses. Los intereses económicos deben ser los primeros en identificarse, como hicieron los países europeos al fincar las bases de la comunidad europea en la explotación conjunta del carbón y el acero; pero cuando se tiene medio y miedo de abrir las fronteras y los empresarios mediocres y funcionarios con poca visión empiezan a temer por nuevos competidores y problemas, la integración se obstaculiza aunque represente la mejor solución.

Estas dos últimas afirmaciones resultan un tanto extremas; no obstante, lo válido, para efectos del presente estudio es únicamente el contenido de fondo que conllevan ya que no dejan de ser sumamente interesantes tales planteamientos y en alguna medida contribuyen a aportarnos una más amplia perspectiva del tema.

85.—LAS VENTAJAS QUE CONLLEVA LA INTEGRACION

En este apartado hemos de mencionar algunas de las ventajas señaladas por gran número de tratadistas²⁹ para en seguida

27. Véase *Boletín del Instituto de Integración Iberoamericana*, No. 28, 1975.

28. *Loc. cit.*

29. Véase: Varios autores, *La integración económica latinoamericana y la política de Estados Unidos*, CEMLA, México, 1973, p. 25; Sidney Dell, *op. cit.*, p. 35; Varios autores, *La integración económica latinoamericana y la política de Estados Unidos*, CEMLA, México, p. 35; varios autores, *Hacia la integración acelerada de América Latina*, FCE, México, 1969, p. 121 a 123; varios autores, ed. preparada por el BID, *op. cit.*, p. 2.

hacer referencia a los resultados más importantes de los que tenemos noticia.

Entre otras ventajas se pueden citar las siguientes:

Las uniones aduaneras producirán los mayores beneficios en regiones en las que están muy desarrollados los niveles de comercio y relaciones económicas, en las que los países asociados se encuentran en similares niveles de desarrollo, con producción diversificada y en las que los intermediarios financieros están bien establecidos. Esto es aplicable consecuentemente a los países más adelantados, exclusivamente, marginados a los de mercado insuficiente y con mayor razón a los de menor desarrollo.

Los países pueden utilizar más bien sus capacidades agrícolas e industriales que no serían viables si se limitaran a cada mercado de las circunscripciones nacionales.

Tanto industrias nuevas como antiguas disminuirán sus costos beneficiándose de las economías de escala y especialización. En algunos casos esto podría servir de ayuda a las industrias respectivas en el proceso de volverse totalmente competitivas en los mercados mundiales, incluyendo los de los países desarrollados.

La formación de un mercado común facilitará los cambios necesarios en la estructura industrial y su manera de operar y así prepararían el camino para el acceso de la industria latinoamericana a la competencia internacional.

Acumulación de economías externas o en una sustitución más rápida de importaciones en el ámbito regional y que son secuelas del mayor crecimiento de la industria.

Las ventajas de localización en un mercado común se harían efectivas sobre todo para los productos en cuyo costo predominan la materia prima o la energía, pues son insumos en que el costo unitario varía con extraordinaria amplitud en América Latina.

Empleo óptimo de los factores de producción, en virtud de la especialización y de las economías de escala, que a su vez amplían las bases de los recursos humanos, de capital y de tecnología disponibles.

Ampliación de los mercados consumidores para permitir la producción en masa y las consecuencias económicas de escala, así como la competencia entre grandes unidades productivas y

la generación de poderosos estímulos para la autosustentación del crecimiento económico.

Aceleración del proceso de integración de las economías de los países latinoamericanos en escala mundial, como consecuencia de su articulación en un sistema productivo regional más competitivo.

Efectos sociales favorables al ganar el apoyo de los grupos hasta ahora contrarios al progreso y a los cambios de estructura, como consecuencia de las nuevas posibilidades abiertas por el propio proceso de integración y del ascenso del nivel tecnológico general.

Impulso del desarrollo científico-tecnológico, al darle apropiadas bases de sustentación y aplicación y al permitir la máxima movilización de cuadros y la especialización de las tareas y disciplinas en el ámbito regional.

Fortalecimiento de la capacidad de negociación de América Latina, en todos los planos del ámbito internacional, como consecuencia de su transformación en un importante sistema regional dotado de unidad de acción.

Por su parte, Felipe Herrera Lane,³⁰ opina que la integración ha de expandir las posibilidades de beneficio para inversiones, tanto internas como externas; aumentarán los ingresos fiscales, sin necesidad de afectar la capacidad de ahorro, de inversión, de capitalización, habrá una creciente capacidad de inversión pública y privada.

Cualquier cambio en nuestro país debe tener una razón de ser: ofrecer mejoras que lo justifiquen, tener probabilidades de éxito o que la experiencia haya demostrado su eficacia en otra región. La integración es un proceso por el cual obtendremos beneficios, principalmente en los ámbitos económico, político y social³¹

En lo económico:

30. Conferencia citada.

31. Véase *Boletín del Instituto de Integración Iberoamericana*, No. 2, diciembre de 1972.

— Quedaría abierto a toda nuestra industria y comercio un mercado potencial.

— Se crearían industrias, medios de comunicación y transporte para satisfacer la demanda del nuevo mercado, que solucionaría en parte, el problema del desempleo y subempleo.

— La unidad de criterio y decisión de 20 países en el campo económico, nos convertirá en un factor importante en el mercado internacional y como consecuencia obtendríamos mejor precio en las exportaciones e importaciones.

— Los poblados más lejanos se integrarán al progreso, hasta entonces reservado solamente a las capitales de los Estados, como consecuencia de las nuevas necesidades industriales y rutas comerciales. Se lograría la descentralización del comercio y la industria.

— Al coordinar sus esfuerzos los Estados, habría la posibilidad de crear verdaderos centros de investigación que dieran a nuestra industria tecnología suficiente para competir con los países desarrollados.

En lo político:

— Terminarían las constantes revoluciones y cuartelazos que han sido una de las principales causas de la pobreza.

— Al estar todos los países interesados en la organización pública se tendría que crear una mejor organización administrativa que pudiera dar cuenta de los ingresos y gastos públicos a todos los Estados miembros. Esta acabaría en gran parte con los desfalcos cometidos por muchos funcionarios, o por lo menos, los harían más evidentes.

En lo social:

— Al aumentar el número de industrias, vías de comunicación y comercio, los núcleos de población que a la fecha han estado marginados del proceso tendrán más oportunidad de elevar su nivel de vida.

En general se necesita de la integración para disminuir un tanto el fenómeno de la dependencia externa y fortalecer —como suele decirse— su capacidad de negociación internacionalmente. Efectivamente, la unión hace la fuerza, pero mientras los beneficios de la integración, pocos o muchos, sólo favorezcan a los sectores privilegiados de nuestros países, debido al peculiar régi-

men social que nos caracteriza, esa mayor fuerza redundará en una consolidación de las estructuras de poder que han generado secularmente la injusticia social en nuestras naciones.³²

Por lo que se refiere a los resultados de la integración, es pertinente recordar algunos de los más generalmente aceptados, al menos en su etapa anterior.

En el caso de la ALALC, el objetivo principal fijado por los países consistió en llegar a establecer una zona de libre comercio, como se sabe, dicho objetivo quedó muy lejos de ser alcanzado; sin embargo, se inició el camino y se trazaron flujos en determinadas corrientes de comercio mejorando cualitativamente la estructura de intercambio de mercancía.

En resumen se pueden citar los siguientes resultados:³³

— Se demostró la factibilidad de nuevas empresas industriales concebidas para funcionar en mercados ampliados.

— Se sentaron bases para la creación de un número importante de empresas binacionales.

— Se incorporaron al comercio interregional determinados productos específicos o insumos que antes se exportaban solamente fuera de la región.

— Propició la apertura de canales de comunicación entre empresarios de distintos países, tanto con productos similares como con sus proveedores de insumos y con los compradores de sus productos.

— Fue posible la difusión, en pequeña escala, de tecnologías desarrolladas o adaptadas en países de la región, como México, Argentina y Chile, hasta otros países que las consideran más adecuadas al tamaño de sus mercados o a su dotación de factores que las tecnologías extrarregionales.

— Se fortaleció el funcionamiento de instituciones financieras de ámbito subregional.

32. Héctor Cuadra, *op. cit.*, p. 620.

33. Luciano Tomassini, Elementos para un estudio sobre los procesos de integración..., *Rev. Comercio Exterior*, feb, 1977, pp. 181 y 184.

Al mismo tiempo se advierte una reactivación de la cooperación económica entre los países latinoamericanos originada en decisiones hasta cierto punto independientes de la evolución experimentada por los esquemas de integración.

86.—LOS OBJETIVOS ECONOMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y POLITICOS DE LA INTEGRACION

Salir de la crisis actual y llegar a obtener un nivel de desarrollo sostenido es el ideal que agrupa los distintos objetivos de los programas de integración regional. Esto como problema prioritario; no obstante, la teoría de la integración le dá un contenido de más amplio alcance al estrictamente económico, incluyendo metas de carácter cultural, político, etc.³⁴

Hiroshi Kitamura³⁵ señala como principales objetivos al ensanchamiento del mercado regional: la reducción en la dependencia del país o de la región respecto al comercio con el mundo exterior, en comparación con la situación que probablemente prevalecerá en ausencia de una integración; el cambio del volumen y la estructura de la inversión; la sustitución de importaciones entre mercancías; un cambio en las barreras institucionales del comercio.

Resume Gonzalo Ceballos que el objetivo general de la integración es el mejoramiento de la producción y del bienestar.³⁶

Sidney Dell menciona que "si los objetivos de una economía particular deben incluir el desarrollo de digamos, media docena de sectores estratégicos conocidos, sería un error esperar a la elaboración de una serie de metas plenamente compatibles para todos los sectores dentro de un mercado global. Sería mucho mejor comenzar de inmediato fijando objetivos para los sectores estratégicos y adoptando las medidas necesarias para su logro. Si la elaboración de un plan general para un solo país plan-

34. Cf. Varios autores, ed. preparada por el BID, *ob. cit.*, p. 14.

35. Véase: Varios autores, *Integración de América Latina, experiencias y perspectivas*, FCE, México, 1972, pp. 34 a 42.

36. *Integración económica de América Latina*, FCE, México, 1972, p. 67.

tea graves problemas, es obvio que la misma tarea para toda la región sería mucho más difícil".³⁷

"Estamos lejos aún del cumplimiento del mandato que los propios países latinoamericanos se dieron, en agosto de 1961, en la Carta de Punta del Este. Allí, en efecto, nuestros países se comprometieron a trabajar en este decenio, y ya tan avanzado, para fortalecer los acuerdos de integración económica con el fin de llegar, en último término, a cumplir con la aspiración de crear un mercado común latinoamericano que amplíe y diversifique el comercio entre los países de la América Latina y contribuya de esta manera al crecimiento económico de la región, han afirmado distinguidos tratadistas".³⁸

Los objetivos de integración no están cumpliendo con el ritmo que exige la magnitud del problema. Los obstáculos que la realidad opone son de importancia, pero no insuperables. La marcha lenta de la integración no se debe al Tratado de Montevideo en sí mismo, sino a que no se ha formado aún una política general de integración que establezca clara y distintamente los objetivos que se persiguen, los métodos que han de emplearse y el plazo para conseguir esos objetivos ya que no se han vinculado a un esquema teórico aplicable al caso concreto.³⁹

El desarrollo deliberado y planeado de América Latina es un objetivo que debe alcanzarse mediante la integración vertical y horizontal de la región. Al mismo tiempo, promover su desarrollo social, cultural y su desarrollo político. Además, todos los pueblos de la región deben tener iguales oportunidades de acceso a los beneficios de la civilización tecnológica, para que no se repita, al nivel intrarregional, la división entre centro y periferia que, en el ámbito internacional, ha marginado a la América Latina; los problemas de desarrollo regional procurarán una división regional del trabajo no basada en el actual nivel de desarro-

37. *Experiencias de la integración económica de América Latina*, CEMLA, México, 1966, p. 291.

38. Véase: Varios autores. *Hacia la integración acelerada de América Latina*, FCE, México, 1969, p. 16.

39. *Loc. cit.*

llo de los países del área, ni en su tamaño, sino en la utilización masiva y generalizada de la tecnología para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos de cada país, sacrificándose eventual y transitoriamente el rendimiento óptimo al nivel de la empresa en provecho de la optimización al nivel general de la región. Estos son los objetivos señalados en la edición preparada por el BID.⁴⁰

Es indudable que la importancia que los países asignan a los procesos de integración y las características que procuran imprimirles dependen en grado apreciable —tal vez en forma decisiva— de la funcionalidad de estos esquemas para la obtención de los objetivos que esos países persiguen. Debe presumirse, pues, que si cambian esos objetivos y las políticas económicas adoptadas para lograrlos, cambiará también la posición de los países respectivos frente a los esquemas de integración en los cuales participan.⁴¹

La instauración de sistemas democráticos y monetarios uniformemente coordinados, son objetivos que pueden proporcionar beneficios si se instrumentan adecuadamente.

Un objetivo enteramente necesario que debe programarse dentro del esquema de integración latinoamericana es el de elaborar y poner en práctica un programa general de estudios técnicos y profesionales equivalentes y de aplicación a la propia realidad.

Igualmente, un objetivo más puede ser la unificación y actualización de los sistemas jurídicos latinoamericanos, en lo concerniente a la fundamentación legal de las relaciones derivadas del proceso mismo de integración.

40. *Op. cit.*, pp. 14, 48 y 49.

41. Luciano Tomassini, "Elementos para un estudio sobre los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina", *Revista Comercio Exterior*, febrero de 1977, p. 189.

87.—LOS OBJETIVOS SEGUN LAS ETAPAS DE INTEGRACION

En la edición preparada por el BID⁴² se señala que a fin de alcanzar hacia 1980 un grado de integración social y de desarrollo autónomo y autosostenido que le permitiera preservar su supervivencia histórica como sociedad dotada de sentido político-económico propio, América Latina debió programar su integración para el desarrollo de modo que éste se efectuara en tres etapas sucesivas que vencieran, la primera en 1970, la segunda en 1975 y la tercera en 1980; así la primera, prevista en seis años de ejecución, tendría por objetivos; entre otros:

a) En el plano internacional, la firma del Tratado General de la Comunidad Latinoamericana y la implantación de los órganos y normas previstos en el tratado, así como la aprobación del Primer Plan Nacional de Desarrollo;

b) En el plano de las inversiones sectoriales, la integración de los sectores más estratégicos, comenzando con la siderurgia y la industria de equipos pesados, mediante la constitución de los respectivos consejos de coordinación;

c) En el plano comercial la reactivación de la ALALC, ajustándola a la integración sectorial, previendo la gradual unificación de las tarifas externas y la supresión de las internas para los productos;

d) En lo financiero, la coordinación regional de un sistema de banca central y de seguros, gradual armonización de las políticas monetarias y de cambios, adopción de un mecanismo intrarregional de pagos, emisión de valores en moneda de cuenta regional de valor estable para la movilización del ahorro nacional;

e) En cuanto a las actividades culturales y educativas, la constitución del consejo central universitario y la agencia latinoamericana de informaciones, así como el comienzo de la gran campaña regional de alfabetización.

La segunda etapa sería la de la consolidación institucional

42. Varios autores, *Factores para la integración latinoamericana*, FCE, México, 1969, pp. 15 a 17, 23 a 24.

y la del lanzamiento en el comercio intra y extrarregional de los productos de las nuevas industrias integradas; con los objetivos siguientes:

a) En lo institucional, la consolidación del sistema establecido por el tratado y la aprobación del Segundo Plan Regional de Desarrollo;

b) En versiones sectoriales, la concreción final de los esfuerzos de los sectores estratégicos;

c) En lo comercial, la culminación del programa de liberaciones del Tratado de Montevideo, el logro de la unión aduanera. También, la promoción de la comercialización extrarregional de los productos de la región;

d) En lo financiero, aplicación de las operaciones regionales de banca central y de seguros; la movilización de recursos intra y extrarregionales y el fortalecimiento de las monedas regionales y su convertibilidad;

e) En lo cultural, la consolidación del Consejo Central Universitario y la terminación de la campaña regional de alfabetización.

La tercera debió llevar a la unidad interna de la región a la etapa de desarrollo autosustentado y a una extensión de la unidad regional en el plano político; teniendo por objetivos principales:

a) En lo institucional, revisar el sistema institucional con miras a una expansión de la integración hacia el plano político y aprobar el Tercer Plan Regional de Desarrollo;

b) En inversiones sectoriales, culminar la integración en los sectores estratégicos y extender la integración a otros sectores;

c) En lo comercial, terminar el establecimiento del Mercado Común Latinoamericano;

d) En lo financiero, integrar los sistemas políticos, monetarios y financieros, lograr la estabilidad y convertibilidad monetaria regional y la formación de un mercado interno de capital para toda la región; y

e) En lo cultural, lanzar el programa de educación secundaria urbana obligatoria para toda la región.

En la actualidad tal planteamiento de objetivos por etapas sigue siendo válido y constituye un enorme reto al que se debe

hacer frente dentro del marco de la ALADI, organismo que surge, precisamente en 1980, como consecuencia de la ausencia de resultados prácticos satisfactorios.

88.—FORMAS DE INTEGRACION

La integración económica puede adoptar varias formas que representan variables de integración, estas son: área o zona de libre comercio, unión aduanera, la comunidad económica o unión económica, el mercado común y la integración política. Sin embargo, no se considera indispensable la consecución metódica de cada una de ellas, ya que la realidad ha demostrado que mientras unas áreas de integración económica han empezado por asociación de libre comercio, otras lo han hecho partiendo de la unión aduanera y en algunos casos estas últimas, antes de terminar el plazo fijado para dar realización a esta forma de integración, han introducido simultáneamente acuerdos de etapas superiores de integración.

Cada una de las variables de integración se encuentran determinadas y configuradas por una caracterización que les es asignada por la generalidad de los estudios y prácticas al respecto. Un repaso sucinto de la correlación entre características y formas de integración, puede resultar necesario en una exposición que busca dar una visión global del tema; al efecto, se siguen los lineamientos doctrinales.⁴³

88.1.—EL AREA PREFERENCIAL

Las características del área preferencial unidas a las normas restrictivas del GATT, han determinado que no se considere forma satisfactoria de integración por lo que, en esta parte, únicamente la mencionamos como mera referencia ya que su estudio escapa a los propósitos de nuestro trabajo, por su contenido mismo.

43. Véase: Miguel S. Wionczek, *Integración de América Latina: experiencias y perspectivas*, FCE, México, 1972, pp. 3, 42 y ss. Varios autores, ed. preparada por el BID, *op. cit.*, p. 173 y ss.

88.2.—LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

En una zona de libre comercio, las tarifas y restricciones cuantitativas se rebajan sustancialmente, y en algunas mercancías incluso llegan a ser totalmente liberadas entre los países participantes, pero cada uno mantiene sus aranceles en contra de los países no participantes, a los mismos niveles anteriores a la entrada a la asociación. La rebaja arancelaria puede ser automática, aunque se aplique gradualmente, o negociada entre los participantes en la zona. Estos tratados culminan, si se llega a acuerdos, en primer lugar en listas nacionales que importan ventajas diferentes entre los miembros de carácter reversible y, en segundo término, en una lista común de artículos con tratamiento aduanero rebajado, de carácter irreversible. Esta última es la que refleja si existe efectivamente la zona de libre comercio.

La reglamentación sobre cuáles bienes deben considerarse originarios o producidos en el territorio que constituye el área liberada es de los elementos característicos en las zonas de libre comercio que deben ser materia de reglamentación jurídica y de vigilancia, motivada por la independencia de los Estados miembros para negociar su tarifa externa en el comercio con otros países.

Los países que integran el área pueden permanecer indefinidamente en la asociación de libre comercio sin que esta etapa los obligue a participar en niveles de integración, no así, en cambio con las demás etapas, que entran en un proceso dinámico de estudios superiores de integración hasta terminar con el último paso, que deja de ser propiamente económico, para convertirse en una unión política de Estados.

88.3.—LA UNION ADUANERA

Se caracteriza por dos elementos: la supresión total de la tarifa aduanera entre los países miembros, ya sea aplicada automáticamente o gradualmente, comprendiendo en lo posible la totalidad de los intercambios. No se impiden tratamientos especiales para determinadas producciones y la adopción de un arancel común frente a terceros países evitando perjuicios injustificados si

los elementos importados se internan en uno u otro país del territorio que comprende la unión aduanera.

La unión aduanera aumenta el bienestar de los países que la forman porque crea comercio, asegura una mejor relocalización de los recursos aumentando la productividad y el ingreso; mejora los trámites de comercio y crea economías de administración. Además, aunque la unión aduanera discrimina orígenes de oferta dando la preferencia a mercancías de países miembros en vez de las de terceros, el efecto para el mundo como un todo es benéfico, porque tiende al libre comercio mundial y a la especialización y división internacional del trabajo, ayudando a una mejor localización de los factores de la producción. Asimismo, la unión trae beneficios a nivel de consumidor en el sentido de que aumenta su ingreso real al encontrar más baratas las mercancías que consume, aumentando su satisfacción al poder escoger entre artículos de diferente calidad y origen a la vez que proporciona mejores oportunidades de empleo remunerativo.

Por otra parte, la formación de una unión aduanera aumentará más el bienestar económico mientras más alta sea la proporción de las tarifas de los miembros, ya que la eliminación de ésta aumentará el comercio entre los países participantes. De igual manera, la formación de una unión aduanera entre dos países aumentará más el bienestar económico si el primer país es el principal abastecedor de los productos que el segundo exporta y, a la vez, si el segundo país es el principal abastecedor de los productos que el primero importa.

Además, en el supuesto de que las tarifas aduanales impuestas en el comercio internacional sean de carácter restrictivo, más que con el fin de proporcionar ingresos a dichos países, la formación de una unión aduanera tendrá consigo economías de administración a través de la eliminación de esas tarifas entre los países miembros, además de ahorro en el tiempo que se requiere para cumplir con dichas formalidades. Si a esto se suma el hecho de que los países que integran la unión tienen fronteras comunes, aumentará el bienestar económico, pues además de las economías de administración, traerá consigo ahorros en los gastos de transporte y en el flujo de mercancías, así como mayores posibilidades de que exista una similitud de los patrones de consumo, más

fáciles canales de distribución, comunicaciones más baratas, servicios de mantenimiento de bienes de consumo duradero y facilidad de disminuir los obstáculos para la coordinación de políticas económicas.

La formación de una unión aduanera traerá consigo mayor incremento en el bienestar económico si las economías de los países miembros, en el principio competitivas o similares, pero potencialmente, a largo plazo, concurren a la relocalización de los factores de la producción. Se optimizará así la utilización de los recursos.

Finalmente, podría afirmarse que la unión aduanera es la base para la integración, por la dinámica que encierra. Pero entre más bajas sean las restricciones al comercio entre los países miembros de la unión y el mundo exterior, más grande será la tendencia a un libre comercio mundial, a una mejor especialización y división internacional del trabajo y a un mejor empleo de los recursos productivos.

88.4.—LA COMUNIDAD ECONOMICA O UNION ECONOMICA

La unión económica, como etapa al mercado común, combina la supresión de las restricciones a los movimientos de mercancías y factores con un grado de armonización de las políticas sociales, por una parte, y económicas por la otra, como son las políticas monetaria, fiscal y anticíclica. Por consiguiente, para evitar distorsiones o discriminaciones a la libre circulación, competencia y asentamiento de los trabajadores, además de haberse realizado la unificación de políticas sociales sobre salarios y horas extras en el Mercado Común, es necesario armonizar, en esta etapa, las políticas sociales en lo concerniente a prestaciones sociales financiadas por impuestos o por las empresas, tales como: seguro social, de enfermedad, paro forzoso de desempleo, seguro de vejez o retiro, vacaciones retribuidas, etc. Asimismo se hace necesaria cierta armonización a los impuestos generales y especiales a la producción, al ingreso y al consumo, a fin de evitar fricciones que se pudieran originar entre los países miembros en cuanto a que alguno de ellos quisiera actuar deslealmente, tomando ven-

tajas económicas que pueden ir desde bajas tasas impositivas al capital, a fin de traer capitales, hasta aumentar el consumo de artículos domésticos, etc., Por lo que respecta a la armonización de la política monetaria, tiene la finalidad de, a través de complejos mecanismos, lograr el equilibrio de la balanza de pagos tanto interno como externo de cada uno de los países miembros, además de equilibrio global de los terceros países.

La integración económica total presupone la unificación de las políticas monetarias, fiscales, sociales y anticíclicas y requiere del establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones obliguen a los Estados miembros. Además la unión económica funciona como una entidad única en sus relaciones con terceros países.

En síntesis, la unión económica o comunidad incluye dentro de sus características las correspondientes a la unión aduanera. A más de las siguientes:

No solo hay libre circulación de bienes, sino también de servicios capitales y de personas habitantes del territorio.

Se actúa como unidad frente a terceros respecto a su política económica y social que gradualmente buscan uniformar.

Otra característica es la creación de instituciones comunes o comunitarias, que tienen carácter supranacional.

El hecho de que los Estados miembros atribuyan a organismos comunes, especialmente creados, funciones ejecutivas, normativas y judiciales constituye no sólo novedad sino una forma realista de adecuar la estructura jurídica a las necesidades actuales.

88.5.—EL MERCADO COMUN

Puede presentar las características de una unión aduanera ampliada en ciertos rasgos de la comunidad económica o puede llegar a estar organizado de manera tan amplia que se encuentren en él todos los elementos que definen a esa última fórmula perfeccionada de integración. En este último caso, la comunidad económica significará por cierto la existencia de un mercado común; pero, la naturaleza de tal comunidad —especialmente su elemento institucional es reflejado en las funciones ejecutivas, nor-

mativas y judiciales atribuidas a los organismos comunitarios—superan las características de un mercado común. La confirmación de ello la encontramos en el hecho de que puede existir mercado común más restringido que sea menos que una comunidad económica y más que una mera unión aduanera.

88.6.—LA INTEGRACION POLITICA

Representa la culminación de un proceso de integración, significa en su esencia un sistema común de dirección política que envuelve también la económica. Por cuanto al ámbito económico y social se ha hecho necesario que determinadas decisiones sean tomadas a un nivel diferente, o sea el de la zona o nación-continente.

La integración política no está representada por una fórmula única que haría desaparecer las patrias nacionales ni constituye una utopía en el cuadro económico. Dentro de la variedad de formas o niveles como puede establecerse una nueva organización de la estructura política es perfectamente posible concebir, como lo están elaborando los europeos, un esquema diferente del que rige hoy en América Latina, en que determinadas decisiones se adoptan colectivamente por los países de la zona, con requisitos y mayorías.

La unión política, se logrará mediante un último tratado donde los países miembros renuncian a su soberanía, para actuar en conjunto como una sola unidad política.

Dado el notable incremento que ha adquirido el proceso integracionista en el mundo, se puede afirmar que, en el futuro, las economías nacionales tendrán una prioridad secundaria para dar paso a las economías regionales. Por consiguiente, se debe considerar como una posible alternativa a la integración.

89.—INSTRUMENTOS PARA LA INTEGRACION

A lo largo del presente apartado emprenderemos una revisión de los principios teóricos y de los instrumentos prácticos en que se han basado los procesos de integración hasta la fecha, es decir, de los muy diversos medios, medidas o caminos a seguir por los países latinoamericanos para lograr su integración. Por

supuesto que dentro de este rubro no se encuentran comprendidos en su totalidad dichos instrumentos, pero sí los que hemos considerado más importantes. Un gran número de autores⁴⁴ han señalado como instrumentos para la integración los que en esta parte trataremos de examinar, siguiendo sus planteamientos generales y básicos en virtud de que existe un consenso sobre el tema a estudio en el que no encontramos desacuerdos substanciales.

89.1.—POLÍTICA COMERCIAL

En primer término al referirnos a la política comercial podemos señalar que es precisamente lo que podría llamarse la integración estática o de evolución más lenta dado que comprende una reducción progresiva de restricciones al comercio entre los países miembros. Búsqueda gradual de procedimientos automáticos de reducción de cargas y restricciones por categorías que lleguen a extenderse a todos los productos de la tarifa aduanera; la rebaja de aranceles de aduana y las medidas de estímulos a la complementación, pero sin dedicar mayor atención a la alteración de las estructuras económico-sociales existentes; sería esto lo que por tanto, podríamos llamar integración estática.

Implica una armonización de los instrumentos de política aduanera: unificación de la nomenclatura y de los procedimientos; creación de una preferencia general para los países de la zona frente al resto del mundo; elaboración de una tarifa externa común frente a terceros países. Además, agrega Miguel S. Wionczek⁴⁵ que un arreglo mutuo entre los países para abatir los obstáculos al comercio interregional, sobre una base preferencial,

44. Véase Marcos Kaplan, *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, FCE, México, 1972, pp. 46 a 55; Varios autores, *Hacia la integración acelerada de América Latina*, FCE, México, 1969, pp. 22 a 30; Gonzalo Ceballos, *op. cit.*, pp. 66 y ss; Miguel S. Wionczek, *op. cit.*, pp. 115 a 135; Sidney Dell, *op. cit.*, pp. 44 a 57, 157 a 166.

45. *Op. cit.*, p. 42.

puede constituir un paso y un medio importante para realizar la integración económica regional. Pero con toda probabilidad los efectos benéficos de una zona de libre comercio o de un mercado común en las regiones subdesarrolladas serán más bien limitadas. La razón de ésto consiste en que los cambios estructurales en la economía del país que se requieren para lograr una tasa acelerada de crecimiento, no se obtiene automáticamente por la liberación del comercio.

También implica la adopción de mecanismos que posibiliten la reciprocidad real y que supriman las distorsiones y los desequilibrios existentes, o que pudieran surgir en función de las diferencias de estructuras y niveles de desarrollo, por impacto de cada compromiso general o particular. Adopción provisional de regímenes distintos para grupos de productos.

Además, adopción de líneas comunes para el comercio exterior. Creación de un bloque de negociación y de grandes empresas coordinadas con responsabilidad ejecutiva en la comercialización dentro y fuera de la zona, para grupos de productos y para el intercambio regional en su conjunto.

89.2.—POLITICA DE INVERSIONES PUBLICAS Y PRIVADAS

Tanto las inversiones públicas como las privadas están llamadas a desempeñar un papel de gran importancia en la integración latinoamericana valiéndose de:

El establecimiento de un orden estricto de propiedades en favor de ramas y actividades que se estimen estratégicas: industrias dinámicas; infraestructura; producción de alimentos y materias primas; investigación científica y tecnológica; zonas fronterizas; desarrollo de cuencas fluviales para fines múltiples.

Establecimientos de mecanismos e instrumentos que permiten elaborar los planes, programas y proyectos, localizarlos, optimizar recursos.

Fijación de una política comercial, financiera y monetaria mediante organizaciones con responsabilidad ejecutiva para facilitar amplias transacciones en las ramas integradas y que incluso procuran mercados comunes regionales por sectores.

89.3.—POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA

Comprende una coordinación de política financiera, fiscal, monetaria y cambiaria de los países miembros, encaminándoles hacia la estabilidad.

Sistema de cooperación de compensación, en régimen multilateral, de los saldos de cada país en el interior de la región y de éstas con terceros países.

Extensión de créditos compensatorios automáticos hasta ciertos límites. Liquidación periódica de saldos en monedas convertibles. Coordinación de los bancos centrales de la región. Creación de una moneda regional de cuenta y de crédito de valor constante, líquido y convertible.

Sistema de financiamiento de las exportaciones, dentro y fuera de la región. Medidas tendientes a la movilización del ahorro público y privado de la región y la participación de los fondos evadidos hacia el exterior, así como a la orientación coordinada de todos los capitales hacia las inversiones regionales más productivas y dinámicas.

Elaboración de una política común respecto a las inversiones regionales extranjeras, privadas y públicas. Regionalización de los seguros más directamente ligados a las actividades de interés prioritario para la integración. Establecimiento de una tarifa común para dar tratamiento arancelario a las importaciones.

89.4.—POLÍTICA CULTURAL

Supone: eliminación del analfabetismo; elevación del nivel y difusión generalizada de la enseñanza, en todos los grados y aspectos, y en todos los sectores sociales y geográficos de la región. Unificación de los tipos, niveles y patrones de enseñanza, con vistas a asegurar mayor movilidad horizontal de personal y a la equivalencia de diplomas.

En el nivel universitario la creación de un conjunto de capacidades y equipos para realizar estudios de investigaciones avanzadas y para preparar técnicos de nivel medio, que son muy escasos en toda la región, a través de la formación de profesores y de cursos descentralizados que se ofrezcan en toda América Latina.

Concentración y difusión sistemática de los medios técnicos,

científicos y de información. La creación de un sistema regional de informaciones que dé al mundo una nueva imagen de la región y que asegure, entre los países de ésta, mayores y mejores informaciones recíprocas.

Creación de condiciones para aumentar la gradual unificación de los sistemas jurídicos, tanto de tipo interno como internacional, en todos los aspectos relativos a la integración y de acuerdo con las necesidades de ésta.

89.5.—MEDIDAS PARA PAISES DE MENOR DESARROLLO

En lo que se refiere a la aplicación de la política comercial, los países menos desarrollados debieran tener plazos más largos para alcanzar las metas cuantitativas de rebajas y eliminaciones de derechos aduaneros y de otras restricciones al comercio y para establecer los márgenes de preferencia a las importaciones intrarregionales.

Hacer que el proceso de integración sea concurrente con la transformación de las estructuras vigentes en cada país que están limitando el proceso de desarrollo, es decir, una integración dinámica.

Participación activa de estos países en una política común de inversiones, concentrada en los sectores estratégicos; abastecimiento de energía y la interconexión de estos países con el resto de la región, tanto en cuanto a medios de transporte como a sistema de comunicaciones.

Atención especial a la solución de los problemas que se suscitan en los países menos desarrollados a medida que se acentúa la competencia regional, como la acción que deba realizarse para mejorar o readaptar industrias establecidas que no tengan suficiente eficacia.

89.6.—LA COORDINACION DE LOS PLANES NACIONALES

Es necesario que los países de la región asuman la iniciativa y el perfeccionamiento de acciones conjuntas en todos los aspectos

tos y niveles que tiendan a una planeación y a una política comunes.

Ello implica una gran variedad de decisiones sobre: coordinación y complementariedad de planes nacionales; ajustes de la estructura de cada plan nacional, en relación a los planes regionales de decisión, ejecución y control; definición entre los intereses de la región y de los países avanzados y otros bloques regionales.

El alcance práctico de los planes nacionales de desarrollo está limitado por dificultades de aplicación, por falta de instituciones competentes, la ausencia de coordinación entre los organismos encargados de ejecutar los diversos programas sectoriales y los cambios políticos que transforman el cuadro administrativo general nacional.

89.7.—LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

Los gobiernos han colaborado activamente con las instituciones comunitarias creando organismos regionales adicionales, como la Asociación Latinoamericana (ALAMAR), la Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL) y la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER), en consecuencia de la ampliación del contenido de la integración.⁴⁶

Marcos Kaplan⁴⁷ menciona como órganos comunitarios sugeridos por diversas entidades y autores, los siguientes:

Un consejo de jefes o ministros de Estado con autoridad ejecutiva suprema.

Una junta o comisión ejecutiva cuyos miembros, aunque elegidos por los gobiernos, serían representantes de la comunidad en la integración y no de los países miembros, con independencia de decisión y acción.

Un parlamento latinoamericano compuesto de representan-

46. *Op. cit.*, p. 299.

47. *Op. cit.*, p. 49; también se mencionan en: Varios autores, *Hacia la integración acelerada de América Latina*, FCE, México, 1969, pp. 36 a 38.

tes de los cuerpos legislativos nacionales, con funciones deliberativas y que expresen las corrientes de opinión suscitadas por los problemas de la integración.

Una corte de justicia para resolver los conflictos nacidos por el comienzo o el desarrollo de la integración.

Un procedimiento de conciliación para solucionar las dificultades de integración y los conflictos de intereses, excepto que esta función sea directamente atribuida a la corte de justicia.

Organos operativos especializados para el estudio y la realización de ciertas políticas específicas o para las áreas de planeación.

89.8.—LAS DECISIONES POLITICAS

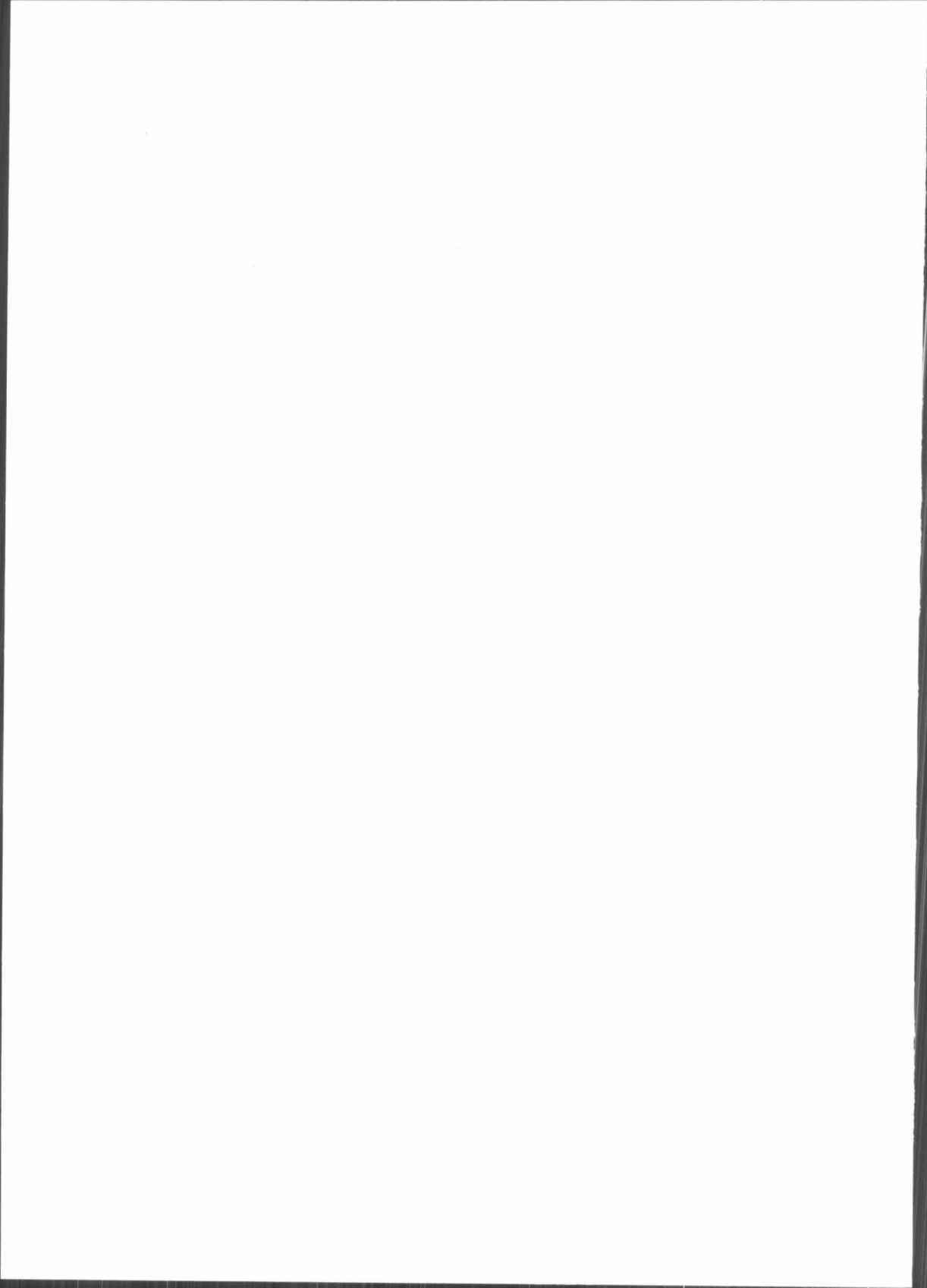
Las decisiones políticas son, además, indispensables como base política y jurídica del desarrollo, para vencer los obstáculos creados por la falta mínima de ésta o la insuficiencia de aquélla, por la incidencia de las fuerzas centrífugas y de los particularismos nacionales y sectoriales, para fijar, repartir e imponer los costos, beneficios y sacrificios; para suplir las insuficiencias de los argumentos puramente económicos; y para crear los requisitos mínimos para la puesta en operación de las posibilidades y fuerzas de todo tipo que requiere la marcha de un proceso integrador.

Las decisiones políticas de nivel general deberán referirse inevitablemente a los aspectos económicos específicos; pero también a la firma de un tratado general, complementario del vigente y que lo modifique, que fije los derechos y obligaciones de los Estados miembros, los organismos supranacionales y su competencia y las etapas de la integración.⁴⁸

Una gran decisión política de carácter general, constituye no solamente la forma más adecuada de movilizar y canalizar el proceso integrativo, sino la única viable, puesto que está llegando a su término el plazo histórico para que América Latina pueda desarrollarse de acuerdo con sus propios ejes económicos, socia-

48. Véase a Marcos Kaplan, *op. cit.*, p. 49.

les, culturales y políticos, en momentos en que se consolida rápidamente la hegemonía mundial alrededor del crecimiento económico cada vez más acelerado de los países industrializados, articulados en grandes bloques. (Estados Unidos, Unión Soviética, Comunidad Económica Europea, China y Japón).



CAPITULO XIII

LA POLITICA FISCAL MEXICANA EXPRESADA EN EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 1984 - 1988. (PRONAFIDE)

SUMARIO

90.—Introducción; 91.—Perfil de la política fiscal mexicana; 92.—Presentación del programa nacional de financiamiento del desarrollo; 93.—Anexo: contenido sinóptico del programa nacional del financiamiento del desarrollo; 94.—Ejecución del programa nacional del financiamiento del desarrollo.

90.—INTRODUCCION

A partir del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983 mediante el cual se reforman y adicionan los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones X, XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX D); XXIX E); y XXIX F), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la propia constitución, en la misma fecha y diversas leyes, entre otras: Ley de Planeación; Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promulgadas en diversas fechas, se dispone en México de un capítulo económico actualizado y complementario de algunas otras disposiciones reguladoras de la materia: artículos 3, 5, 31, 74, 89, 117, 118, 123 y 131, entre los más importantes.

La Constitución Política Mexicana había sido reformada en

otras materias, pero no se había avanzado en el aspecto económico; sin embargo, las necesidades impuestas por la vida moderna derivadas, tanto interna como externamente, crearon la necesidad de actualizar a nuestras leyes, puesto que habían sido rebasadas por la realidad. Con las nuevas disposiciones, además de poner al día a los ordenamientos jurídicos, consideramos que implica proyecciones hacia el futuro asimilando las experiencias pasadas y encausando las relaciones sociales, políticas y económicas en tal forma que, exista un adecuado control de los posibles conflictos de mediano y largo plazo.

Destaca por su trascendencia el apartado referido a la planeación sobre la cual en México han existido varios intentos desde los llamados Planes Sexenales¹ (1935 a 1940 y 1941 a 1946) hasta el Plan Global para el Desarrollo (1980-1982) y el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988). La realización de verdaderos planes de desarrollo es una necesidad colectiva que han sugerido y reclamado los especialistas. El artículo 26 eleva a la categoría de derecho positivo constitucional, la obligación de formular un plan nacional de desarrollo. Pero, es necesario precisar que la planificación, en situación paralela a la acción rectora del Estado, debe realizarse sujeta a principios y normas expresos: a).—Desde luego se fijan el carácter y las finalidades de la planeación; b).—Por otra parte es democrática porque debe llevarse al cabo con la participación de los diversos sectores; c).—La planificación es solidaria y nacional puesto que se ordena que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas para la elaboración y ejecución del plan y de los programas. Y por último, es solidaria con el sector privado porque el artículo 26 ordena que el ejecutivo concerte con los particulares las acciones que se deben realizar también para la elaboración y ejecución del plan y programas.²

1. Véase: Leopoldo Solís, *Planes de Desarrollo Económico y Social en México*. Ed. Sep. Setentas, Diana, México, 1980. El autor hace una recopilación de los planes y programas, al mismo tiempo que los describe.

2. Cfr. Alfonso Noriega Cantú. "La reforma a los artículos 25 y 26 de

Lo expuesto refleja de suyo la importancia de la planificación en México, sobre todo en momentos de crisis con una desigualdad muy acentuada en el ingreso; altas tasas de inflación; devaluación de la moneda; enorme deuda pública; etc. Ante tal situación resultan necesarias medidas rigurosas de ajustes que solamente son posibles a través de estrategia que identifiquen instrumentos, señalen acciones y establezcan objetivos dentro de programas técnicamente elaborados, como sucede en México con el Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo. Por ello, nos proponemos realizar un análisis concreto sobre tal documento, independientemente de que a lo largo de nuestro trabajo general, el enfoque se ubica en un contexto de orden teórico con contenido de principios válidos no para una economía específica sino para todas aquéllas que reúnan características similares y a las que les sea aplicable lo planteado en nuestro esquema especulativo. Finalmente consideramos que a pesar de lo anteriormente explicado nuestro trabajo resulta inacabado si nos olvidamos de la realidad circunscrita a México.

Un estudio completo de la política fiscal mexicana supone el análisis de una extensa gama de leyes sobre la materia, lo cual nos conduciría a elaborar un enorme volumen, por lo que nos hemos limitado al examen del documento donde se reúnen las características, instrumentos, acciones, estrategias que constituyen, en suma, nuestra política fiscal. Es así, como hemos elegido al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988 a fin de presentar una evaluación o bases para una revalorización sobre lo que es o lo que debe ser nuestra política fiscal.

91.—PERFIL DE LA POLÍTICA FISCAL MEXICANA

Miguel de la Madrid en su toma de posesión asumió el compromiso de afrontar los problemas de coyuntura, mediante el

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado Social de Derecho" en: José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadez, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 129.

Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), así como los de plazo medio, a través del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), en atención a que la política financiera es un factor esencial de las acciones orientadas a combatir la crisis.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica definió la relación de dichas variables, supeditando el gasto al ingreso, por ser la solución viable para limitar el déficit presupuestal, que en 1982 representó 17% del producto interno bruto.

Las labores se orientaron a incrementar el ahorro del gobierno federal, aumentando la recaudación efectiva tanto tributaria como *no tributaria*. En el marco del sistema federalista mexicano y con respeto a la autonomía local, se han realizado esfuerzos para inducir esta norma en los niveles estatal y municipal.

Se ha avanzado en la rehabilitación financiera del sector paraestatal, a partir de una política de precios y tarifas de bienes y servicios consistentes con la estructura de costos y basada en criterios estrictos de eficiencia de tal manera que las entidades públicas tengan capacidad de ahorro para promover su desarrollo. Se hizo necesario revisar el esquema de subsidios, algunos de los cuales no se justificaban o cancelaban el ahorro del sector paraestatal.

La política financiera se definió de acuerdo a las necesidades de un sistema fiscal dinámico. Su función principal ha sido la instrumentación eficiente de la política de finanzas públicas, acorde con la política económica general.

Una meta inmediata fue lograr en 1983 un déficit equivalente a 8.5% del PIB. El 50% de la reducción, de un abatimiento del egreso. Otro 25% del aumento de la recaudación tributaria. El resto al incremento de los precios y tarifas de los bienes y servicios.

Los objetivos señalados para 1983 fueron contribuir a:

- 1) Fortalecer la posición financiera del sector público;
- 2) Reordenar el sistema económico;
- 3) Aumentar la productividad y eficiencia de la planta nacional;

- 4) Abatir el ritmo de inflación y el monto de deuda externa;
- 5) Crear condiciones propicias para reconstituir los procesos de ahorro e inversión y
- 6) Establecer un mecanismo realista y funcional del régimen cambiario.

Los ajustes del sistema fiscal se enfocaron a incrementar la recaudación tributaria para restar presión al déficit presupuestario de acuerdo a la equidad fiscal. Al efecto hubo reformas a la mayoría y más importantes leyes impositivas.

La política de ingresos diseñada por la actual administración representa una amplia acción en materia de financiamiento, con lo cual se responde de manera directa a los principales problemas estructurales identificados en el PND.

El PRONAFIDE consigna las acciones que habrán de efectuarse para que la capacidad de recaudación federal sea una de las fuentes proveedoras de recursos del sistema económico, la cual, junto con la canalización del ahorro por parte del sistema bancario nacional, integren la corriente de fondos que lubrique la recuperación y la reanudación del desarrollo de la economía mexicana.

Con ésto, la acción conjunta de las estrategias de gasto, ingreso, inversión y manejo de las empresas del Estado permitirá reordenar las finanzas públicas, ayudar a corregir los desequilibrios financieros y cumplir con los cuatro objetivos del propósito fundamental del PND, que son: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento y emprender el cambio estructural.³

92.—PRESENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DEL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Ante la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados el 23 de mayo de 1984 el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Francisco Suárez Dávila, presentó el PRONA

3. Véase: NAFINSA, *El Mercado de Valores*, año XLIII, Núm. 39, septiembre 26, 1983.

FIDE. La presentación, que explica las razones y objetivos del nuevo programa, se resume en sus partes más significativas a continuación:

Con el programa la SHyCP pretende continuar dando cumplimiento al artículo 20 de la Ley de Planeación. Para la confección del documento se celebraron 2 reuniones del Pleno del Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo, múltiples reuniones del comité ejecutivo, numerosos escritos de servidores públicos, directivos de la banca nacionalizada, representantes sindicales y expertos y directivos de grupos gremiales.

Se destaca la congruencia del programa con el Plan Nacional de Desarrollo mismo que contiene las tres principales políticas estratégicas del plan, a las cuales se agrega una cuarta que se refiere al sistema financiero.

Este ejercicio es el primero realizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y es un programa de mediano plazo de estrategias y acciones de financiamiento al servicio del desarrollo económico y social del país.

El programa se integra a partir de la definición de políticas y estrategias generales que se consideran prioritarias.

Las condiciones que se presencian son específicamente las tendencias en la economía internacional, en particular de los mercados financieros internacionales. Al mismo tiempo se destacan las condiciones internas que se derivan principalmente de nuestra estructura y etapa actual de desarrollo.

Por lo que se refiere al diagnóstico, constituye una función de evaluación de autocritica donde se originan y sustentan las principales estrategias de acciones de política. Se parte de la base de que el ahorro interno y la inversión constituyen motores fundamentales del desarrollo económico y social.

El ejecutivo federal realizó una reforma tributaria importante de carácter cualitativo, principalmente en la globalización del impuesto sobre la renta y la introducción del impuesto al valor agregado; ello significó, casi una triplicación del ingreso tributario como porcentaje del producto desde 1965 a 1982, de 6.5 a 15.1%. Sin embargo, el gasto creció mucho más rápidamente que los ingresos, de ahí el ahorro negativo registrado.

Los problemas de la estructura tributaria consistieron en un enorme volumen de transferencias y subsidios y también un volumen muy elevado de intereses. Una conclusión del diagnóstico es que el ahorro negativo permanente de la empresa pública, es donde ha radicado uno de los principales y más graves problemas financieros.

La deficiencia del ahorro público es lo que explica los crecientes volúmenes de endeudamiento interno y externo. En los Estados y municipios se dio una importante reforma a través de los mecanismos de coordinación estatal, aunque todavía se tiene un nivel de ahorro insuficiente.

En relación al ahorro financiero se señalan avances importantes en la última década en términos de nuevos instrumentos, como pueden ser los Cetes o los certificados de depósito; importantes cambios institucionales en la banca. Al mismo tiempo se aprecia frente a países de desarrollo similar, un alto grado de subdesarrollo del sistema de intermediación financiera no bancaria.

La canalización de recursos como crédito a la inversión productiva, dentro de los tres sectores, fue decayendo como consecuencia del deterioro de las finanzas.

La banca múltiple experimentó problemas de concentración de crédito hacia grupos privilegiados; la situación inflacionaria originó distorsiones del crédito.

La banca de desarrollo ha hecho una contribución importante a la evolución económica del país. México se ha distinguido por aportar elementos valiosos en esta materia, así como en el diseño de instrumentos de política selectiva del crédito. No obstante también hubo desviaciones.

Se registraron distorsiones en la política de tasas de interés ya con el objeto de apoyar actividades, se fue formando un enjambre en el que alguna institución llegó a tener más de 90 tasas diferentes.

En las relaciones con el exterior y la consolidación del sistema financiero el diagnóstico es conocido: sobre evaluación del tipo de cambio, creciente déficit en cuenta corriente y volúmenes de endeudamiento externo que alcanzaron el 50% del produc-

to en 1982. El hecho histórico fundamental fue la nacionalización de la banca.

En lo relativo a las políticas y estrategias del financiamiento del desarrollo se sustentan en la necesidad de impulsar el desarrollo y la inversión, lograr un adecuado equilibrio entre recursos y necesidades de carácter dinámico, llevando a cabo una creciente y más eficiente movilización de recursos reales. Con la mayor formación de capital, se busca el logro paulatino de un desarrollo sostenido y un abatimiento de la inflación. La reducción en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos no constituye un objetivo en sí mismo sino en tanto permite una disminución de la dependencia frente al ahorro externo. La corrección del desequilibrio de las finanzas públicas persigue fundamentalmente que el sector público tenga la capacidad para generar los recursos necesarios para la inversión del desarrollo.

El 4 de junio de 1984 en ceremonia celebrada en el salón de recepciones del Palacio Nacional, bajo la presidencia del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se dio a conocer el PRONAFIDE 1984-1988, teniendo como núcleo central el PND.

En la ceremonia intervinieron, además del C. presidente de la República, los señores secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Comercio y Fomento Industrial y de Energía, Minas e Industria Paraestatal; los directores generales del Banco de México y de Nacional Financiera, S. A.; dos ejecutivos de la Banca nacionalizada; un representante del poder legislativo y uno del sector privado, quienes pusieron de relieve la significación del nuevo instrumento de política económica y reconocieron el compromiso que éste representa para sus respectivos sectores.

En seguida transcribimos en forma de resumen, los pronunciamientos que reflejan los contenidos principales sobre el PRONAFIDE:

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado afirmó, que mediante el programa se cumplía con el compromiso adquirido al establecer el Sistema Nacional de Planeación.

Recordó que con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se elaborarían programas sectoriales de medio plazo.

Con la presentación de éste, de financiamiento del desarrollo, se inicia el cumplimiento de la obligación. Así mismo expuso: "el programa es responsabilidad del poder ejecutivo federal. Nosotros hemos tomado muy en cuenta la participación de todos los miembros del Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo... sabemos que en materia de gobierno no hay definiciones ni programas perfectos, sino que éstos deben sujetarse a un proceso permanente de seguimiento y evaluación.

Seremos flexibles en la aplicación de los instrumentos de las acciones pero los propósitos fundamentales del programa están firmes.

El programa que ahora se presenta está a la disposición de toda la sociedad y, desde luego, a juicio crítico de toda la comunidad. De esta manera hacemos realidad nuestro propósito de democratizar lo más posible nuestros procesos gubernamentales y administrativos". Destaca el presidente la flexibilidad, el encuadramiento, la característica de democracia y la modernización que identifica al PRONAFIDE.

La intervención del secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Jesús Silva Herzog,⁴ a nuestro juicio la más completa, parte de una explicación sobre el origen del programa, indicando que es el resultado del esfuerzo de las entidades que integran el sector financiero de acuerdo con los procedimientos de participación y consulta establecidos en el Sistema de Planeación Democrática.

Enmarca, desde luego, dentro de las reformas a nuestra Carta Magna el PRONAFIDE, explicando que en los tiempos modernos, la planeación es esencial cuando se busca racionalizar el desarrollo. En época de crisis se convierte en imperativo insoslayable y precondition básica para el logro de las aspiraciones nacionales.

Señaló como antecedentes al PND que surge en mayo de 1983 y fundamentó en la ley de planeación el que la Secretaría

4. Secretario en la fecha de presentación del PRONAFIDE, responsabilidad a la que renunció tiempo después.

de Hacienda estime y obtenga los recursos, así como oriente la utilización del crédito público para la ejecución del plan y los programas de la administración pública federal; inscribiendo en ellos a la programación del financiamiento.

Refirió que en la formulación del PRONAFIDE se celebraron reuniones tanto del pleno del Consejo Nacional del Financiamiento del Desarrollo como de su comité ejecutivo. Se recibieron y tomaron en cuenta muchos y valiosos documentos, elaborados por servidores públicos, directivos de banca, representantes sindicales, dirigentes gremiales y expertos en la materia.

Se inscribe en objetivos de mediano plazo siendo propósito general de la política de financiamiento apoyar la estrategia económica y social del PND. Para lo cual se plantean cuatro rubros específicos a fin de resolver los principales problemas de la economía, como los desequilibrios del aparato productivo y distributivo, insuficiencias del ahorro interno, escasez de divisas y desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.

El diseño de la política de financiamiento se sustenta en un diagnóstico que recoge las experiencias del país en esta materia y en la consideración de sus principales condicionantes internos y externos.

Contiene un marco cuantitativo que define, a partir de rangos, las metas específicas a alcanzar, que serán revisadas permanentemente durante el proceso de elaboración y ejecución de las fases anuales.

Una pieza importante es el conjunto de acciones encaminadas a fortalecer el ahorro del sector público, cuya insuficiencia se considera como una de las causas de la problemática financiera actual.

Por lo que se hace necesaria la continuación del proceso de reforma tributaria con un cambio de énfasis en los aspectos cualitativos a los de carácter cuantitativo, que significa mayor esfuerzo en materia de administración fiscal, combate a la elusión y evasión, así como medidas que permitan ampliar la base impositiva.

En general el fortalecimiento del ahorro constituye una meta fundamental que se ha propuesto lograr el gobierno federal

mediante instrumentos concretos: la política de rehabilitación financiera de la empresa pública; una política agresiva de impulso a los recursos captados por el sistema financiero; un programa sobre la canalización selectiva del crédito; una política general de racionalización de los subsidios; la canalización de los recursos en forma más eficiente con base en la banca múltiple; la nacionalización de la banca como nueva etapa en el desarrollo del sistema financiero mexicano; el programa de reorientación de las relaciones económicas con el exterior a fin de disminuir el déficit en cuenta corriente, la normalización de las relaciones financieras con el exterior mediante la política de deuda externa para un mejor uso del crédito externo.

Finalmente se intensificará la política de cooperación internacional propiciando el diálogo entre los países deudores, la banca internacional y las naciones industrializadas. Esto referido a la deuda externa.⁵ Tal estrategia de cooperación internacional debe tener un más amplio alcance no limitado exclusivamente al problema de la deuda externa.

Las demás intervenciones de los secretarios de Estado y directores poseen un común denominador: la similitud y coincidencia con lo planteado por el Lic. Jesús Silva Herzog, con la variante de que cada uno de ellos hace especial énfasis al sector que corresponde a su responsabilidad, pero avalando no únicamente esa parte sino todo el programa.

93.—ANEXO: CONTENIDO SINOPTICO DEL PRONAFIDE 1984-1988

OBJETIVOS GENERALES

Presenta los propósitos esenciales de la política de financiamiento del desarrollo para el período mencionado, así como los lineamientos que orientarán su instrumentación y las principales acciones que habrán de llevarse a cabo para lograr sus objetivos,

5. Véase: NAFINSA, *El Mercado de Valores*, Año XLIV, Núm. 23, junio, 1984.

los cuales, en concordancia con los del Plan Nacional de Desarrollo son:

- 1) Recuperar e incrementar en lo posible los niveles de ahorro interno para reducir concomitantemente el uso de recursos externos en el financiamiento del desarrollo.
- 2) Aumentar la eficiencia y equidad en la canalización de los recursos crediticios reforzando la importancia de la banca de desarrollo y los fondos de fomento como instrumentos de promoción económica.
- 3) Reorientar las relaciones económicas con el exterior buscando un desempeño favorable de la cuenta corriente de la balanza de pagos mediante una política cambiaria realista y apoyo crediticio a las actividades vinculadas con el sector externo.
- 4) Fortalecer y consolidar institucionalmente el sistema financiero procurando la complementación y coordinación de sus tres grandes grupos de instituciones: la banca múltiple, el sistema financiero de fomento y los intermediarios financieros no bancarios.

AHORRO

1. DIAGNOSTICO

La necesidad de aumentar gradualmente la fracción del producto que se dedica al ahorro y a la inversión en México es evidente dados los sustanciales requerimientos del capital para sostener la ampliación y diversificación del aparato productivo, así como para lograr, a partir de ello, la generación de empleos y satisfacer las necesidades básicas.

1.1. Ahorro total y ahorro externo.

El coeficiente del ahorro total aumentó de 20.3% en 1960 a 29% en 1981, lo que hizo posible acrecentar el acervo de capital por trabajador y financiar el proceso de desarrollo en ese período. Ese coeficiente se compara favorablemente con los de otras economías. Sin embargo, en 1982 disminuyó a 21.2 por ciento.

La inversión pública como fracción del PIB, prácticamente

se triplicó entre 1960 y 1981, de 4.1 a 11.7 por ciento, —aunque en 1982 se redujo a 10.3%—, mientras la inversión privada mantuvo su participación en aproximadamente 13% durante esos años.

1.2. Ahorro interno.

En México se observó un incremento gradual del ahorro interno en relación al PIB. El coeficiente respectivo aumentó de 18.4% en 1960 a 24.1% en 1981, pero decreció a 22.2% en 1982, nivel inferior a los registrados durante la década pasada.

1.2.1. Ahorro del sector público.

La participación del sector público en la economía, que de acuerdo con diversos indicadores a fines de 1982 representó 20-25 por ciento del PIB en comparación con 13.9-14.6 por ciento en 1970, pone de manifiesto la importancia del ahorro del sector público como determinante del ahorro total.

Como proporción del PIB, el ahorro del sector público aumentó moderadamente, de 2.6% en 1965 a 2.9% en 1970, mostrando posteriormente fuertes fluctuaciones para situarse en —0.7% en 1981 y —5.3% en 1982.

La insuficiencia de ahorro del sector público propició que se generasen fuertes desequilibrios de las finanzas públicas. Mientras el déficit financiero representó 38.3% de la inversión del sector público en 1960 y 71.6% en 1980, en 1981 y 1982 fue superior a ésta en 26.5 y 70.9 por ciento respectivamente.

Ahorro del Gobierno Federal.

La recaudación tributaria efectiva aumentó de manera más o menos permanente: de 6.5% en 1965 a 8.0% en 1970, 11.1% en 1976 y 15.1% en 1982. Los impuestos pagados por Pemex, que de 1967 a 1976 representaron menos del 1% del PIB, aumentaron rápidamente a partir de 1977 cuando se incrementaron las exportaciones petroleras, hasta alcanzar 4.9% del PIB en 1982. Mientras en el período 1965-1976, la recaudación tributaria efectiva respondió a incrementos de los ingresos provenientes de diversas actividades y sectores, de 1976 a 1982 estuvo determinada esencialmente por los impuestos relacionados con el petróleo.

El segundo determinante de la evolución del ahorro del go-

bierno federal es el comportamiento del gasto distinto al de inversión que incluye el operativo, las transferencias y los intereses con relación al de los ingresos. En los últimos 20 años su gasto total aumentó de manera significativa, de 9.8% del PIB en 1956 a 10.9% en 1970, 16.4% en 1976 y 29% en 1982. Las transferencias aumentaron de 4.2% del PIB, en 1965 a 12.0% en 1982 y el pago de intereses se incrementó de 4.8% del gasto total del gobierno federal y 0.5% del PIB en 1965 a 20.1 y 5.5 por ciento en 1982, respectivamente. A pesar del crecimiento de los ingresos del gobierno federal la participación de su inversión en el gasto total sólo se incrementó de 10.6% en 1965 a 12.0% en 1978 y disminuyó a 8.2% en 1982.

Ahorro del sector paraestatal.

A pesar del crecimiento del sector, como proporción del PIB sus ingresos propios sólo aumentaron de 9.3% en 1965 a 10.0% en 1981. Entre 1970 y 1982, los precios y tarifas de los principales productos y servicios del sector paraestatal crecieron 22.7% menos que el índice nacional de precios al consumidor este rezago fue de 37.9% si se excluye a Pemex, correspondiendo 55.0% a la electricidad, 39.8% a los ferrocarriles y 27.0 al acero. En términos reales los subsidios otorgados vía precios y tarifas aumentaron a una tasa promedio anual de 12% en el período 1977-1982.

El número de entidades no controladas presupuestalmente aumentó con rapidez, lo que determinó un crecimiento acelerado de las transferencias a ese sector: de 2.7% del PIB en 1965 a 8.4%, en 1982.

La combinación de esos factores dio como resultado la eliminación del ahorro, del sector paraestatal (excluyendo Pemex), la reducción del ahorro del gobierno federal y el debilitamiento de la empresa pública como instrumento para orientar el desarrollo.

Ahorro de los Estados y Municipios.

El ahorro de los Estados como proporción de sus ingresos ha mostrado una tendencia decreciente, salvo los repuntes observados en 1974 y 1979. Este porcentaje disminuyó de 16.3% en 1971 a -8.2% en 1982. El ahorro de los Estados y municipios refleja más la insuficiencia de sus ingresos que un gasto corriente

excesivo. Los Estados tienen un número limitado de fuentes propias de tributación y sus ingresos se derivan preponderantemente de las participaciones, que representan entre 70 y 90 por ciento de los ingresos totales de las entidades federativas.

1.3 Ahorro captado por el sistema financiero.

La importancia de la estabilidad económica como determinante de la captación del sistema financiero —y del ahorro total— queda de manifiesto si su evolución se compara con la de la infraestructura física, humana e institucional del sistema financiero.

Pese al desarrollo institucional del sistema financiero en las dos últimas décadas, en 1982 los saldos revalorizados de la captación bancaria representaron sólo 22.2% del PIB y los de la captación financiera 25%, lo que significa una disminución de 7.2 y 4.4 puntos con respecto a lo observado en 1970, respectivamente.

A pesar de que se amplíe la infraestructura, se flexibilicen las tasas de interés o se diversifiquen los instrumentos de captación, la incertidumbre y la inflación tienden a minar la penetración del sistema financiero.

Si bien en el período 1960-1982 se sentaron las bases para el desarrollo de la intermediación financiera no bancaria, su evolución fue relativamente más lenta y limitada que la del sistema bancario. Por ejemplo en 1981 la captación total de recursos primarios de esos intermediarios representó 16.3% del flujo de la captación bancaria y 15% del PIB; sin embargo, si se excluyen los Cetes, su captación representó 14.1% de la bancaria y 1.3% del PIB.

2. POLÍTICA PARA LA RECUPERACION Y FORTALECIMIENTO DEL AHORRO INTERNO

La política de financiamiento del desarrollo buscará revertir esa tendencia decreciente del ahorro interno, con el fin de crear las condiciones que permitan en el futuro expandir la capacidad productiva, la infraestructura, la formación de recursos humanos y la generación de empleos. Recuperar el nivel que alcanzó en

el pasado y luego aumentándolo, permitirá además de consolidar una base firme para el crecimiento, reducir la dependencia financiera de México respecto del exterior.

Por la importancia que tiene el ahorro y la inversión de los sectores privado y social en la recuperación de la capacidad de crecimiento, así como para lograr que éste se traduzca en la máxima generación de empleo que sea posible, debe procurarse que el aumento del ahorro del sector público no afecte al de los otros sectores.

La reconstitución del ahorro del sector público será el factor clave para fortalecer el ahorro interno.

Se realizarán ajustes al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a fin de mejorar la eficacia recaudatoria del gobierno federal de los Estados y de los municipios.

En el marco del sistema federalista mexicano y con absoluto respeto a la soberanía de los gobiernos estatales y a la autonomía municipal, se buscará que en esos ámbitos de gobierno se adopte la norma de racionalizar el gasto corriente y aumentar el ahorro.

Las tasas de interés se fijarán con flexibilidad a fin de adecuarlas con agilidad a las condiciones económicas internas y externas, así como para ofrecer rendimientos atractivos. Se continuará adaptando y flexibilizando los instrumentos de captación y se fomentará el desarrollo de los mercados de dinero y de capitales.

3. ESTRATEGIA PARA FORTALECER EL AHORRO INTERNO: METAS Y ACCIONES

Como meta prospectiva global se plantea aumentar el ahorro interno a 20.5-21.1 por ciento del PIB, de modo que represente aproximadamente 97% del total en el período 1985-1988. Estas previsiones son congruentes con un uso limitado de recursos externos que representarían menos de 1% del PIB y aproximadamente 3.0% del ahorro total durante dicho período. Para ello se establecen por una parte, medidas para que el ahorro del sector público alcance un promedio de 6.9-8.0 por ciento del PIB; por otra parte, se plantean acciones para aumentar el ahorro financiero, de manera que el saldo de la captación financiera total

en términos reales crezca a una tasa promedio anual de 12.9-15.4 por ciento en 1985-1988.

3.1. Reconstitución del ahorro del sector público.

El ahorro del gobierno federal aumentará mediante el incremento de la recaudación efectiva y la racionalización del gasto corriente. La meta es incrementarlo de un promedio de -0.6% del PIB en 1977-1982 a 2.0—2.8 por ciento en el período 1985-1988.

Se busca un aumento significativo del ahorro del sector paraestatal de -0.4% del PIB durante 1977-1982 a 3.7—4.2 por ciento en 1985-1988.

3.1.1. Acciones para aumentar el ahorro del gobierno federal.

Se estima que la participación de los ingresos tributarios del gobierno federal en el PIB podría ascender a 17.3% en el período 1985-1988, que contrasta con 13.7% en 1977-1982.

En el Plan Nacional de Desarrollo se establecen las líneas de acción que habrán de orientar la política de gasto público en relación al objetivo de aumentar el ahorro del gobierno federal. Se estima que en 1985-1988 los estímulos fiscales representarán 2.4% de los ingresos tributarios del gobierno federal (excluyendo los provenientes de Pemex), en comparación con 5.2% en 1977-1982 y 3.5% en ese último año.

Medidas adicionales: incorporación de un mayor número de empresas al sistema de compensación de adeudos; optimizar el manejo de las disponibilidades financieras de las empresas y organismos públicos; procurar ampliar la práctica del pronto pago para reducir el costoso financiamiento de proveedores y contratistas al gobierno federal.

3.1.2. Acciones para la rehabilitación financiera del sector paraestatal.

Se formularán programas de rehabilitación que consideren entre sus líneas básicas el abatimiento de costos mediante una mayor eficiencia en la operación, ajustes a los precios y tarifas, racionalización de los subsidios, uso adecuado de las divisas y reestructuración de su deuda interna. En ciertos casos también se considerará realizar aportaciones de capital y asunciones de pasivos.

Las acciones se orientarán a disminuir el gasto corriente y a

aumentar los ingresos propios de las empresas del sector; se estima que como proporción del PIB éstos deberán aumentar de 12.6% en 1982 a un promedio de 15.4% en el período 1985-1988.

Con excepción de aquellas empresas que cumplan una función social, se procurará que sus ingresos propios cubran los costos de operación y generen utilidades razonables que permitan su autosuficiencia y expansión.

3.1.1. Acciones para propiciar un aumento del ahorro de los gobiernos estatales y municipales.

Se fomentará la instrumentación de un sistema recaudatorio coordinado de impuestos federales, estatales y municipales; se buscarán mecanismos que refuercen los incentivos que tienen las entidades federativas para mejorar su administración tributaria y aumentar su recaudación; se seguirá utilizando el fondo financiero complementario; se continuará proporcionando asesoría técnica en especial sobre mecanismos de programación financiera y el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos: se propiciará una revisión de los precios y tarifas; se inducirá una participación coordinada de las instituciones del sector financiero en los Coplades.

3.2. Acciones para fomentar el ahorro captado por el sistema financiero.

El saldo de la captación financiera —bancaria más Cetes— podría alcanzar 26.7—29.9 por ciento del PIB en 1988 en comparación con 25.0% en 1982, su nivel más bajo desde 1979.

Se considerará llevar a cabo las siguientes acciones: la política de tasas de interés buscará ofrecer rendimientos reales positivos, que sean consistentes con los niveles que rijan en los mercados internacionales y con la evolución del tipo de cambio y orientar el ahorro hacia instrumentos a plazos mayores; se mantendrá la política de adaptar con flexibilidad los instrumentos de captación y se adecuarán a los requerimientos de los ahorradores; se facilitará el cálculo del rendimiento efectivo; se llevará a cabo una campaña permanente de promoción de ahorro; se crearán mercados secundarios para los principales instrumentos.

CANALIZACION DE LOS RECURSOS CREDITICIOS

1. DIAGNOSTICO

Por la escasez de recursos financieros para sustentar el desarrollo del país, su adecuada orientación condiciona el aprovechamiento de esos y otros recursos. Por tanto, la asignación y canalización de los recursos financieros —tanto presupuestales como crediticios— es un aspecto esencial de la problemática del financiamiento del desarrollo.

1.1. Distribución de los recursos crediticios entre los diversos sectores.

La política de saneamiento de las finanzas públicas instrumentada a partir de 1976 permitió liberar recursos para los sectores privado y social, que incrementaron su participación en el total de 10.8% en 1977 a 47.2 en 1980, en tanto que la del sector público se redujo de 89.2 a 52.8 por ciento en los mismos años. A partir de 1980, cuando volvió a aumentar el déficit público, nuevamente disminuyó la disponibilidad de recursos crediticios para el resto de la economía. Sin embargo, la contracción no fue tan severa como en el período 1971-1976 debido a que el sector público recurrió al financiamiento externo para cubrir su déficit. Cuando en 1982 se perdió acceso a los recursos del exterior, se recurrió al crédito interno, restringiendo así los recursos disponibles para el resto de la economía; en ese año el financiamiento al sector público se incrementó al 17.6% del PIB y casi 100% del crédito total.

Finalmente, la canalización de recursos a través del Banco de México que en los sesenta había fluctuado entre 22.1 y 28.7 por ciento del financiamiento total, llegó a 34.4% en 1982 como resultado de una política monetaria expansiva. En consecuencia en 1982 la banca de desarrollo y el Banco de México canalizaron más recursos que la banca comercial.

1.2. Canalización de crédito de la banca comercial.

Durante las últimas décadas la banca comercial fue el principal conducto para canalizar crédito a las actividades productivas, con excepción de 1982. Las características y modalidades de su derrama respondieron en buena medida a la escasez o abundancia relativas de recursos disponibles, así como a las condicio-

nes de la demanda de crédito. Excepto por algunos períodos relativamente breves a partir de 1970 se redujo el financiamiento disponible para los sectores privado y social.

Las tasas preferenciales que la banca comercial aplicó a las unidades productivas en sus operaciones de canalización selectiva presentaron diferencias importantes entre actividades, regiones y sujetos de crédito, lo que refleja la diversidad de criterios utilizados en el otorgamiento de esos créditos. Esas diferencias introdujeron distorsiones en la asignación de recursos y afectaron la equidad del crédito preferencial.

1.3. Canalización de la banca de desarrollo y los fondos de fomento.

En los últimos años el crédito que canalizó representó 55-60 por ciento del total otorgado por el sistema bancario. En el período 1977-1988 la cartera de crédito de la banca de desarrollo presentó la siguiente composición por actividades: agropecuarias 12.0%; energéticos, 17.2%; industria de transformación, 14.3% y otros servicios 10.9%. Por su parte, el sector público —incluyendo gobierno federal, Estados y municipios— recibió 21.8% del crédito total en 1979, participación que aumentó a 35.5% en 1981 y 46.8% en 1982.

Ese aumento de los beneficios totales implícitos en el crédito preferencial obedeció sobre todo al rezago creciente del promedio de las tasas activas que aplicaron las instituciones financieras de fomento respecto a la tasa alternativa de los recursos en el mercado; el diferencial promedio entre esas tasas aumentó de 6.2% en 1977 a 21.5% en 1982. En tanto que en 1977 sólo aproximadamente la tercera parte de las operaciones activas de los bancos de desarrollo y los fondos de fomento implicaron diferenciales superiores a 10 puntos en relación con la tasa de referencia en 1982, el 75% de las instituciones otorgó financiamiento con diferenciales de cuando menos 15 puntos. Además, se amplió la dispersión absoluta entre las tasas de interés preferenciales, que varió entre uno y 40.4 puntos (2.1 y 87 por ciento del CPP respectivamente).

Los apoyos fiscales que recibieron los bancos de desarrollo y los fondos de fomento para sustentar los programas de crédito

preferencial aumentaron de 0.74% del PIB en 1977 a 1.1% en 1981. En ese período la mayor parte de las transferencias del gobierno federal se otorgaron a las instituciones financieras que atienden a los sectores agropecuario y azucarero.

El déficit por intermediación financiera mostró una tendencia creciente en los últimos años; entre 1977 y 1988 en promedio equivalente a 1.2% del PIB.

Finalmente, la proliferación de créditos en condiciones de mercado restó eficacia a los programas de fomento. La diversidad de normas y criterios utilizados para conceder financiamientos preferenciales afectó la congruencia y equidad de la política crediticia de fomento y propició que algunas instituciones se desviarán de sus propósitos originales. Con la nacionalización de la banca se hizo indispensable replantear los objetivos y funciones del sistema financiero de fomento.

2. POLÍTICA PARA LA ASIGNACION Y CANALIZACION EFICIENTE Y EQUITATIVA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

Para obtener el máximo provecho de los recursos disponibles —tanto presupuestales como crediticios— es necesario que su asignación y canalización respectivas sean congruentes con las prioridades del desarrollo y obedezcan a criterios de eficiencia, equidad y rentabilidad. Una orientación más eficiente y equitativa de los recursos financieros que exige aprovechar al máximo la complementariedad que debe existir entre los recursos presupuestales y los crediticios, así como lograr un equilibrio adecuado del financiamiento a los sectores públicos, social y privado.

Como la economía mixta requiere de una participación equilibrada de los sectores público, privado y social en los recursos disponibles el sector público absorberá el crédito que le sea indispensable para cumplir sus funciones de tal manera que haya una adecuada derrama hacia los sectores privado y social.

El saneamiento de las finanzas públicas se reflejará en una menor absorción relativa de recursos crediticios por parte del sector público.

Además de que se aumentará la disponibilidad de crédito

para financiar a los sectores social y privado por parte de la banca múltiple, se modificarán los criterios para su otorgamiento. El abatimiento de la inflación y por consiguiente de las tasas de interés pasivas, será el principal elemento para reducir el costo del crédito.

Se reforzará la capacidad promotora de la banca múltiple y se aprovechará la experiencia de cada banco en relación a la problemática de actividades y regiones específicas, se le inducirá a ampliar sus inversiones temporales en capital de riesgo para la creación de nuevas empresas y se le hará participar activamente en la promoción y canalización de créditos preferenciales de los fondos de fomento.

La política de tasas de interés de la banca múltiple procurará conciliar los objetivos de fomentar el ahorro interno, mantener atractivos los depósitos en México en relación con el exterior y al mismo tiempo, reducir el costo del crédito y los márgenes de intermediación.

3. ESTRATEGIA PARA PROPICIAR LA CANALIZACION EFICIENTE Y EQUITATIVA DE LOS RECURSOS CREDITICIOS: METAS Y ACCIONES

La menor absorción de crédito por parte del sector público junto con el aumento prevista de la captación, permitirá que el flujo de crédito canalizado a los sectores privado y social represente hasta 4.9—5.6 por ciento del PIB, en promedio en 1985-1988, en comparación con 3.5% en 1977-1982. Ello irá acompañado de una disminución del encaje efectivo, que podría reducirse en 49.0% en el período 1977-1982 y 53.8% en ese último año a 37.9—43.5 por ciento en 1985-1988. El saldo del financiamiento de la banca múltiple y de desarrollo al sector privado podría aumentar de 15.0% del PIB en 1977-1982 y 12.4% en ese último año a 15.9—16.9 por ciento en 1985-1988.

3.1. Canalización de crédito por la banca de desarrollo y los fondos de fomento.

El crédito de fomento será un complemento de los recursos presupuestales de mayor o menor importancia según la naturaleza de la actividad o proyecto correspondiente. El crédito pre-

ferencial estará acompañado de compromisos específicos por parte de los acreditados, lo que facilitará la evaluación de los programas financieros de fomento.

Los criterios generales y características básicas del crédito de fomento serán los siguientes: el criterio fundamental para su otorgamiento será la rentabilidad social del proyecto a que se destine; el crédito de fomento se orientará principalmente a apoyar la expansión de la planta productiva y estará acompañado de asistencia técnica y capacitación para los acreditados; se procurará que el crédito de fomento se conceda a plazos mayores: se otorgará crédito preferencial para capital de trabajo sobre todo a los agricultores de bajos ingresos, al financiamiento de las exportaciones y solo de manera complementaria a los proyectos de inversión; se limitará progresivamente el crédito para capital de trabajo en condiciones preferenciales destinando a las empresas y organismos del sector público.

Se eruirán cuatro criterios básicos para establecer la estructura de tasas preferenciales: i) giro de actividad; ii) tamaño relativo de la unidad de producción, medido por sus ventas o ingresos en el caso del sector agropecuario y a la vivienda; iii) ubicación geográfica de la empresa o proyecto; iv) tipo de crédito ya sea para inversión o capital de trabajo. Se establecerá un número limitado de tasas preferenciales como porcentajes de la tasa de referencia; anualmente se establecerán las características que deberán tener los acreditados —en términos de actividades, ventas o ingresos y regiones— para recibir créditos preferenciales a cierta tasa; las erogaciones relacionadas con el otorgamiento de créditos preferenciales serán cubiertas con recursos presupuestales de manera explícita y transparente; los apoyos fiscales responderán a programas específicos de crédito preferencial y no cubrirán ineficiencias operativas o administrativas.

3.2. Canalización de crédito por la banca múltiple.

La banca múltiple participará activamente en la canalización crediticia a las actividades productivas, si bien con criterios distintos a los que regirán para la banca de desarrollo.

La revisión de los mecanismos de encaje legal y canalización selectiva del crédito buscará ampliar la participación de la

cartera libre, así como reducir el número de cajones de encaje; se evitará que la multiplicidad de objetivos frustre la eficacia y los propósitos redistributivos y de fomento de la canalización selectiva del crédito; se procurará reducir la dispersión de las tasas aplicables a los distintos cajones.

Con el propósito de contribuir a la rentabilidad, autosuficiencia y cabal desempeño de las funciones del sistema financiero así como coadyuvar a que el sector paraestatal realice adecuadamente sus actividades, cumpla sus objetivos y avance hacia su rehabilitación financiera, es indispensable reafirmar —y en algunos aspectos replantear— los lineamientos de la política crediticia hacia el sector paraestatal.

RELACIONES ECONOMICAS CON EL EXTERIOR

La experiencia de México en esa materia ha puesto en evidencia cómo los desequilibrios del sector externo pueden conducir a crisis económicas generales y que, si se posponen las medidas correctivas los costos económicos y sociales de los ajustes necesarios son mayores.

1. CUENTA CORRIENTE

Las medidas instrumentales en los años 60 y 70 para lograr un comportamiento adecuado de la cuenta corriente y para generar divisas no fueron permanentes ni siguieron criterios claros. En particular las políticas cambiaria y comercial fueron contradictorias en especial con el manejo de la demanda agregada.

En casi todos los años del período 1960-1982 el peso mostró márgenes de sobrevaluación en relación a la moneda de los principales socios comerciales del país.

La política comercial se utilizó como instrumento para inducir la sustitución de importaciones, mediante una política de protección —arancelaria y de controles— frente a la competencia externa, pero también se usó para tratar de corregir los desequilibrios externos. Sin embargo no se logró fomentar las exportaciones de manera sistemática.

En lo que se refiere a la balanza de servicios, se obtuvieron saldos positivos durante todo el período, debido al superávit

permanente de los servicios financieros (turismo, transacciones fronterizas, transportes, servicios por transformación de oro y plata, no monetarios y otros). El pago de intereses al exterior mantuvo una participación minoritaria pero creciente en los egresos por servicios, ya que aumentó de 6.2% en 1960 a 19.7% en 1970.

El déficit en cuenta corriente aumentó a una tasa promedio anual de 19.5% entre 1976 y 1982. La participación de los hidrocarburos en las exportaciones totales de mercancías aumentó de 2.8% en 1960 a 77.6% en 1982 lo que acentuó la vulnerabilidad del país ante cambios desfavorables en la situación económica internacional.

Deuda externa.

La deuda externa pública y privada —aproximadamente 80 mil millones de dólares en 1982— y el impacto de sus servicios sobre la cuenta corriente y las finanzas públicas, la sitúan como uno de los aspectos fundamentales de la problemática del financiamiento.

De 1960 a 1965 la deuda pública externa creció a una tasa promedio anual de 16.8%. A pesar de que en la segunda mitad de la década su crecimiento promedio anual fue inferior al del lustro anterior (14.2%), su saldo la colocó como la segunda en América Latina y la cuarta en el mundo. Como proporción del PIB aumentó de 6.4% en 1960 a 12% en 1970.

Aprovechamiento de los recursos externos.

Además de las relaciones comerciales, el flujo de los recursos financieros provenientes del exterior está asociado a vínculos y compromisos mutuos con las instituciones financieras multilaterales y con otros países incluyendo la cooperación económica internacional así como intercambios en materia de inversión extranjera y tecnología.

Relaciones con organismos financieros internacionales.

Sin duda el país se ha beneficiado de su vinculación con esos organismos ya que, entre otras cosas, ha sido uno de las principales prestaciones del Banco Mundial y del BID; hasta 1982 había recibido créditos por 5 750 millones de dólares del primero y casi 3 000 millones de dólares del segundo.

Inversión extranjera.

La importancia cuantitativa global de la inversión extranjera es relativamente pequeña; como proporción del PIB, disminuyó de 0.5% en 1970 a 0.4% en 1982. La situación es similar en relación a la inversión total, ya que su participación fue 2.3% en el período 1965-1970 y 1.8% en 1971-1982. A fines de 1980 había 5 431 sociedades con participación de capital extranjero registradas en el país.

Cooperación económica internacional.

En el contexto de la simetría que ha caracterizado las relaciones de México con el mundo industrializado, las posiciones y acciones del país en acuerdos bilaterales o multilaterales cuando ha habido convergencia de intereses, no siempre han estado acompañadas o seguidas de apoyos para México

2. POLITICA PARA REORIENTAR LAS RELACIONES ECONOMICAS CON EL EXTERIOR

Reducir el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos es una de las metas más importantes de la política de financiamiento del desarrollo. Solo logrando superávit de la balanza comercial y de la de servicios no financieros la economía estará en condiciones de hacer frente al servicio de la deuda externa, ya que no será posible financiar déficits considerables en la cuenta corriente; de hecho tendrán que reducirse al mínimo o incluso lograr superávits eventuales.

El adecuado manejo de la deuda externa y la rehabilitación de la capacidad crediticia de México en el exterior, dependerán de la reducción del desequilibrio de la cuenta corriente.

La reorientación de las relaciones económicas con el exterior exige desarrollar una actividad política con el exterior, exige desarrollar una activa política de cooperación internacional en todos sus aspectos, de acuerdo con los principios, requerimientos y posibilidades del país, y particularmente con otros países de América Latina. Se promoverán las reformas que requiere el sistema económico y financiero mundial a fin de que se adapte a las circunstancias actuales y que responda a los problemas que enfrentan la mayoría de los países.

Se procurará establecer acuerdos bilaterales, especialmente con otros países de América Latina, a fin de impulsar la complementariedad económica regional.

Se reforzarán las acciones orientadas a encauzar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología de acuerdo con la legislación en la materia.

3. ESTRATEGIA PARA REORIENTAR LAS RELACIONES ECONOMICAS CON EL EXTERIOR

Como premisa básica para lograr los objetivos en la materia se buscará un manejo congruente de las políticas de demanda agregada, cambiaria, crediticia, fiscal, comercial y de deuda externa, en el marco de la política económica internacional que se plantea en el PND.

3.1. Acciones relativas a la cuenta corriente.

Se plantea reducir el déficit de la cuenta corriente a un promedio inferior al 1.0% del PIB en 1985-1988. Como se estima que los egresos por servicios factoriales fluctuarán entre 14 200 y 13 500 millones de dólares al año, será necesario generar superávit en la balanza comercial y en la de servicios no factoriales, de modo que conjuntamente se aproximen a dichos egresos.

Se mantendrá un tipo de cambio que garantice superávit de las balanzas comercial y de servicios no factoriales, en el contexto de un manejo adecuado de la demanda agregada y en coordinación con una política comercial eficaz.

El criterio fundamental para el otorgamiento de apoyos financieros de fomento a proyectos de inversión relacionados con el sector externo será su rentabilidad social.

Se consideran las siguientes modalidades y áreas de actividad prioritarias: i) apoyo a la preexportación de productos primarios y manufacturados; ii) apoyo a la importación de materias primas, partes y refacciones; iii) sustitución de importaciones; iv) equipamiento industrial; v) industria maquiladora y zonas fronterizas; y vi) industria turística.

3.2. Acciones relativas al manejo de la deuda externa y la

rehabilitación de la capacidad crediticia de México en el exterior.

El adecuado manejo de la deuda externa debe tomar en cuenta no sólo su saldo sino también los montos, fuentes y características del endeudamiento neto adicional que se contrate en el futuro.

En consecuencia, se tomarán las siguientes acciones: se llevarán a cabo esfuerzos concertados con la comunidad financiera internacional para evitar la recurrencia de una crisis de liquidez; se buscará obtener términos y condiciones que permitan mejorar el perfil de la deuda pública externa y se adapten a la capacidad real de pago del país; se procurará lograr acuerdos que permitan evitar la negociación recurrente y el enfoque anual; se procurará que el crecimiento real del saldo de la deuda sea inferior al del PIB y que su servicio anual represente una proporción cada vez menor del total de las exportaciones de bienes y servicios; el endeudamiento neto adicional tendrá características de costo y plazo que contribuyan a lograr un perfil de vencimientos favorables y a reducir al máximo el servicio de la deuda; se optimizará el uso de crédito de instituciones financieras multilaterales y de los créditos de gobierno a gobierno; se buscará vincular más estrechamente los créditos del exterior con proyectos específicos; las importaciones de organismos y entidades del sector público utilizarán preferentemente las líneas oficiales de crédito; se recurrirá al crédito de fuentes bancarias privadas sólo en la medida en que resulte indispensable; se realizarán esfuerzos para diversificar la deuda; se buscará recuperar paulatinamente el acceso de México a los mercados internacionales de bonos; se promoverá la coordinación entre el sector privado en la contratación de la deuda externa; pública y privada; se promoverá el diseño y la utilización de mecanismos de cobertura de riesgo cambiario.

3.3. Acciones relativas a la cooperación económica internacional y al mejor aprovechamiento de los recursos externos.

En el campo de la inversión extranjera se llevarán a cabo las siguientes acciones: se instrumentará una política de promoción selectiva de la inversión extranjera directa; se buscará que la in-

versión extranjera represente flujos netos de capital positivos para el país y tenga un impacto sobre la balanza de pagos; se establecerán incentivos para que las empresas, con participación extranjera reinviertan sus utilidades en el país; se agilizará la operación de los fondos de coinversión establecidos en instituciones financieras del país.

En materia de asistencia económica a otros países en el ámbito regional, se adoptarán las siguientes orientaciones: la participación de México en los acuerdos de cooperación buscará obtener los máximos beneficios para el país, especialmente en términos de exportaciones; en el marco del acuerdo de San José se promoverá el establecimiento de mecanismos internos de evaluación y control sobre la marcha de los programas y se llevarán a cabo negociaciones bilaterales y con organismos multilaterales de cooperación subregional, a fin de establecer convenios que permitan lograr un mejor aprovechamiento de esos esquemas; se propiciará un uso óptimo de los recursos del país invertidos en el Banco de Desarrollo del Caribe.

DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FINANCIERO

1. DIAGNOSTICO

La evolución institucional del sistema financiero fue relativamente rápida y en buena medida respondió a los lineamientos de política económica establecidos por las distintas administraciones. Los instrumentos y las instituciones registraron profundos cambios cuantitativos y cualitativos en las diversas fases del desarrollo del país, aunque los avances no fueron homogéneos.

1.1.2. Banca comercial.

No obstante el rápido desarrollo de la banca comercial durante los sesenta, a principios de los setenta era evidente la necesidad de modificar y reorientar su operación para superar sus deficiencias, ampliar su campo de acción y adecuarla a las nuevas condiciones internas y externas. Se buscó superar las dificultades que tenía la banca especializada para realizar operaciones de largo plazo; impulsar el mercado de valores; constituir carteras su-

ficientemente amplias; propiciar la constitución de grupos bancarios privados; permitir el agrupamiento de la banca corporativa para facilitar el financiamiento con capital de riesgo, siguiendo la tendencia que se observaba en otros países; evitar que la banca comercial redujera su participación en operaciones de largo plazo; permitir que las instituciones nacionales de crédito pudieran contratar mayores préstamos externos.

Uno de los principales problemas que surgió en relación a la banca múltiple es que su crecimiento no fue uniforme. Esto ocasionó que unos cuantos bancos concentraran la mayor parte de la captación y de los créditos. Otro aspecto desfavorable fue la identificación que se dio entre los bancos y determinados usuarios de financiamiento a gran escala. Al mismo tiempo, la escasez de crédito disponible para los sectores privado y social contribuyó, junto con otros factores, a que los bancos aplicaran con un rigor creciente criterios conservadores al evaluar opciones crediticias y a que orientaran sus recursos a proyectos de corto plazo y de menor riesgo.

El 1o. de septiembre de 1982 el gobierno de la República rescindió la concesión y decretó la expropiación de los activos de las instituciones bancarias privadas, reservando al Estado la prestación de servicio público de banca y crédito. La nacionalización de la banca modificó los márgenes de acción y la naturaleza de las medidas a tomar para superar los problemas de operación del sistema bancario.

1.1.3. Banca de desarrollo y fondos de fomento.

La expansión de la banca de desarrollo durante los setenta fue similar a la de la banca múltiple y al crecimiento del PIB. Por el acelerado crecimiento de la economía y el éxito previo de algunos fondos, su creación y expansión fue extraordinaria, lo que se tradujo en que se llevara a cabo de manera desordenada y se duplicaran actividades.

Los bancos de desarrollo y los fondos de fomento se asignaron unilateralmente funciones que excedían su ámbito de acción original. Esto se reflejó en que buena parte de los recursos de las instituciones de fomento se destinaron a financiar unidades productivas y proyectos en actividades que no les correspondían.

En años recientes el financiamiento de las instituciones de fomento se orientó cada vez más a apoyar la industria paraestatal ya establecida. La redocumentación de créditos y la baja rotundidad de los recursos redujo aquéllos destinados a promover nuevas empresas y actividades de los sectores privado y social. Por otra parte una proporción importante de los créditos se destinó a capital de trabajo, reduciendo los recursos destinados a la inversión.

1.2. Instituciones financieras no bancarias.

En la década de los sesenta el crecimiento y la estabilidad de precios y cambiaria impulsaron la rápida expansión del sistema bancario, pero también propició el surgimiento y dio el primer impulso a otros intermediarios financieros.

Si bien las operaciones de las compañías de seguros aumentaron en la década de los setenta, el valor de las primas emitidas fue reducido; en 1981 representó sólo el 0.9% del PIB. En comparación con otras instituciones del sistema financiero su captación de recursos fue reducida: En 1981 las pólizas de seguros de vida ascendieron a \$15 165 millones, lo que representó solo 1.3% del flujo de la captación bancaria. El sistema asegurador no ha representado una fuente importante de captación del ahorro.

En 1981 se detuvo abruptamente la expansión del mercado de valores. La crisis económica de 1982 provocó que el volumen de operaciones disminuyera 35% y el importe negociado 57%, respecto a 1981.

En 1981 se creó el Fondo México, cuyo objetivo fue ofrecer a inversionistas extranjeros la oportunidad de participar en el mercado de valores nacional, a través de un paquete de acciones diversificado.

Al reformarse la Ley de Sociedades y de Inversión en 1980, se llevaron a cabo diversos cambios con el fin de modernizar y sanear las operaciones de esos intermediarios financieros. Sin embargo, las sociedades de inversión no alcanzaron el desarrollo y la penetración deseable, en especial lo que se refiere a la participación del pequeño ahorrador.

Las instituciones de fianzas, que constituyen el sector más pequeño del sistema financiero, permanecieron sujetas al mismo régimen legal de 1950 a 1981.

En los últimos años surgieron diversas actividades relacionadas con la intermediación financiera cuya existencia y regulación no estaban previstas en el marco legal vigente.

2. POLITICA PARA EL FORTALECIMIENTO Y LA CONSOLIDACION INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FINANCIERO

Para llevar a cabo este programa es indispensable la acción decidida, coordinada y profesional de las instituciones del sistema financiero. En consecuencia, con el fin de que éstos cumplan con eficacia y eficiencia las funciones que les impone la política de financiamiento, se requiere precisar las orientaciones que permitirán el fortalecimiento y la consolidación institucional del sistema.

Solo se mantendrán aquellas agencias de la banca múltiple en los centros financieros internacionales que sean la contraparte financiera de transacciones económicas que las justifiquen. Al mismo tiempo se buscará que las instituciones de banca múltiple amplíen la gama de servicios que ofrecen, mejoren su calidad o aumenten su eficiencia para competir sin desventaja con instituciones bancarias de otros países.

En lo que se refiere a las operaciones activas, la banca de desarrollo y los fondos de fomento constituirán el núcleo básico por el cual se canalizarán recursos crediticios en condiciones preferenciales para la expansión de la infraestructura productiva de las actividades y regiones prioritarias; también aumentarán sus inversiones en capital de riesgo. Se limitarán las operaciones activas que realizan estas instituciones en condiciones de mercado y que puedan ser atendidas por la banca múltiple, canalizando la mayor parte de su financiamiento de apoyo de proyectos de inversión, incluyendo ampliaciones. Con el propósito de aprovechar la especialización, las instituciones de fomento concentrarán sus operaciones en las actividades del sector que les corresponda. Se limitarán las transferencias implícitas en el crédito preferencial que se haya concedido para capital de trabajo a organismos y empresas del sector público, así como en la tendencia permanente de acciones de esas empresas.

El monto de los apoyos fiscales que se asigne a cada institución financiera de fomento se establecerá en función de los beneficios que se obtengan de los programas de crédito preferencial que lleven a cabo.

La autosuficiencia económica de las instituciones financieras de fomento será criterio básico para orientar la expansión operativa y espacial del sistema.

Para promover el mercado de capitales, se introducirán mecanismos que propicien una mayor participación del pequeño inversionista en la bolsa de valores y se otorgarán facilidades para la creación de nuevas sociedades de inversión y para ampliar la operación de las existentes.

Se continuarán promoviendo las uniones de crédito relacionadas con actividades agropecuarias, comerciales y de servicios.

Se buscará que las almacenadoras modernicen sus sistemas de operación para que coadyuven a agilizar la canalización de crédito mediante el otorgamiento de garantías.

Se promoverá el desarrollo de las arrendadoras y se dará énfasis al desarrollo de los fondos de pensiones.

El fortalecimiento y consolidación institucional del sistema financiero requiere reorganizar las entidades encargadas de su regulación y control bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶

94.—EJECUCION DEL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Se llevó a cabo la tercera reunión del Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo (CONFIDE), organismo que quedó formalmente constituido el 8 de julio de 1983, con el objeto principal de realizar el seguimiento, análisis y evaluación del sistema financiero del país, en estrecha vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

6. Véase: NAFINSA, *El Mercado de Valores*, año XLIV, Núm. 24, junio, 1984.

El Lic. Silva Herzog, en una síntesis de las conclusiones de la reunión, indicó que "el PRONAFIDE estableció diversos objetivos para el año de 1984. Lo hizo en materia de captación de ahorro interno, de canalización de recursos, de relaciones con el exterior y de consolidación del sector financiero. En 1984 se ha podido recuperar una mayor penetración del ahorro financiero dentro de la economía, también se pudieron revertir tendencias de abatimiento manifestadas durante varios decenios, se han podido incrementar los fondos de canalización a sectores prioritarios y se ha logrado un mejor equilibrio en la distribución del crédito por sectores y por regiones; el déficit del sector público se ha logrado reducir en más de 10 puntos".

El Lic. Francisco Suárez Dávila, subsecretario de Hacienda y Crédito Público y secretario ejecutivo del CONFIDE, presentó una síntesis del informe de ejecución del PRONAFIDE 1984, documento del cual exponemos, en las siguientes líneas, los puntos más sobresalientes sobre el capítulo relativo a la política del financiamiento del desarrollo de 1984.

Durante 1984, continuó la corrección de los desajustes de la economía con lo que se asumió un mayor control sobre las variables económicas y se avanzó en la recuperación de la capacidad de crecimiento. Avances: disminuyó el ritmo de inflación, repuntaron los indicadores de la actividad económica y del empleo, lo que implicó revertir su tendencia decreciente; continuó el saneamiento de las finanzas públicas; mejoraron las cuentas con el exterior; se llegó a un acuerdo con la banca internacional para reestructurar la deuda y se sentaron las bases para iniciar cambios estructurales en diversos sectores de la economía. No se avanzó en la solución de diversos problemas en el alza de las tasas de interés internacionales, no se alcanzaron algunas de las metas planteadas originalmente, en particular las relativas a las finanzas públicas e inflación.

El déficit económico del sector público no se redujo en la magnitud prevista, ya que como porcentaje del PIB disminuyó del 3.2% en 1983, a 6% en 1984, en comparación con 5.0—5.3% previsto en el PRONAFIDE y con 5.8% programado, si se considera la reserva presupuestal para la recuperación.

El endeudamiento de los bancos de desarrollo y fondos de fomento para financiar a los sectores privado y social ascendió a 399 mil millones de pesos, que representaron 1.37% del PIB; estas cifras se comparan con 0.70% programado.

El ahorro captado por el sistema financiero de 1984, alcanzó 25.0% del PIB y exhibió un incremento de 5.1%.

La tasa de inflación registrada en el año alcanzó 59.2%. A pesar de que ésta fue superior a la meta planteada originalmente (40%); implicó una disminución de 26.6 puntos porcentuales en relación con la observada en 1983.

La producción evolucionó favorablemente. Se estima que el sector industrial registró un crecimiento promedio de 4.7% con respecto a 1983. El crecimiento del PIB real se situó en 3.5% en 1984, tasa muy superior a la considerada originalmente (1%).

El empleo mostró una recuperación. El número de asegurados permanentes en el Instituto Mexicano del Seguro Social aumentó 6.1% con respecto a 1983, en las actividades modernas, en tanto que aquéllas relacionadas con la industria manufacturera lo hicieron en 14.6%.

En relación al comportamiento de los salarios, en 1984 se realizaron dos modificaciones a los mínimos: 30.4% en enero y 20.2% en junio, que significaron un crecimiento de 56.7% en relación con el salario vigente en diciembre del año anterior.

Por segundo año consecutivo se observó un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (5324 millones de dólares en 1983 y 3967 millones en 1984), así como en la balanza comercial. A diferencia de 1983, el resultado en esta balanza en 1984 refleja más el aumento de las exportaciones no petroleras que un bajo nivel de importaciones.

El saldo de la deuda externa se redujo, su estructura por tasas y monedas y sobre todo su perfil de amortización mejoraron sustancialmente. Sólo se utilizaron 2604 millones de dólares de crédito externo, monto inferior al aprobado (4000 millones de dólares).

El aumento del ahorro interno —que incluye el de los sectores público, privado y social— en virtud de las diversas acciones durante 1984, dieron como resultado un incremento del aho-

ro total, que se estima aumentó de 17.9% del PIB en 1983, a 18.0% el año pasado.

En materia tributaria se puso énfasis en la reducción de la evasión. El propósito fue aumentar los ingresos tributarios fundamentalmente por vía de mejoras administrativas y de un mayor esfuerzo de fiscalización; al mismo tiempo, se instrumentaron medidas fiscales para apoyar a la planta productiva y al empleo, tales como el otorgamiento de estímulos fiscales y la adecuación de algunos gravámenes.

En 1984 los ingresos corrientes del gobierno federal ascendieron a 4.9 billones de pesos, lo que significó un incremento de 52.2% con respecto a lo recaudado en 1983.

La racionalización del gasto federal permitió avanzar en el saneamiento de sus finanzas. Su gasto total disminuyó de 26.8% del PIB en 1983 a 22.6% en 1984; esta disminución se explica por la contracción de las erogaciones corrientes.

Las participaciones a los Estados y municipios ascendieron a 842.9 mil millones de pesos, lo que implicó un incremento de 68.8% con respecto al año anterior (1.7%). Lo anterior pone de manifiesto el esfuerzo por allegar montos crecientes de recursos a los Estados y municipios y así coadyuvar a la descentralización de la vida nacional.

La política de estímulos fiscales se orientó a promover las actividades o sectores que el PND considera prioritarios, pero considerando sus efectos en la generación de ahorro interno y del sector público.

El ahorro corriente del sector paraestatal controlado fue igual al registrado en el año anterior equivalente a 0.6% del PIB. Dicho ahorro positivo se debió a Pemex (3.1% del PIB), ya que el resto de las entidades todavía registraron desahorro (equivalente a 2.5% del PIB).

La política de precios y tarifas coadyuvó a incrementar el ahorro corriente con modificaciones en los productos elaborados por Pemex, Fertimex, Aeroméxico y Dina además de las ferroviarias y algunas otras no significativas.

En especial los Cetes, el mercado de valores de renta fija ha sido un medio eficiente para que el gobierno federal capte

recursos para su financiamiento. Las operaciones de compra y venta de Cetes representaron 81.4% del total de las operaciones efectuadas en la bolsa mexicana de valores. El mercado de petrobonos disminuyó su participación relativa en el total operado en bolsa, representando 41.7% del total de valores de renta fija operados en el mercado de valores en 1984, el saldo de estos títulos en sectores no bancarios fue 66.6 mil millones. El índice de precios del mercado accionario experimentó un crecimiento de 164.7%, el volumen de acciones negociadas en la bolsa fue de 251.0 millones.

En lo que se refiere al crédito, durante 1984 se instrumentaron acciones en dos campos básicos: 1o. en su distribución entre el sector público y el resto de la economía y, segundo, en su canalización hacia los sectores prioritarios, esencialmente a través de la banca múltiple y del sistema financiero de fomento. En 1984 el sector público utilizó crédito externo por 2604 millones de dólares para complementar el financiamiento interno del déficit económico, lo que representó 21.7% del flujo total de recursos destinados a ese fin (en contraste con la cifra observada en 1983, 36.6%); el resto provino del Banco de México (43.3%) del sistema bancario (16.7%) y de la colocación de valores gubernamentales (18.3%).

El crédito total otorgado por el sistema financiero de fomento ascendió a 2830.9 millones de pesos, lo que representó un incremento de 67.0% con respecto al canalizado en 1983. En materia de tasas de interés preferencial, se aplicaron los criterios del PRONAFIDE, entre los que destacan: la reducción de la disparidad relativa entre el promedio del número y dispersión de las tasas preferenciales; y su fijación como porcentaje de una tasa de referencia. Ello permitió racionalizar los subsidios financieros y asignarlos a las actividades de mayor prioridad.

En la canalización del saldo del crédito por la banca múltiple el 61.5% se destinó al sector privado —porcentaje superior al de 1983 (56.7)— debido en gran medida, a la reducción del déficit económico del sector público; a la adquisición de Cetes; al sector público en forma directa; y el resto a la cobertura de los requisitos de encaje legal y depósitos en subasta.

Las medidas de financiamiento instrumentadas durante 1984 tuvieron como uno de sus objetivos fundamentales sostener una evolución favorable de la cuenta corriente de la balanza de pagos; tener un manejo adecuado de la deuda externa; y mejorar el aprovechamiento de los recursos provenientes del exterior.

El mantenimiento de un tipo de cambio realista, la racionalización de la protección a la industria nacional, la simplificación de trámites en materia de comercio exterior, el fomento a las exportaciones no petroleras y el impulso a la industria maquiladora fueron algunos de los elementos que permitieron —por segundo año consecutivo— un superávit en la cuenta corriente del orden de 4 000 millones de dólares. Asimismo el nivel, la estructura y las condiciones de la deuda externa se consideraron como uno de los principales elementos en el diseño de la política económica, en especial de aquellas acciones orientadas a reordenar las relaciones económicas con el exterior.

Las medidas de reorganización y reorientación de las instituciones del sistema financiero instrumentadas en 1984 se dirigieron a inducir transformaciones cualitativas que contribuyeron al cambio estructural, así como a la superación de los principales problemas coyunturales que enfrenta la economía mexicana. Se actuó en tres campos principales: la banca múltiple; la banca de desarrollo y los fondos de fomento; y los intermediarios financieros no bancarios. Entre las principales medidas adoptadas destacan las adecuaciones al marco legal del sistema financiero, a través de la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la Ley Orgánica del Banco de México, la Ley General de Instituciones de Seguros, la Ley General de Instituciones de Fianzas, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, la Ley de Sociedades de Inversión y las reformas a las leyes monetarias y del mercado de valores.⁷ Más recientemente se publicó el reglamento de la Ley del Mercado de Valores.

7. Véase: NAFINSA, *El Mercado de Valores*, año XLV, Núm. 23, junio, 1985.

RESUMEN GENERAL

La política a través de sus diversas connotaciones comprende a la actividad que realiza el Estado para la creación, gestión y obtención de recursos, de acuerdo a sus fines; asimismo abarca la participación del gobernado, mediante el sufragio en los sistemas democráticos, para la creación de ingresos públicos, mismos que se expresan en el término "fiscal" y la rama del derecho que los regula recibe entre otras denominaciones la de derecho fiscal.

La política fiscal, en su significación más amplia, es un proceso de valoración y selección de instrumentos que mediante tomas de decisiones conjuntas, entre gobernantes y gobernados, de acuerdo a un orden justo, se promueva y logre el máximo de bienestar posible a través del control y dirección de los ciclos económicos.

La política fiscal es un capítulo de la economía, con sus propias características, objetivos, elementos y principios que le dan unidad y se auxilia de las áreas del conocimiento —como el derecho, la psicología, la filosofía, la política, la sociología, etc.— para la consecución de sus objetivos que convergen en el desarrollo económico. De ahí su importancia.

La suma de factores que inciden en el nivel de vida ofrecen al estudioso los puntos de partida para elaborar una teoría general de política fiscal. útil en la solución de conflictos de orden financiero, para tal efecto, hay que tomar en consideración la dinámica de tales elementos de acuerdo a períodos específicos optimizando las experiencias pasadas y previniendo afectaciones futuras.

Es necesario ubicarnos en una concepción diferente a la tradicional según la cual el diseño de la política fiscal consiste en

instrumentos muy limitados, tales como los tributarios, empréstitos, etc.; debiéndose romper ese enfoque, ampliándolo hacia nuevas estrategias y perspectivas que de acuerdo con nuestras exigencias particulares permitan resolver los problemas de las economías. Estos son, entre otros, los que a lo largo de nuestros comentarios, hemos expuesto, a los cuales podríamos o deberíamos haber incluido a: la reforma agraria los incentivos, las exenciones y los estímulos tributarios; el desarme; los fondos financieros internacionales o nacionales; la producción los precios; el mercado interno; los hidrocarburos; el control demográfico; etc. Todos ellos deben examinarse como mecanismos de política fiscal, toda vez que, en mayor o menor grado, directa o indirectamente, influyen en el ingreso público.

El problema total para el diseño de una política tributaria consiste en la identificación, dentro de un cúmulo de alternativas, de aquéllas que integran un esquema aplicable a cada caso particular de acuerdo a su realidad económica, política, jurídica y social.

Las metas de política fiscal se sitúan en diversos órdenes tanto económicos como políticos o de otro género, apuntando, todos ellos, hacia una generalización de ideales que convergen en el bienestar humano mediante la búsqueda de mejores y más elevados niveles de vida que se han de observar a través de una equitativa distribución de la riqueza dentro de un sistema de gobierno que la propicie con una serie de acciones educativas encaminadas a la capacitación técnica y profesional de los gobernados a fin de promover su participación eficaz en la productividad, con el apoyo de un marco jurídico que constituya su base y, al mismo tiempo, el límite que evite desviaciones que obstaculicen el desarrollo sano de la economía en su conjunto.

De acuerdo con las características propias de cada economía los fines de política fiscal varían. Mientras los países que afrontan crisis sólo pueden aspirar a objetivos limitados a atenuar los problemas presentes aplazando su solución para cuando estén en condiciones de llevarlos a cabo, los países de economía sana, en tanto que disponen de recursos humanos, tecnológicos y económicos pueden trazarse, con posibilidades de éxito, objetivos de di-

mención mayor. De ahí la importancia de concebir estrategias viables de acuerdo a las posibilidades reales para no caer en entelequias.

En la formulación integral de los fines de política fiscal, corresponde al Estado la mayor responsabilidad en virtud de que cuenta con el mayor y más importante número de instrumentos necesarios para influir en su consecución. Su forma de organización disminuirá o aumentará la intervención pública y en consecuencia, en idéntico grado, determinará los objetivos de política fiscal.

La elaboración y análisis de un esquema general de directrices de política fiscal ofrece un conjunto de alternativas técnicamente elaboradas para el presente o futuro, con proyecciones y previsiones, que pueden ser seleccionadas y aplicadas a circunstancias particulares, válidas también para situaciones con idénticas exigencias.

La diferencia entre efectos y objetivos radica en que los primeros son resultados generales, no deseados o deseados, por la suma de acciones de los órganos responsables de la política económica, y los segundos corresponden a un fin programado que puede alcanzarse o que puede quedar simplemente como ideal, siendo importante su demarcación para conocer la interrelación de los posibles efectos y estar en condiciones de provocar resultados benéficos y evitar aquéllos que obstaculicen el avance de la economía. Los objetivos deben provenir de los efectos pasados y prever los futuros, adecuándose a la realidad.

La distribución del ingreso, entre los gobernados y en los distintos niveles de gobierno, corresponde, en buena medida, a la política fiscal adoptada por las dependencias gubernamentales, internas o externas, por ejemplo, según que el sistema contributivo sea progresivo o regresivo, se ocasionará una equitativa o inequitativa distribución de la renta, o bien si el sistema jurídico es justo y adecuado a las exigencias sociales, o no, el efecto de la política fiscal será sano o lesivo.

Los efectos de los gastos privados y de los gobiernos así como su influencia recíproca no deben limitarse a las utilidades o pérdidas del propio Estado, sino a los resultados globales sobre el funcionamiento de la economía como un todo.

La política fiscal incide en el aumento o disminución de los precios a través de los salarios o de los impuestos en función de la producción o renta, afectándose el comercio exterior con las siguientes perturbaciones que se originan en la economía internacional dificultando el control de las fluctuaciones en los precios.

El Estado debe asumir su función primaria de rector de los valores éticos, mismos que pueden ser inducidos a la colectividad con el manejo adecuado de los instrumentos de política fiscal, disponibles por el poder público. Gran número de problemas actuales, de carácter económico, tienen una raíz de orden moral y en tanto no se aborde ese aspecto, no será viable su solución.

El nivel de las tasas impositivas además de efectos psicológicos provoca reacciones favorables o desfavorables para la producción, la inversión, el trabajo, el consumo, la eficiencia, etc. La proporción de las tasas tiene una correlación con la inflación, la deflación y al Estado corresponde medirla en términos de sus objetivos.

Un efecto de la oportuna y eficaz información, que sobre política financiera lleve a cabo el Estado, es el cumplimiento de las obligaciones de los gobernados al igual que la modificación de su conducta colocándose en los supuestos normativos o bien evitándolos. La publicación y difusión de las leyes reviste una trascendencia al plano económico, no siempre adecuadamente evaluada.

El financiamiento bancario ocupa un lugar muy relevante en el circuito de comercialización promoviendo el desarrollo económico u obstruyéndolo, según que el Estado lo incorpore a sus estrategias de política fiscal o lo deje de lado.

El equilibrio entre los objetivos, realizables y no realizables, de un programa lo constituye la propia realidad que impone una serie de obstáculos para la obtención de los beneficios propuestos, por eso, la política fiscal debe evidenciar en una escala jerárquica el cuadro de obstáculos que han de resolverse a fin de conseguir las metas trazadas.

Para la configuración y aplicación de la política fiscal, los obstáculos deben contemplarse sistemáticamente, de acuerdo al lugar y las circunstancias que los originen ya sean naturales o humanos, internos o externos, objetivos o subjetivos.

En el orden internacional, las actuales crisis económicas, colocan a la mayoría de los países en la urgencia de revisar y cambiar sus políticas generales de ingreso y gasto en virtud de que lo que en un tiempo fue benéfico, en el presente ocasiona resultados negativos.

La falta de orden, seguridad, justicia, etc., en una estructura de gobierno, puede ser el principal obstáculo a resolver mediante un sistema jurídico adecuado a la evolución social. por ende, la política fiscal depende, de manera muy importante, de la legislación y ha de atender a su transformación cuando signifique un obstáculo, para convertirla en apoyo de sus pretensiones.

El riesgo o la existencia de crisis sociales, crisis de poder, guerra, golpes de Estado, inestabilidad política, presentan un costo al cual debe ser adecuada la política fiscal y seleccionar, dentro de los criterios elegibles los que signifiquen menor perjuicio para la colectividad.

Los sistemas de gobierno, sus órganos y su aparato administrativo, de una buena parte de países, no posibilitan el desarrollo económico por no disponer de un marco teórico de política fiscal omitiendo su evaluación para concebirle y sobre todo para ponerlo en práctica.

La gama de obstáculos, que han de resolverse a través de una adecuada política fiscal abarca problemas de diversa índole, tales como: el uso indiscriminado y arbitrario de recursos no renovables como sucede con los hidrocarburos; la explosión demográfica no planificada y no controlada; la desocupación y falta de profesionistas adecuados; la necesidad de órganos especiales de investigación; influencias lesivas externas, etc.

La generalidad de estructuras fiscales son el resultado espontáneo de las necesidades que se han presentado sin que se haya asumido una función previsoras de las exigencias, de acuerdo a bases técnicas y científicas para evitar su expansión, al grado de dificultar o imposibilitar las soluciones como se observa en el presente; sin embargo, es la única alternativa que seguramente ha de ser adoptada en el mediano plazo.

Existe una relación entre las etapas de desarrollo económico y las estructuras de política fiscal, en tal forma, que es preciso

identificar las características y vínculos entre ambas para no caer en el absurdo de aplicar soluciones de una era a los problemas de otra.

La influencia de la filosofía en los cambios estructurales de orden financiero ha tenido una importante trascendencia, sin embargo, factores de índole diversa (políticas, jurídicas, sociales) han obstaculizado la programación racional que prevenga y dirija los efectos, en la mayor parte de los sistemas económicos.

Las estructuras fiscales se encuentran condicionadas y limitadas a las fuentes de ingresos reales disponibles en una economía sin desconocer que la relación entre estructura fiscal y fuentes de ingresos, en realidad ha quedado supeditada a elementos no económicos (políticos, culturales, administrativos, de suerte).

Los incrementos salariales reales deben ser apoyados por un control de precios en función de los niveles de productividad, para no anular la capacidad de consumo, ahorro e inversión y no se logren metas redistributivas y de reactivación económica como lo exige la transformación social.

El diseño de un modelo teórico sobre estructuras fiscales debe contemplar bases científicas a fin de que proporcione sólidas definiciones de política fiscal, englobando acciones conjuntas con un enfoque macroeconómico, sin limitarse a las contribuciones en forma aislada, a la vez identificando las macrofunciones, interrelaciones y efectos. Por lo cual, resulta una premisa fundamental para la estructuración de la política fiscal, la formulación de principios generales o leyes de política fiscal, bajo la criba de la científicidad del conocimiento sobre las relaciones entre la fiscalidad y el desarrollo del bienestar, a través del rigor metodológico; —empleo de estadísticas por ejemplo— evitando tomar decisiones desafortunadas. En la actualidad las políticas fiscales se caracterizan por su irracionalidad o por su incongruencia con los objetivos de desarrollo, al apartarse de la realidad.

Las estructuras fiscales deben ser modificadas, atendiendo a las etapas del desarrollo económico. En la medida que se amplíen las fuentes de ingresos o se reduzcan, la estructura financiera debe adecuarse a los recursos disponibles, de acuerdo a una revisión constante. Simultáneamente, es necesario una base de la estruc-

tura fiscal que sea estable y permanente, que garantice una expansión, libre de incertidumbre sobre los futuros rubros de ingresos, con el apoyo de un sistema jurídico, lo suficientemente flexible que propicie ambas hipótesis y lo bastante técnico que evite interferencias de otro orden, como las políticas que hacen dependiente a la política fiscal.

De acuerdo a la fuente económica, los países en desarrollo, en una perspectiva teórica cuentan con la imposición a la agricultura como un pilar en la estructuración de la política fiscal en virtud de que tal actividad constituye una parte principal generadora de ingresos privados y por tanto, públicos.

La imposición al ingreso, en las primeras etapas de desarrollo, no debe ser incluida como rubro en que se finque la economía pública, por disminuir el poder adquisitivo de la población, a excepción que se le capacite para aumentar su capital, reducir los salarios y por consiguiente la producción.

A fin de gravar el ingreso, es necesario realizar una separación de las fuentes de donde proviene, para evitar movimientos administrativos y contables ficticios al crear obligaciones tributarias derivadas de relaciones públicas, —de carácter laboral por ejemplo— cuando la economía se rige por un sistema de libre empresa se justifica plenamente el tributo, pero cuando la economía se encuentra determinada por la empresa pública, la contribución es ilusoria.

La estructura tributaria debe integrarse en un número reducido de impuestos de base amplia y flexible en relación a la capacidad gravable del país y se debe evitar la multiplicación del sistema contributivo en muchos gravámenes de base reducida y estática por su difícil administración y alto costo de recaudación.

El rol que juegan los contribuyentes, en un sistema de gobierno democrático, para la estructuración de la política fiscal consiste en su participación por medio del voto al nombrar sus representantes ante los órganos legislativos y en una intervención directa, al cumplir con sus obligaciones tributarias, responsabilidad que debe ser encauzada e incentivada por los gobernantes.

Es necesario crear un modelo de estructura financiera, aplicable en economías subdesarrolladas, que contenga las caracterís-

ticas y principios básicos de política fiscal que permitan el bienestar económico, puesto que la mayoría carece de un sistema fiscal eficaz.

La participación, directa o indirecta e independientemente de la forma de gobierno, de los particulares en las tareas de decisión de política fiscal, es un excelente auxiliar que proporciona mayores posibilidades de éxito ya que son ellos los involucrados en los beneficios o perjuicios de los resultados finales.

Según el grado de eficacia o ineficacia, la estructura fiscal influirá en el avance o retroceso de la economía. Cuando el conjunto de instrumentos financieros disponibles sea más amplio, la contribución para el desarrollo será mayor, si se tiene una visión precisa sobre el grado de relación y de influencia entre el conjunto de tales instrumentos, así como su impacto general sobre la economía.

El manejo de las estructuras tributarias ha adquirido una más amplia dimensión que en el pasado cuando la meta deseada consistía únicamente en la obtención de ingresos para cubrir los gastos públicos, ahora tal concepción se ha transformado para considerarse a la tributación como un valioso mecanismo de regulación y promoción económica.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países adoptaron a la planeación global de la economía como una técnica necesaria para orientar y acelerar el proceso de desarrollo, sin que signifique que deba planificarse toda la actividad económica sobre una base totalitaria, pero sí admite la colaboración del gobierno en la esfera privada.

Para la planificación del desarrollo se precisa de un marco normativo que le apoye y delimite las acciones entre las partes involucradas en tal proceso a fin de garantizar su eficacia, obligando a cumplir las responsabilidades previstas o que surjan de la puesta en práctica del programa.

En la integración y ejecución de la programación financiera deben concurrir tanto el Estado como el sector privado pues a una acción de cualquiera de ellos corresponde una lógica reacción. La vinculación y coordinación de ambas partes ofrece mayores posibilidades de éxito en los objetivos formulados.

A fin de que la programación garantice la optimización del ingreso y del gasto se requiere que se fijen jerarquías para la inversión y ejecución de políticas de acuerdo a su nivel de productividad y lograr así una recaudación sana y oportuna.

Es condición de la planificación la existencia de una dirección y control mediante órganos centrales de coordinación y a la vez de una descentralización para su ejecución, atendiendo a las necesidades reales y al origen, nivel y destino del ingreso y gasto, así como de la capacidad administrativa y técnica.

Por circunstancias de carácter histórico, formas de organización política o de exigencias sociales, la planificación de las finanzas públicas ha variado desde su existencia hasta llegar en el presente, a una inclinación, cada vez más generalizada, de organizar, sistematizar y orientar, dentro de un amplio esquema, el avance de las economías a excepción de algunos países como los latinoamericanos, donde todavía se carece de *auténticos* programas de desarrollo, aunque existen importantes intenciones al respecto.

Las ventajas de la planificación se advierten objetivamente en los resultados obtenidos en los plazos fijados para el logro de las metas trazadas. Tales resultados pueden ser una mayor productividad, estabilidad de precios, pleno empleo, estabilidad cambiaria o las hipótesis inversas, de modo que es valioso instrumento por parte de nacionales como de extranjeros, posibilitando el auxilio de éstos, quienes para otorgar empréstitos, por ejemplo, exigen un plan rígido de ordenación económica.

La programación económica es una tarea difícil pues a ella se oponen diversos obstáculos que es necesario prever y resolver, tales como: el desprestigio existente sobre la planeación, su confusión inherente, la incongruencia de los informes gubernamentales sobre el área, las fluctuaciones económicas y comerciales externas, la falta de estadísticas confiables, la legislación inadecuada, etc.

El significado de la reforma fiscal encuentra su explicación y justificación al vincularse a los principios rectores de la política fiscal, en tanto constituye uno de sus instrumentos básicos que le permiten atender a las exigencias surgidas de las comunidades no

únicamente al aumentar la captación tributaria, sino además a través de la desgravación, incentivación de actividades generadoras de riqueza o mediante el control en la redistribución equitativa del ingreso, promoviendo el crecimiento.

Las fases de la reforma, son múltiples de acuerdo a la evolución de la base económica y pueden ir desde reforma educativa, reforma administrativa, hasta llegar al diseño de proyectos modelo de reforma fiscal para los países o niveles de gobierno que experimentan cambios económicos similares.

La relación entre el público y la administración fiscal debe basarse en la confianza recíproca, comprensión, integridad y eficiencia de los funcionarios y empleados públicos, lo cual exige una sólida conciencia de la relación tributaria por ambas partes que debe inducirse y mantenerse al difundir las obligaciones y facultades mutuas y orientar la interpretación y aplicación de los aspectos normativos, así como la estabilidad y estímulo al servidor público proporcionándole una remuneración que no propicie la corrupción para que cuando se incurra en ella se apliquen válidamente penalidades estrictas.

Para diseñar una reforma tributaria es necesaria la intervención de investigadores con una visión amplia que permita interpretar fundadamente los diversos factores —internos y externos— que han de influir en los objetivos formulados. Por tanto, es condición la generación de recursos humanos propios.

La legislación es el instrumento que permite objetivizar y garantizar la reforma fiscal, cuando se adecúa a las causas reales que le dan origen y su aplicación no se desvía de su circunscripción o tiempo, observando una estricta certeza y seguridad jurídica.

Una alternativa de la reforma tributaria se encuentra en el sector agrícola de los países que se sitúan en esa etapa de desarrollo como los latinoamericanos y que poseen un sistema fiscal deficientemente aplicado a esa fuente gravable o que no se le ha impuesto tributo alguno, creando una fuerte imposición a la tierra con una estructura fiscal sistemática y unificada en disposiciones legales claramente formuladas.

Las reformas fiscales de los niveles de gobierno deben coor-

dinarse a fin de no interferir los programas de cada una y de que exista coincidencia en lo esencial con la política financiera general de la nación. El marco jurídico puede ser un obstáculo o un apoyo, según que de él se derive, o no, la delimitación precisa de competencias y funciones de las estructuras intergubernamentales.

Una medida para incrementar los ingresos del Estado de que puede valerse la reforma, consiste en atender el problema de la evasión a través de un sistema jurídico que contenga severas sanciones y de un sistema educativo que fomente desde sus niveles iniciales la conciencia cívica para coadyuvar con el bienestar colectivo.

La legislación como instrumento regulador de la economía, constituye un instrumento al servicio de la política fiscal, por permitir la existencia de relaciones armónicas entre los miembros de la colectividad, propiciando acciones encaminadas al bienestar común y evitando interferencias a las labores públicas y privadas; a su vez, la política fiscal ofrece a la ley explicaciones procedentes de la realidad que con rigor metodológico interpreta y sistematiza para atender las necesidades que van surgiendo, para que formen parte de sus contenidos y se logre la solución de los conflictos que obstaculicen el avance de la economía.

La elaboración de leyes no debe desbordar su función y pretender encontrar todas las soluciones a los problemas sociales, mediante decretos legislativos, pues esta tendencia, cada vez más frecuente en las relaciones fiscales, puede caer en el defecto deformativo de la creación y aplicación de tributos lesivos para el bienestar económico.

La función de la ley se resume en la regulación adecuada de acuerdo a la realidad de los recursos financieros públicos, estableciendo límites o facultades al poder público para su creación, recaudación y aplicación v, simultáneamente a los contribuyentes, en un marco de legalidad, imponiéndoles obligaciones claras y equitativas.

La integración es SOLO UN ASPECTO de un extenso esfuerzo para reformar y modernizar los modos de producir y la estructura económica y social de los países latinoamericanos para

el logro del bienestar, por tanto, constituye un proceso propio de política fiscal.

En el caso de la integración latinoamericana, está condicionada por una serie de factores contradictorios que forman la región, mismos que deberán ser superados. Los obstáculos que la realidad opone son de importancia pero no insuperables.

El conflicto y la inseguridad social se han agravado por la repentina intervención de las fuerzas armadas en la vida política generalizándose cada vez más esta tendencia con la del crecimiento desproporcionado de la deuda externa.

Posee América Latina recursos sustanciales que le sitúan favorablemente, ellos deberán explotarse con la tecnología y la política adecuada, de manera racional y programada dentro de una estructura de política fiscal.

La influencia del Tratado de Montevideo sobre la asignación de recursos de inversión se produce indirectamente y a largo plazo a través de incentivos. Ello implica la imposibilidad de una respuesta rápida y efectiva a la necesidad de complementar el desarrollo nacional de los países con el desarrollo regional.

Los cambios de la política fiscal deben contemplarse en áreas territoriales delimitadas a uno o varios países con características afines pero sin excluir de manera absoluta a aquéllos de economía distinta puesto que la nueva apreciación consiste en abarcar espacios cada vez mayores, no limitados a un país determinado en virtud de que siempre existen influencias de diversa índole, tanto internas como del exterior, lo cual se evidencia y acentúa cuando existen relaciones de proximidad geográfica entre un país económicamente fuerte y otro débil.

En el presente la mayoría de las economías, principalmente las no desarrolladas, se encuentran con múltiples problemas financieros, destacando la deuda pública externa que se ha elevado a niveles difíciles de controlar, poniendo en peligro la estabilidad política y social. Tal situación obedece a la ausencia, y por ende inobservancia, de un marco teórico, de política fiscal, regulador del conjunto de tomas de decisión y ejecución de actos de los órganos responsables de la rectoría económica, lo cual ocasiona una distribución inequitativa del ingreso en perjuicio de la gran

mayoría de la población; por tanto, las circunstancias constriñen al diseño de un fundamento técnico que parta de necesidades reales y que contemple instrumentos jurídicos adecuados para la eficacia de una estructura claramente establecida y que sea ajena a factores transitorios de orden político. La superación de crisis económicas depende del grado de cumplimiento, tanto del Estado como de los gobernados, de los preceptos contenidos en una auténtica política financiera.

De acuerdo a las realidades actuales que caracterizan las economías subdesarrolladas se han de diseñar estrategias de política fiscal integral, en su más amplia connotación, en tal forma que cada uno de los elementos propios de la política financiera se entrelacen coherentemente, para que unos con otros se vean complementados y lograr así el desarrollo tan deseado de nuestras economías.

Se pueden señalar como formas de integración económica: la zona de libre comercio, la unión aduanera, la comunidad económica o unión económica, el mercado común y la integración política cada una con sus características propias perfectamente delimitadas.

Los instrumentos, medidas, caminos o conjuntos de principios teóricos para lograr la integración, son múltiples y muy variados, todos ellos están llamados a desempeñar un papel de gran importancia en la integración.

Lo importante verdaderamente es la real intención de los principales dirigentes en el movimiento integracionista, pero la más acentuada necesidad, sin duda, se hace consistir en un replanteamiento de las estructuras nacionales de cada país, pues en tanto no se superen las contradicciones internas muy difícil será tratar de integrarse entre sí ya que incidirá en una mezcla de problemas provenientes de cada país que forme parte del grupo.

La planeación en México cuenta con un reciente marco jurídico definido a nivel constitucional y reglamentado en diversas leyes específicas. Esto le sitúa en el presente y le facilita la previsión y solución de conflictos sociales futuros.

La enorme importancia que tiene la planeación ha sido percibida y adecuada a la multiplicidad de necesidades, que están

siendo urgentemente satisfechas, con intentos sólidos encaminados no sólo a afrontarlas en función de paliativos sino en atención a soluciones de fondo.

Los problemas de la economía mexicana que se originan tanto del interior como del exterior, solamente podrán ser solucionados con una flexibilidad en los instrumentos de la programación y con una sólida y rígida concepción de las metas.

En general, resulta muy plausible la preocupación que los responsables directos del bienestar de la colectividad han demostrado durante la presente administración pública, al partir del reconocimiento autocrítico de sus acciones y de la dificultad del logro de sus propósitos.

El PRONAFIDE es el documento donde se contienen los criterios, características, acciones, estrategias, diagnósticos, objetivos y funciones de la política fiscal mexicana. De ahí su trascendencia y relevancia.

El PRONAFIDE se apoya en el ahorro como columna vertebral para lograr la evolución de la economía mexicana, en tal forma que permita mejores niveles de vida a los gobernados en un marco de participación democrática interna y de cooperación en lo internacional.

La instrumentación de las estrategias del PRONAFIDE tuvo resultados distintos en diversos aspectos. Si bien en la gran mayoría, la dirección en la que evolucionaron las variables fue la prevista, en varias, la velocidad o intensidad de las modificaciones fue satisfactoria; esto es particularmente aplicable al ritmo de abatimiento de la inflación. De ahí que sea necesario continuar avanzando en la instrumentación de la estrategia, fortaleciendo algunas acciones, ajustando y precisando otras. Por tanto, no se puede descartar la creación de un nuevo programa financiero, según lo exija la evolución económica, llámese "plan azteca" o de cualquiera otra nomenclatura* lo fundamental es que se sigan criterios de evaluación derivados del análisis científico, atendiendo al bienestar social.

* Pacto de Crecimiento Económico (PCE) actualmente.

BIBLIOGRAFIA

- Adler John H., *Recursos financieros y reales para el desarrollo*, 2a. ed., Ed. CEMLA, México, 1965.
- Assael Héctor, *Ensayos de Política Fiscal*, FCE, México, 1975.
- Bangs Robert S., *Financiamiento del desarrollo económico*, tr. Roberto Reyes Mazzoni, FCE, México, 1971.
- Benard Jean, *et. al.*, *Programación del desarrollo económico*, tr. Roberto Reyes y Joseph Soler Vidal, FCE México, 1969.
- Benvenuto Grizzioti, *Principios de política, derecho y ciencia de la Hacienda*, tr. Enrique R. Mata, notas de Miguel Jiménez de Cisneros, 2a. ed., Instituto Editorial Reus, Madrid, 1958.
- Biela Balassa, *El desarrollo económico y la integración*, CEMLA, México, 1970.
- Buchanan James M., *Hacienda Pública*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1968.
- Buchanan James M., *La Hacienda Pública en un proceso democrático*, tr. José R. Alvarez Rendules, Ed. Aguilar, España, 1973.
- Bueno Gerardo M., Hacia una evaluación de la actual política económica de México, *Comercio Exterior*, Vol. 33, No. 4, México, 1983, pp. 284-285.
- Brovedani Bruno, *Un modelo de análisis monetario y de programación financiera*. Ed. CEMLA, México, 1969.
- Ceballos Gonzalo, *Integración Económica de América Latina*, FCE, México, 1972.
- Cortina Alfonso, *Curso de política de finanzas públicas de México*, Ed. Porrúa, México, 1977.
- Cuadra Héctor, "En torno a la Integración Económica y al Derecho de

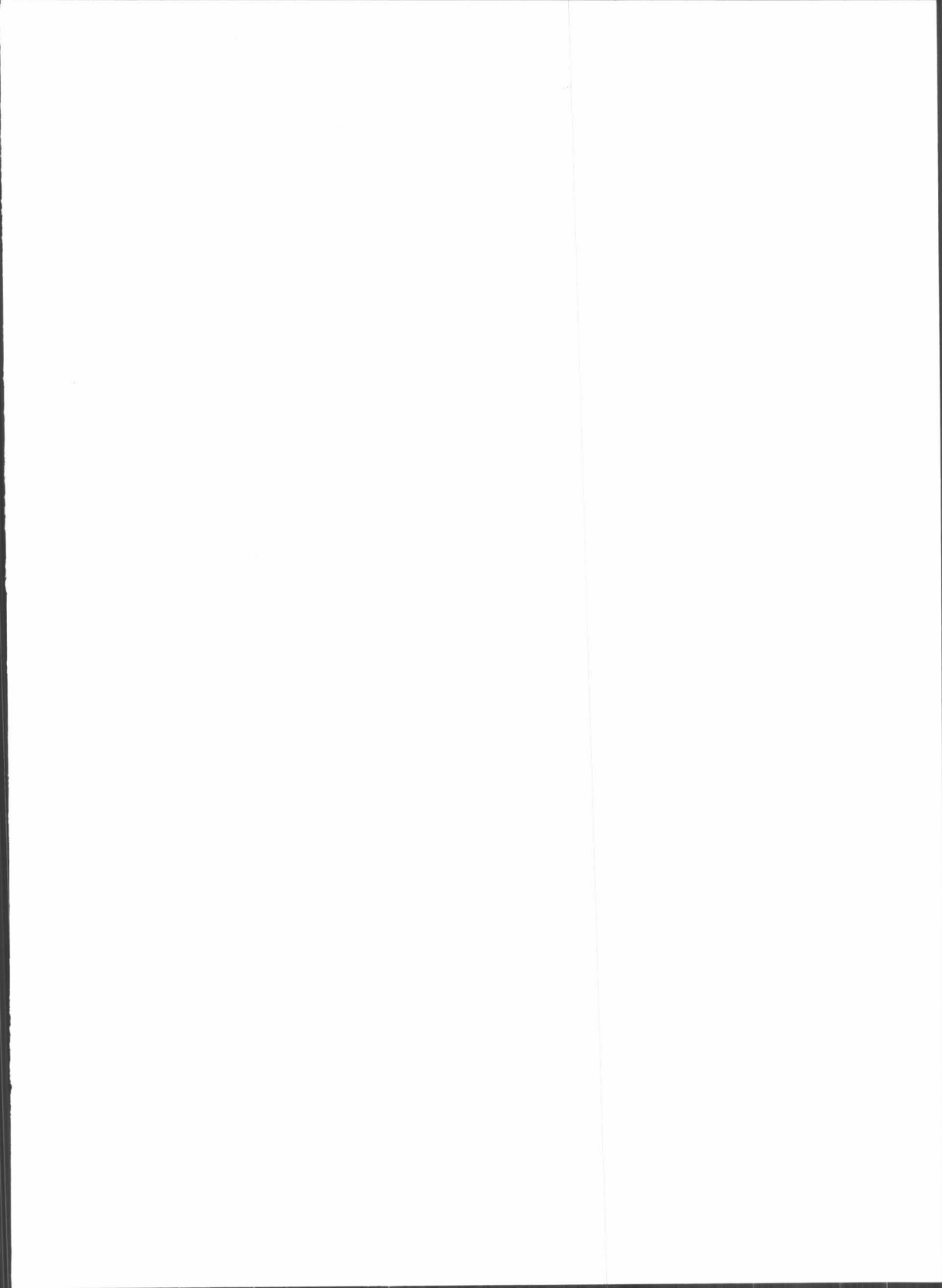
- la Integración de América Latina", *Boletín de Derecho Comparado*, Núm. 9, Sep.-Dic., UNAM, México, 1970.
- Chapoy Bonifaz, *et. al.*, *El federalismo y sus aspectos educativos y financieros*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1976.
- David Ricardo, *Principios de economía política y tributaria*, 2a. reimpresión, tr. Juan Broc B., Nelly Wolff y Julio Estrada M., FCE, México, 1973.
- De la Garza Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 8a. ed., Ed. Porrúa, México, 1978.
- De Pina Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1965.
- Diario Oficial de la Federación, varios ejemplares.
- Díaz Alejandro Carlos, *et. al.*, *Política económica en centro y periferia*, FCE, México, 1976.
- Diccionario de Economía, Valle, 3a. ed., Ed. Del Valle de México, México, 1981.
- Dell Sidney, *Experiencias de la integración económica de América Latina*, CEMLA, México, 1966.
- Deutsch Karl W., *Política y administración pública*, Ed. INAP, México, 1980.
- Douvergere Maurice, *Introducción a la política*, Ed. Ariel, Caracas, Barcelona, 1968, p. 11.
- Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, Vol. 1, Ed. Aguilar, Madrid, 1974.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo 11, Ed. Bibliográfica, Argentina, Buenos Aires, 1966.
- Fasiani Mauro, *Principios de ciencia de la Hacienda*, tr. Gabriel de Userra, Ed. Aguilar, Madrid, 1962.
- Faya Viesca Jacinto, *Finanzas públicas*, Ed. Porrúa, México, 1981.
- Flores Zavala Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 17ava. ed., Ed. Porrúa, México, 1976.
- Foxley Alejandro, *Distribución del ingreso*, FCE, México, 1978.
- Franco Gabriel, *Principios de hacienda pública*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1967.
- Fred aprende economía moderna, tr. Carlos Villegas García, Ed. Trillas, México, 1979.
- Genel Julio Alfredo, *La estrategia del Estado en el desarrollo financiero*, Ed. CEMLA, México, 1978.

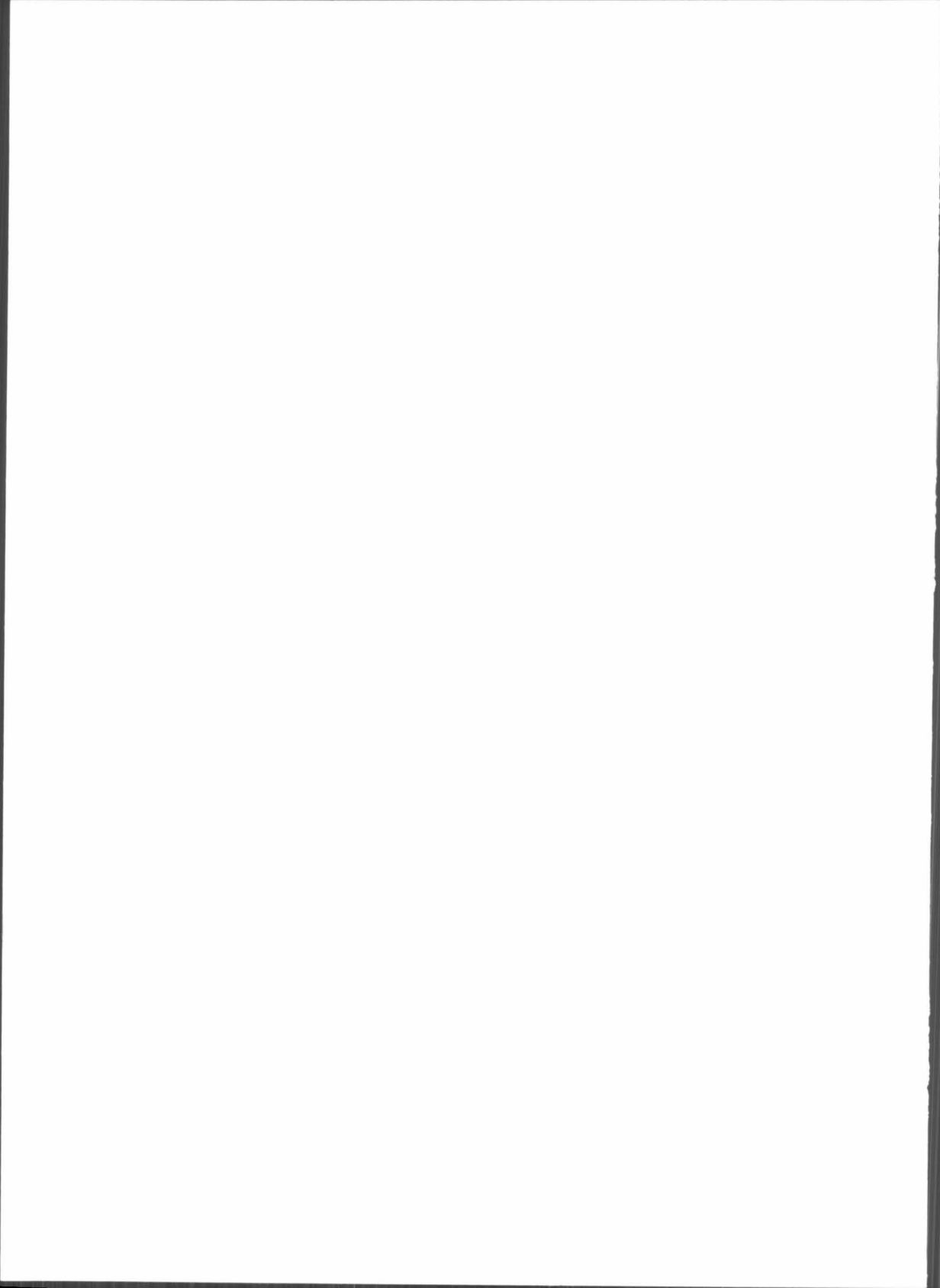
- Gian Antonio Micheli, *Derecho tributario*, tr. Julio Banacloche, Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, 1975.
- Goldsmith Raymond W., *La estructura financiera y el crecimiento económico*, CEMLA, México, 1963.
- Gómez Oliver, Antonio, *Políticas monetarias y fiscales de México*, FCE, México, 1981.
- Groves Harold M., *Finanzas públicas*, 6a. ed., Ed. Trillas, México, 1980.
- Gutman Peter M., *Crecimiento económico, problemas de todos*, tr. Alfonso Castaño, Ed. Uteha, México, 1966.
- Guzmán Ferrer Martín Luis, *El Canadá, política y economía*, FCE, México, 1973.
- H. Hansen Alvin, *Política fiscal y ciclo económico*, 3a. reimpresión, FCE, México, 1973.
- H. Hansen Alvin, *Teoría monetaria y política fiscal*, 3a. reimpresión, tr. Alena Justic de Flores y Horacio Flores de la Peña, FCE, México, 1980.
- Heilbroner Robert L., *La formación de la sociedad económica*, FCE, México, 1970.
- Helmut Schoeck, *Diccionario de Sociología*, Vol. 136, Sec. Ciencias Sociales, Ed. Herder, Barcelona, 1973.
- Herschel F. Julio, *Ensayos sobre política fiscal*, EDERSA, Madrid, 1975.
- Hinrichs Harley H., *La estructura tributaria durante el desarrollo*, CEMLA, México, 1967.
- Hirschman Alberto O., *Desarrollo y América Latina*, tr. Ma. Teresa Márquez de Silva Herzog y Manuel Sánchez Sarto, FCE, México, 1973.
- Ilustre y nacional Colegio de Abogados de México, *El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo*, ed. Manuel Porrúa, México, 1962.
- Informes de gobierno.
- Informes del Banco de México.
- Instituto de la integración iberoamericana, *Boletín*, varios números.
- Instituto de la integración de América Latina, BID, *Derecho de la Integración*, No. 2, abril, 1968.
- Instituto de investigaciones jurídicas, *Boletín de Derecho Comparado*, UNAM, 1970.
- Johnson Okhuysen Eduardo A., *Equilibrio entre presión fiscal y justicia fiscal*, Universidad Anáhuac, México, 1984.
- Johnson Okhuysen Eduardo A., *Impuesto sobre la renta de las personas físicas*, 3a. ed., Ed. Humanitas, México, 1983.

- Kaldor Nicholas, *Impuesto al gasto*, 2a. reimpresión, tr. Rubén C. Pimentel, FCE, México, 1976.
- Kaplan Marcos, *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, FCE, México, 1972.
- Kaplan Marcos, *Problemas del desarrollo y la integración de América Latina*. Ed. Edeval, Valparaíso, Chile, 1969.
- Kurihara Kenneth K., *Teoría monetaria y política pública*. 5a. reimpresión, tr. Rubén C. Pimentel, FCE, México, 1982.
- Laszlo Ervin, et. al., *Obstáculos al nuevo orden económico internacional*, Ed. Nueva Imagen, México, 1981.
- Lauré Maurice, *Traité de Politique Fiscale*, 2a. ed., Presses Universitaires de France, París, 1957.
- Lee Maurice, *Estabilidad económica*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1967.
- Lepaulle Pierre, *Tratado teórico y práctico de los trusts*, tr. Pablo Macedo, Ed. Porrúa, México, 1975.
- López Alvarez Francisco, *La administración pública y la vida económica de México*, 2a. ed., Porrúa, México, 1956.
- Margáin Manautou Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, 6a. ed., Ed. Universitaria Potosina, San Luis Potosí, México, 1981.
- Margáin Manautou Emilio, *Nociones de política fiscal*, Ed. Universitaria Potosina, San Luis Potosí, México, 1980.
- Martínez López Luis, *Derecho fiscal mexicano*, 4a. ed., Ed. ECASA, México, 1976, p. 26.
- Morris C. Clement y John C. Pool, *Economía, enfoque: América Latina*, tr. Agustín Contin, México, 1982.
- Musgrave Richard A., *Sistemas fiscales*, tr. Enrique Fuentes Quintana, Ed. Aguilar, Madrid, 1973.
- Myrdal Gunnar, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, 5a. reimpresión, tr. Ernesto Cuesta y Oscar Soberón, FCE, México, 1979.
- Nacional Financiera, *El mercado de valores*, varios números.
- Ortiz Martínez Guillermo, *Acumulación de capital y crecimiento económico*, CEMLA, México, 1979.
- Paulsen Andreas, *Teoría general de la economía*, tr. Carlos Gerhard, Ed. Uteha, Tomo IV, México, 1972.
- Prebisch Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, 1971.
- Prebisch Raúl, *Nueva política comercial para el desarrollo*, 2a. ed., FCE, México-Buenos Aires, 1966.

- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1970.
- Retchkiman K. Benjamín, *Política fiscal mexicana*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
- Revista Comercio Exterior, varios números.
- Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México, *Tomo XXVIII*, México, 1978.
- Rosembuj Tulio, *Introducción a la reforma tributaria*, Ed. Blume, Barcelona, 1980.
- Rousseau Juan Jacobo, *Contrato social*, 32ava. ed., tr. Fernando de los Ríos Urruti, Colección Austral, Espasa Calpe-Mexicana, México, 1977.
- Ruiz Massieu José Francisco, *et. al.*, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983.
- Sáinz de Bujanda Fernando, *Hacienda y derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- Samuelson Paúl A., *Curso de economía moderna*, 9a. ed., tr. José Luis Sanpedro, Ed. Aguilar, España, 1975.
- Sen Amartya, *Economía del crecimiento*, tr. Eduardo L. Suárez, FCE, México, 1979.
- Serra José, *Desarrollo latinoamericano*, FCE, México, 1974.
- Solís M. Leopoldo, *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, FCE, México, 1975.
- Solís M. Leopoldo, *La economía mexicana*, Vol. II, 2a. ed., FCE, México, 1978.
- Somers Harold M., *Finanzas públicas e ingreso nacional*. 4a. reimpresión, tr. Horacio Flores de la Peña y Martha Chávez, FCE, México.
- Stephany Griffith-Jones, El papel de la política financiera en la transición al socialismo, *Comercio Exterior*, Vol. 33, No. 7, México, 1983.
- Taylor Philip E., *Economía de la hacienda pública*, tr. Ma. Teresa Fuentes Quintana y José Ma. Lozano Yrueste, Ed. Aguilar, Madrid, 1960.
- Valdez Villarreal Miguel, *Estudios fiscales y administrativos 1964-1981*, SHCP.
- Varios autores, *Factores para la integración latinoamericana*, FCE, México, 1969.
- Varios autores, *Hacia la integración acelerada de América Latina*, FCE, México, 1969.

- Varios autores, *La integración económica latinoamericana y la política de Estados Unidos*. CEMLA, México, 1973.
- Varios autores, *Los empresarios y la integración de América Latina*, INTAL, Buenos Aires, 1970.
- Villoro Toranzo Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1978.
- Wionczek Miguel S., *La sociedad mexicana*, 2a. reimpresión, Ed. FCE, México, 1983.
- Wionczek Miguel S., *et. al.*, *Integración de la América Latina. experiencias y perspectivas*, FCE, México, 1972.
- Wonnacott/Wonnacott, *Economía*, tr. Leonidas Mora, Ed. Mc Graw-Hill, Bogotá, Colombia, 1981.
- Zamora Francisco, *La sociedad económica moderna*, 2a. ed., Ed. FCE, México, 1970.





INDICE

INTRODUCCION	Pág. VII
--------------------	-------------

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1.— Introducción	11
2.— Significado de política	11
3.— Significado del término fiscal	16
4.— Conceptos afines al derecho fiscal	21
5.— Concepto de política fiscal	26
5.1.— Ubicación de la política fiscal	35
5.2.— Importancia de la política fiscal	36
6.— Noción del derecho	37

CAPITULO II

EVOLUCION DE LA POLITICA FISCAL

7.— Aspectos generales	45
8.— Los asuntos fiscales en la antigüedad	47
9.— Surgimiento de la política fiscal	50
10.— Desenvolvimiento de la política fiscal mexicana	52
11.— La política fiscal en América Latina	61
12.— Transiciones de política fiscal en Estados Unidos de Norteamérica	62

CAPITULO III

INSTRUMENTOS DE POLITICA FISCAL

	Pág.
12A.— Introducción	67
13.— Impuestos	68
14.— Los presupuestos	72
15.— Presión fiscal	74
16.— El gasto público	75
17.— Crédito impositivo	77
18.— La empresa	79
19.— La inversión	81
20.— La tecnología	84
21.— La educación	87
22.— Organismos de investigación	89
23.— Fuerza de trabajo	91
24.— La industrialización	92

CAPITULO IV

FINES DE LA POLITICA FISCAL

25.— Introducción	95
26.— En países desarrollados y en desarrollo	97
27.— Varios objetivos	102
28.— Financieros y no financieros	104
29.— El crecimiento de la economía	106
30.— Distribución del ingreso	107
31.— El ahorro	111
32.— Elevar la productividad	112
33.— El nacionalismo	114
34.— Equilibrio del presupuesto	115
35.— Problemas sociales y económicos	116
36.— Utilización eficaz de los recursos	117
37.— Formular previsiones	118

CAPITULO V

EFFECTOS DE POLITICA FISCAL

	Pág.
38.— Planteamiento general	121
39.— Efectos de la distribución del ingreso	123
40.— Efectos de los gastos	129
41.— Efectos en los precios	130
42.— La traslación de impuestos como efecto de política fiscal ..	132
43.— Efectos psicológicos	133
44.— Efectos de tasas	135
45.— Efectos de la información	137
46.— Efectos del financiamiento bancario	138
47.— Efectos en México de su política fiscal	139
48.— Algunos otros efectos de la política fiscal	140
48.1.— Efectos al consumo	140
48.2.— Efectos de seguridad social.	141
48.3.— El pleno empleo como efecto de la política fiscal compensa- toria	141

CAPITULO VI

OBSTACULOS DE POLITICA FISCAL

49.— Clasificación	143
50.— Relaciones internacionales	147
51.— Inestabilidad social	148
52.— Legales	159
53.— Sistemas de gobierno	153
54.— Varios obstáculos de la política fiscal	161
54.1.— Abuso de reservas	161
54.2.— Dificultades para gravar	162
54.3.— El aumento de la población	163
54.4.— Las actitudes	163
54.5.— Falta de producción	164
54.6.— La desocupación	166
54.7.— Acumulación de profesionistas inadecuados	166
54.8.— Falta de organismos de investigación	167
54.9.— Colonialismo económico de México	168

CAPITULO VII

ESTRUCTURA DE LA POLITICA FISCAL

	Pág.
55.— Aspectos generales	169
56.— Los cambios de la estructura fiscal	170
56.1.— Examen histórico	171
56.1.1.— Factores económicos y no económicos	172
56.2.— Los cambios de la estructura fiscal deben relacionarse con la base impositiva (hecho generador)	174
56.3.— La estructura fiscal y la transformación social (salarios y precios)	175
56.4.— La movilización social y la estructura tributaria	177
57.— Factores a considerarse en la creación de la estructura fiscal	178
57.1.— Bases científicas	179
57.2.— Conocimiento de la realidad	185
57.3.— Relación entre estructura financiera y desarrollo	187
57.4.— Control de la hacienda	189
58.— Estructura tributaria	190
58.1.— Según los sistemas de gobierno	191
58.2.— Imposición al ahorro	192
58.3.— Imposición a la agricultura	194
58.4.— Imposición al ingreso	197
58.5.— Imposición a inmuebles	199
58.6.— Imposición al gasto	200
58.7.— Comentario final sobre la estructura tributaria	201
59.— Estructura de política fiscal en los países en desarrollo ...	204
59.1.— Estrategias para el desarrollo	207
59.2.— Sistema mixto de política fiscal	210
59.3.— Estructura por niveles de gobierno	211
59.4.— Necesidad de un esquema de política fiscal para países en desarrollo	214

CAPITULO VIII

INFLUENCIAS DE LA POLITICA FISCAL EN EL DESARROLLO

	Pág.
60.— Planteamiento general	217
61.— Clasificación de los principales factores que influyen en el desarrollo	221
62.— Los impuestos y el desarrollo	223
63.— Otros factores que intervienen en el desarrollo	228
63.1.— Las inversiones públicas y privadas	228
63.2.— Influencia externa	229
63.3.— Los precios	230
63.4.— La ocupación	230
63.5.— El gasto público	231

CAPITULO IX

LA PLANIFICACION, PREMISA DE POLITICA FINANCIERA

64.— Noción de planificación fiscal	233
65.— Los factores que deben intervenir en la planificación financiera	235
66.— La variabilidad de la planificación fiscal	238
67.— Utilidad de la planificación financiera	240
68.— Algunos obstáculos en la planificación fiscal	241
69.— Comentario final	243

CAPITULO X

LA REFORMA FISCAL

70.— Planteamiento general	245
71.— Condiciones para una reforma fiscal	247
72.— Presupuestos y directrices	253
73.— Causas de reformas fiscales	257
74.— Aspectos negativos para una reforma tributaria	258
75.— Alternativas de una reforma tributaria	261

CAPITULO XI

LEGISLACION Y POLITICA FISCAL

	Pág.
76.— Introducción	265
77.— Elaboración de leyes	266
78.— Función de la ley fiscal	269
79.— Deficiencia de la ley	270
80.— Medidas de solución	273

CAPITULO XII

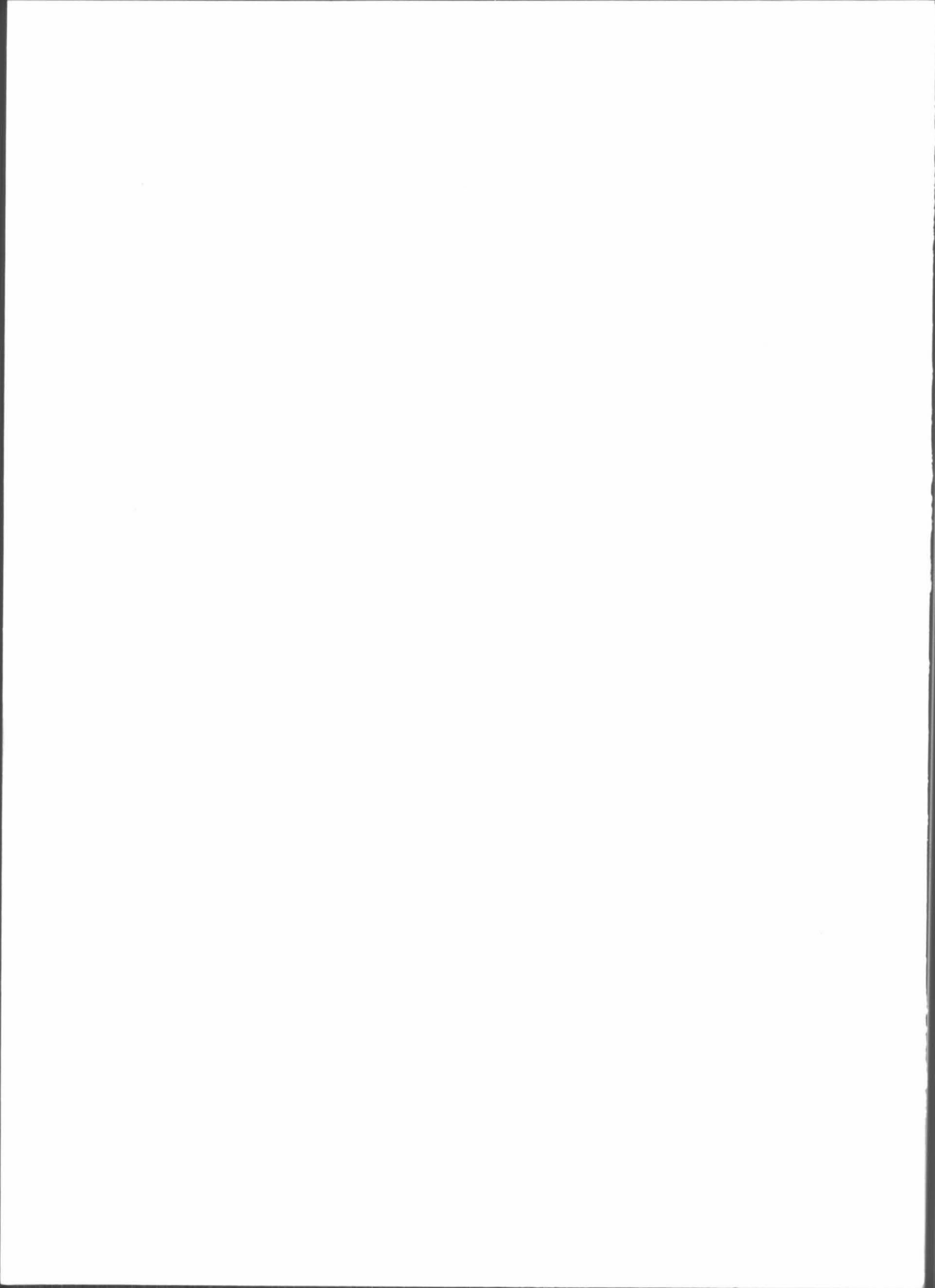
LA INTEGRACION REGIONAL, PARADIGMA DE LA POLITICA FISCAL

81.— Introducción	275
82.— El contenido económico de la integración	277
83.— Las condiciones económicas y sociales de la integración	283
84.— Los grandes obstáculos para el logro de la integración ...	285
85.— Las ventajas que conlleva la integración	291
86.— Los objetivos económicos, sociales, culturales y políticos de la integración	296
87.— Los objetivos según las etapas de integración	299
88.— Formas de integración	301
88.1.— El área preferencial	301
88.2.— La zona de libre comercio	302
88.3.— La unión aduanera	302
88.4.— La comunidad económica o unión económica	304
88.5.— El mercado común	305
88.6.— La integración política	306
89.— Instrumentos para la integración	306
89.1.— Política comercial	307
89.2.— Política de inversiones públicas y privadas	308
89.3.— Política monetaria y financiera	309
89.4.— Política cultural	309
89.5.— Medidas para países de menor desarrollo	310
89.6.— La coordinación de los planes nacionales	310
89.7.— Las instituciones comunitarias	311
89.8.— Las decisiones políticas	312

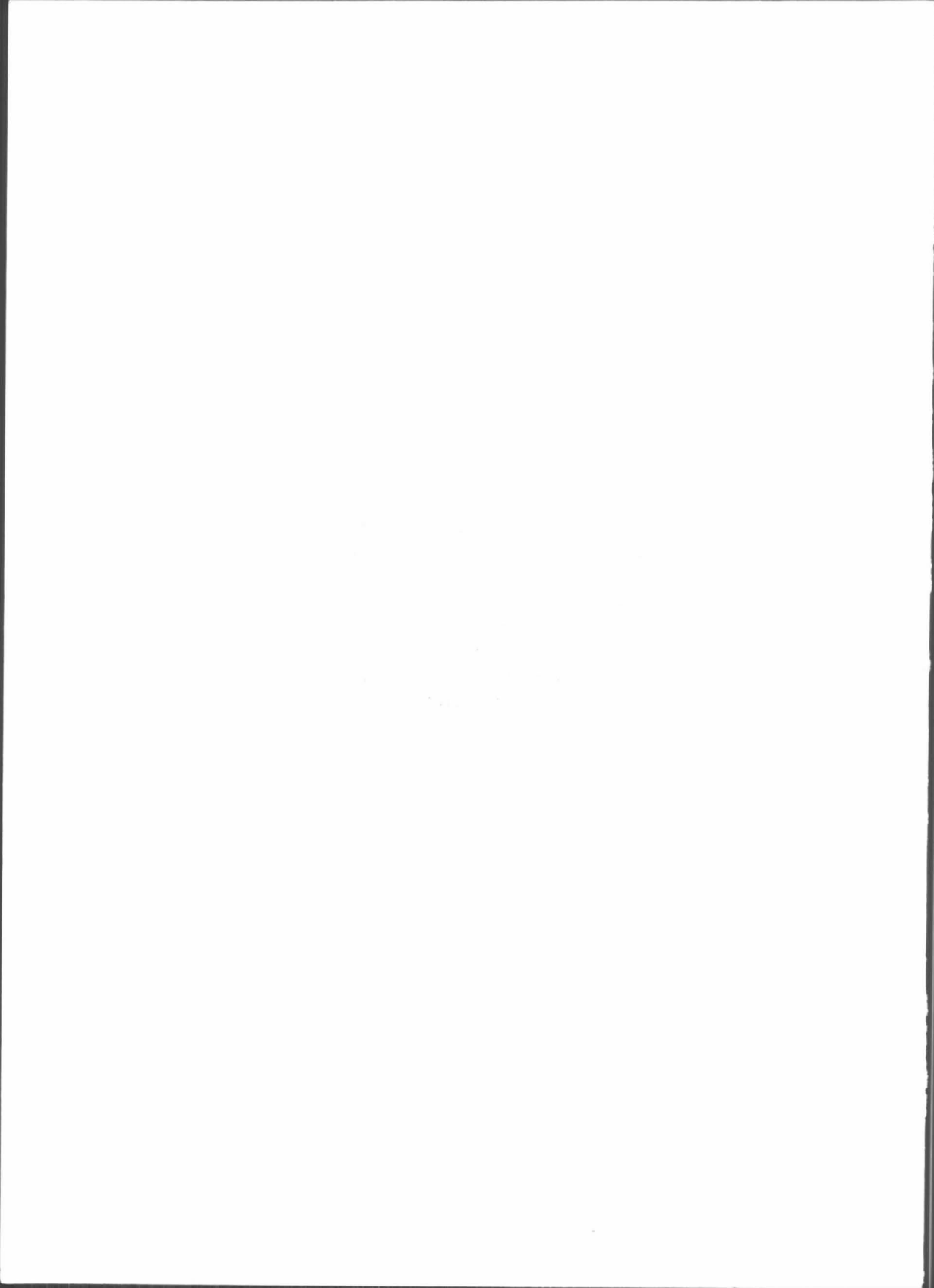
CAPITULO XIII

LA POLITICA FISCAL MEXICANA EXPRESADA EN EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO. 1984-1988. (PRONAFIDE)

	Pág.
90.— Introducción	315
91.— Perfil de la política fiscal mexicana	317
92.— Presentación del programa nacional de financiamiento del desarrollo	319
93.— Anexo: Contenido sinóptico del PRONAFIDE 1984-1988 .	325
94.— Ejecución del programa nacional de financiamiento del desarrollo	347
RESUMEN GENERAL	353
BIBLIOGRAFIA	367



El señor Lic. Alfonso Lastras Ramírez, rector de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, ordenó la impresión de este libro a la Editorial Universitaria Potosina. La edición estuvo al cuidado de José de Jesús Rivera Espinosa, fue concluida el 16 de junio de 1989 y consta de 1000 ejemplares.





*Editorial
Universitaria
Potosina*