



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

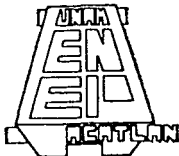
**APUNTAMIENTOS SOBRE LA RELACION ENTRE
LA INFLACION Y LA TRIBUTACION**

**(El caso de la reforma del 31 de diciembre de 1986 al
artículo 7 de la Ley del Impuesto sobre la renta).**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SALVADOR MARTINEZ CALVILLO**

Director de tesis: DR. LEON CORTIÑAS-PELAEZ.
Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana.



NAUCALPAN DE JUAREZ, ESTADO DE MEXICO. MEXICO, 1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

SUMARIO GENERAL

DEDICATORIAS

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE

DEL MARCO CONCEPTUAL

CAPITULO PRIMERO

NOCIONES PRELIMINARES SOBRE LA INFLACION

SECCION I.- Hacia un concepto de inflación. SECCION II.- Historia de la inflación.
SECCION III.- La inflación en el mundo contemporáneo. SECCION IV.-
Consecuencias generales de la inflación.

CAPITULO SEGUNDO

RELACION ENTRE LA INFLACION Y LA TRIBUTACION PARA LAS DIVERSAS TEORIAS DE LA INFLACION

SECCION I.- Diferentes corrientes que explican el origen de la inflación. SECCION
II.- Teoría de la demanda. SECCION III.- Teoría de los costos. SECCION IV.- Teoría
monetarista. SECCION V.- Teoría estructuralista.

SEGUNDA PARTE

DEL MARCO REGLADO MEXICANO

CAPITULO TERCERO

DE LA POLITICA TRIBUTARIA MEXICANA (la lucha contra la inflación, en los

diferentes programas económicos y en las Cartas de Intención firmadas por México al Fondo Monetario Internacional)

SECCION I.- La Carta de Intención de noviembre de 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988. SECCION II.- El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y la Carta de Intención de enero de 1984. SECCION III.- La Carta de Intención de abril de 1985 y el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). SECCION IV.- La Carta de Intención de julio de 1986 y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

CAPITULO CUARTO.

LOS MOTIVOS INFLACIONARIOS QUE ORIGINARON ESTE CASO (de la reforma al artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta, publicada en el Diario oficial de la federación del 31 de diciembre de 1986)

SECCION I.- Relación entre la economía y el Derecho expresada en la inflación y sus consecuencias en la esfera jurídica. SECCION II.- Las interacciones entre la inflación y la tributación. SECCION III.- La inflación, fenómeno económico, como fuente real del derecho tributario mexicano. SECCION IV.- La reforma al artículo 7 de ISR, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1986.

INTRODUCCION

En la década de los ochentas, nuestro país experimentó las más altas tasas de inflación de todos los tiempos, afectando éstas de muy diversas maneras a la sociedad mexicana . Por ello, todo jurista se dió cuenta de que una situación inflacionaria afectaba algunas disposiciones del ordenamiento jurídico, originando su obsolescencia.

Debido a lo anterior, nos surgió la inquietud de indagar qué era la inflación y las causas que la originaban; inquietud que se renovó e incrementó su fuerza, cuando en las clases (1985-86) del doctor Cortiñas en la cátedra de derecho fiscal, se estudiaron los efectos de la inflación en la tributación, y los ajustes de ésta, para eliminar los efectos negativos de aquélla. En forma posterior, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1986, fue reformada la Ley del impuesto sobre la renta, para adecuarla a épocas inflacionarias, lo que evidenciaba la afectación directa de un fenómeno económico en el campo del derecho. Todo ello, motivó que nos interesara el estudio de tales reformas, considerando al fenómeno económico inflacionario.

A efecto de que tal investigación sea más completa, es necesario no olvidar el problema de la deuda externa (que, como sabemos, se agudizó cuando en 1982 México declaró que no estaba en posibilidades de pagar a sus acreedores, comenzando el largo procedimiento de la renegociación de la deuda externa y convenios con el Fondo Monetario Internacional); en virtud de que, de acuerdo al

comentario generalizado, es a través de la renegociación de la deuda, como se imponen ciertas medidas de política económica a nuestro país; y una de ellas, bien pudiera haber sido la reforma fiscal que se realizó a nuestro sistema tributario, y a la que nos hemos referido. Esto último generó la duda sobre si las reformas de adecuación de las leyes tributarias al proceso inflacionario, eran una medida motivada por intereses internos o externos.

Sin embargo, un estudio profundo de la deuda externa, provocaría que se elaboraran tratados de varios tomos, desviándonos por completo del objetivo buscado, por lo que sólo analizaremos los "acuerdos" entre nuestro gobierno y el Fondo Monetario Internacional, explorando si hubo algún convenio sobre la reforma fiscal comentada.

Por lo que respecta a la inflación, preferimos dejar a los economistas y disciplinas concernidas (ciencias política y administrativa, historia, etc., y quizás filosofía) que se encarguen de buscar las causas reales que generan la inflación y las medidas que se utilizarían para eliminarla, en una interrelación con otros fenómenos económicos como son: devaluación, intercambio desigual en el orden económico internacional, hundimiento del comunismo "staliniano" en Europa del Este, carencia creciente de liquidez en las finanzas mundiales, concentración del capitalismo en tres grandes conglomerados (Estados Unidos, Comunidad Económica Europea y Japón), porcentajes de desempleo en alza récord en los dos primeros de ellos, fuga de capitales, transferencia de tecnología, inversión extranjera directa, etc.

Por otro lado, cabe mencionar que son muchas las reformas que se le realizaron a la Ley del impuesto sobre la renta, para eliminar los efectos negativos

originados por la inflación; por ello centraremos nuestro estudio sólo en el artículo 7 de dicha Ley, que contiene el procedimiento para actualizar el valor de los bienes u operaciones que, por el transcurso del tiempo y con motivo de la inflación, se han desactualizado, por ser este artículo un ejemplo representativo de la adecuación de la Ley a la inflación.

Lo expuesto esboza a grandes rasgos nuestro estudio, por lo que a fin de tratar el tema con la mayor coherencia y ordenación posibles, estructuramos el plan del presente trabajo en cuatro capítulos y cada capítulo en 4 secciones. Así tenemos:

1).- En el primer capítulo denominado "Nociones preliminares sobre la inflación", primeramente buscaremos un concepto de lo que es inflación (sección I); dando un breve estudio sobre la historia de la inflación (sección II), para continuar sobre cómo es el comportamiento inflacionario en el mundo (sección III); y terminar con las consecuencias generales de la inflación.

2).- Ante la infinidad de teorías que pretenden encontrar la génesis de la inflación y las medidas para contrarrestarla, sólo tomaremos en cuenta para nuestro estudio, cuatro de las principales teorías de la inflación: la teoría de la demanda, la de los costos, la monetarista y la estructuralista. Así, en el capítulo segundo, estudiaremos la relación que existe entre el proceso inflacionario y la tributación, para esas cuatro teorías, mencionando sus mutuas interacciones. A fin de conseguir nuestro objetivo, es necesario estudiar sobre cada teoría, sus antecedentes generales, las presiones que, según ellas indican, generan el proceso inflacionario y los factores que lo corrigen, para entender su opinión sobre la relación entre la inflación y

la tributación.

3).- Con el fin de saber si la reforma fiscal que se comenta, fue una decisión interna o externa, es necesario estudiar tanto los programas económicos formulados por nuestro gobierno, como los compromisos internacionales elaborados en coautoría con el FMI; de ahí que en el capítulo tercero, estudiaremos las políticas tributarias, que se han establecido en México, en la lucha contra la inflación tanto en unos como en otros; y que se realizaron durante los 4 años anteriores a la reforma. Por ello estudiaremos los siguientes documentos:

- a).- La Carta de Intención firmada en noviembre de 1982.
- b).- El Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988.
- c).- El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).
- d).- La Carta de Intención de enero de 1984.
- e).- La Carta de Intención de abril de 1985.
- f).- El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).
- g).- La Carta de Intención de julio de 1986.
- h).- El Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Sería inútil continuar estudiando y analizando los programas económicos siguientes, como fue el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), en virtud en que son programas que se dieron en forma posterior a la reforma. En cada estudio sea de un programa económico o de una Carta de Intención, enfocaremos tres aspectos fundamentales: primero, se analizará la situación económica por la que atravesaba el país, como antecedente a su formulación; segundo, las medidas que se aplicaron, las cuales

visualizaremos a grandes rasgos; resultando, en tercer lugar, la política tributaria que se planteó.

4).- Por último, en el capítulo cuarto, se estudiarán las consecuencias de la inflación en el derecho y, en forma más específica, las interacciones entre la inflación y la tributación, a efecto de determinar si la inflación como fenómeno económico, puede constituir una fuente real del derecho tributario en México, que originó la reforma a la Ley del impuesto sobre la renta. Asimismo, determinaremos si hubo o no, algún otro elemento a tomar en cuenta, para realizar tal reforma, como lo fue el compromiso internacional emanado de la Carta de Intención de julio de 1986. Y, por último, se estudiará en qué consistieron las reformas a la Ley del impuesto sobre la renta, para adecuarla a épocas inflacionarias, haciendo hincapié en el contenido del artículo 7, materia de esta tesis, estudiando su constitucionalidad. Por último, creemos conveniente explorar, dentro de los informes gubernamentales, sobre los resultados de tales reformas.

Al término de este estudio podremos saber si se han cumplido las hipótesis que en líneas anteriores hemos descrito, en el sentido de ver cuál fue el efecto real de la inflación sobre la tributación, y si esto originó los ajustes que se le hicieron a la Ley del impuesto sobre la renta, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1986, o si bien, en su caso, tuvo sus orígenes en una imposición de factores externos al Estado mexicano.

**PRIMERA PARTE
DEL MARCO CONCEPTUAL**

CAPITULO PRIMERO

NOCIONES PRELIMINARES SOBRE LA INFLACION

SUMARIO

SECCION I.- HACIA UN CONCEPTO DE INFLACION. 1.- Explicación inicial. 2.- Orígenes del concepto. 3.- Dificultad para llegar a un concepto. 4.- Nuestro concepto. 5.- Características fundamentales. **SECCION II.- HISTORIA DE LA INFLACION.** 6.-Evolución histórica. 7.- Nuestro objeto de estudio. **SECCION III.- LA INFLACION EN EL MUNDO CONTEMPORANEO.** 8.- Inflación ¿característica del capitalismo?. 9.-Su comportamiento mundial. 10.- Comportamiento en México. **SECCION IV.- CONSECUENCIAS GENERALES DE LA INFLACION.** 11.- Delimitación de las consecuencias expuestas. 12.- Enumeración de algunas consecuencias. 13.- Otras consecuencias.

CAPITULO PRIMERO

NOCIONES PRELIMINARES SOBRE LA INFLACION

SECCION I.- HACIA UN CONCEPTO DE INFLACION.

1.- Explicación inicial.- A efecto de entender el proceso inflacionario es necesario primero llegar a un concepto de lo que es la inflación, como punto de partida. Lo anterior implica que se busquen los orígenes del concepto, en la diferente gama doctrinal, para conocer diferentes puntos de vista, y tener los elementos necesarios para llegar a un concepto propio de lo que es la inflación, estudiando cada una de las características que lo conforman.

Lo anterior, permitirá también que podamos entender con mayor claridad las causas y consecuencias de la inflación, así como su comportamiento en el mundo.

2.- Orígenes del concepto.- Según la doctrina (1), el término de "inflación" fue utilizado originalmente en el campo de la medicina para designar a las

(1)

A efecto de hacer más ágil la lectura de las notas de pie de página, y que las citas no sean redundantes, al citar sólo mencionaremos el apellido del autor, o nombre de la publicación o sigla usual. Cuando del mismo autor se utilicen varios trabajos se indicará además el año de la edición y, en su caso, el mes. De igual manera el número del tomo, sólo cuando hubiere varios volúmenes; y, por último, la página. Cabe aclarar que todos los datos bibliográficos se encuentran en la parte correspondiente a la bibliografía. Por lo que respecta a los orígenes del concepto de inflación, véase a VOSTRILLOV, pág. 12.

enfermedades ligadas con los tumores malignos; pero a partir de la mitad del siglo XIX se comienza a utilizar en la literatura económica. En un inicio se conceptualizó a la inflación "...como un incremento, como una sobresaturación de la circulación monetaria que llevaba a la elevación de los precios. Sin embargo, con el correr del tiempo, se fue modificando el sentido dado a este término..." (2). Pero en dicha acepción originaria, a la que denominaremos como "clásica", se incluye la causa que hasta la fecha algunos siguen aceptando y que, supuestamente, origina el proceso inflacionario - la mayor emisión de dinero en la circulación, superior al necesario - (3).

3.- Dificultad para llegar a un concepto.- Ahora bien, si en el concepto de inflación se establece la causa que la origina, tendremos tantas acepciones de inflación como teorías que expliquen su origen, provocando que tengamos cientos de conceptos de inflación. A fin de evitar este problema, podemos distinguir dos nociones de inflación: una, que conceptualice la inflación a través de la descripción de

(2) Ibidem, pág 13.

(3) Dentro de los que aceptan tanto al concepto originario o "clásico", por así llamarlo, como la causa que se incluye en él, se encuentran principalmente los teóricos monetaristas (ver infra, número 29 y siguientes, de este trabajo). Pero, además, algunos teóricos marxistas que estudian la inflación, aceptan como válido el concepto "clásico", debido a que según CONSUEGRA HIGGINS, págs. 158-166, en la concepción monetarista marxista existen "... Algunos pasajes confusos de Marx en el análisis del papel moneda han dado motivo a incorrecciones posteriores en los conceptos de la inflación"; lo anterior lo afirma en la pág. 158 y lo justifica con los razonamientos vertidos en su obra citada. De los autores marxistas que aceptan el concepto clásico, podemos mencionar el concepto que nos brinda BORISOV et al., pág. 112, que señala que la inflación se debe a la "... presencia, en los canales circulatorios, de una masa de papel moneda sobrante en relación con las necesidades de la circulación de mercancías". Igualmente VOSTRILLOV, pág. 13, reconoce que el concepto clásico se adecúa a la inflación que se dio "... en los períodos iniciales del desarrollo del capitalismo, cuando ... su incremento era provocado principalmente cuando el gobierno ponía en movimiento la máquina de hacer billetes para cubrir el déficit del presupuesto ... "; pero erróneamente, a pesar de ser un gran crítico de la corriente monetarista, afirma que en los países subdesarrollados sigue siendo causa del proceso inflacionario, el exceso de dinero circulante; así, señala que: "En la situación actual la sobresaturación de la circulación monetaria desempeña como antes papel importante en el proceso inflacionario (particularmente en los países en desarrollo) ... ", aunque en seguida aclara que "... la esfera monetaria sigue siendo esfera de la manifestación más evidente de la inflación".

sus características exteriores, es decir, sus manifestaciones; y otra, donde se establezca su esencia, sus características intrínsecas y las causas que la originan. De la primera noción existe coincidencia en la mayoría de los teóricos pero, con respecto de la segunda, surge la controversia de todas las diferentes teorías que estudian las causas de la inflación (4).

4.- Nuestro concepto.- En esos términos - sin ser un concepto ontológico de la inflación que indique su esencia y las causas que la originan, pues sería difícil encontrarlo y, sobre todo que los economistas de diferentes corrientes estén de acuerdo con él, pues cada teoría tendría su concepto ontológico -, para nosotros, la inflación es el incremento, permanente, generalizado y desigual de los precios de bienes y servicios, concepto con el cual la gran mayoría de los autores está de acuerdo (5).

-
- (4) Así lo ha señalado MALAVE MATA, pág. 65, quien indica que: "Así se admitirá que la controversia no se refiere propiamente a la manifestación del proceso inflacionario - trayectoria ascendente de los precios - sino a su esencia, a sus causas determinantes, a las fuentes y relaciones de su desarrollo".
- (5) Mutatis mutandis respecto del concepto señalado, resultan paralelos los conceptos que nos dan los siguientes autores: VOSTRILLOV, pág. 14, quien señala que: "La mayoría de los economistas marxistas entienden ahora por inflación al crecimiento crónico de los precios ..."; CONSUEGRA HIGGINS, pág. 172, opina: "... Que el aumento permanente de los precios es la expresión del fenómeno conocido con el nombre de inflación" (subrayado nuestro); BORISOV et al., pág. 112, indica que: "... la inflación da origen a un crecimiento rápido, incansante y sumamente desigual de los precios de las mercancías"; por su parte ARDITO BARLETTA, pág. 16, afirma que: "La inflación se define normalmente como un aumento sostenido y generalizado en los precios de bienes y servicios"; NOYOLA VAZQUEZ, pág. 353, señala por su parte que: "La inflación ... se manifiesta en forma de aumentos del nivel general de precios"; MALAVE MATA, pág. 65, expresa que: "Se entendería, en efecto, que el proceso inflacionario se manifiesta en una elevación del nivel general de los precios, en un encarecimiento del valor de las mercancías en términos de dinero, o en una pérdida del valor del dinero causada por el aumento de los precios de mercancías" (subrayado nuestro); de la opinión de MALAVE MATA, observamos que al proceso inflacionario también se le puede caracterizar por la pérdida del poder adquisitivo del dinero originado por el incremento de precios, punto de vista con el cual VOSTRILLOV, pág. 24, concuerda, pues al referirse a la diversidad de teorías que tratan de explicar la inflación, indica que: "Crece el número de teorías, pero ninguna de ellas está en posibilidad de dar una explicación satisfactoria del proceso de depreciación crónica del dinero" (subrayado nuestro).

5.- Características fundamentales.- De la definición anterior, podemos distinguir cinco características de la inflación que son:

a) Se caracteriza por ser un incremento, crecimiento, aumento o elevación de los precios.

b) El incremento de los precios es permanente, crónico, sostenido e incesante, sinónimos utilizados por diferentes teóricos para explicar que el incremento de los precios tiene una continuidad interminable, a veces más rápido y otras veces más lento, pero en los países subdesarrollados tiende a ser cada vez más rápido.

c) Este incremento permanente de los precios es generalizado, es decir, que todos los bienes y servicios, tanto públicos como privados, aumentan sus precios al mismo tiempo o en diferente tiempo, pero sin que ninguno rezague demasiado su precio respecto a otros.

d) Este incremento, permanente, generalizado, de precios es desigual, toda vez que el crecimiento de precios de bienes y servicios no se realiza en forma proporcional de unos respecto a otros, sino que, por el contrario, el aumento de precios de cierto bien o servicio es más rápido respecto a otros. De tal manera, se da el caso de que, mientras un precio de cierta mercancía se incrementa en un 100 %, otra en un 30%; o bien de que, durante un año, cierta mercancía se incrementa sólo una vez en un 50%, mientras que otra aumentará de precio tres veces en un 50% durante un año.

e) Este incremento, permanente, generalizado, desigual, de precios es de los bienes y servicios que cierta sociedad produce y consume, aunque cabe señalar que algunos economistas hablan de "mercancías", agrupando con dicho género a las dos especies (bienes y servicios).

SECCION II.- HISTORIA DE LA INFLACION.

6.- Evolución histórica.- Dentro de la historia de la inflación, se pueden distinguir dos momentos de su desarrollo (6), el primero que se da en la época del capitalismo premonopolista en donde "... la inflación tenía por causa la sobresaturación de los canales de la circulación con una masa excedente de dinero, a la que recurría el Estado en circunstancias extraordinarias (guerras, desbarajuste postbélico) ..."; y, un segundo momento, el de la inflación contemporánea, la cual "... se desenvuelve bajo la influencia de las fuerzas internas de la economía misma del capitalismo monopolista de Estado"; este segundo momento se ubica en los años posteriores a la segunda guerra mundial, pues en ellos se experimentó un incremento de los precios hasta que la inflación "... se extendió a todos los países capitalistas sin excepción y se convirtió en un fenómeno crónico ..." (7). Esto se debe según el diccionario de economía política, a que "... En el período de la crisis general del capitalismo, la inflación ha adquirido un carácter general y casi crónico ..." (8).

7.- Nuestro objeto de estudio.- El presente capítulo intentará un análisis sumario de la naturaleza, causa o causas que han originado la llamada inflación contemporánea, es decir, la que se desarrolló a partir de los años posteriores a la segunda guerra mundial, pero principalmente el proceso inflacionario de la década de los setentas a la fecha, pues en este período la inflación ha sido más acelerada y ha evidenciado sus graves repercusiones en las esferas económica, política y social. En

(6) VOSTRILLOV, pág. 16.

(7) VOSTRILLOV, págs. 7 y 8.

(8) BORISOV, et al., pág. 112.

efecto, cuando su tasa tenía sólo un dígito no despertó ningún interés su estudio, pero cuando alcanzó 2, 3 y hasta 4 dígitos fue tomada en cuenta por los gobiernos, quienes buscaban medidas antinflacionarias, principalmente porque profundizaba la pobreza de las grandes mayorías, como posteriormente se verá (infra, 13).

SECCION III.- LA INFLACION EN EL MUNDO CONTEMPORANEO.

8.- Inflación, ¿ característica del capitalismo ?.- Aun cuando la gran mayoría de autores ha considerado a la problemática inflacionaria como una característica sólo de las economías capitalistas (9), hay quienes aún no entierran la posibilidad de que existió inflación en las economías socialistas; al respecto el economista CONSUEGRA HIGGINS J. menciona que: "Pero, además, permite deducir que la inflación puede darse - y así se ha dado ya en Polonia y otros países - en las economías socialistas, cuando los organismos estatales encargados de manejar la política de precios, imponen alzas en los precios de las mercancías" (10).

9.- Su comportamiento mundial.- Tomando como marco referencial (11) el período que va de 1970 a 1986, para ubicar el comportamiento de la inflación en el mundo, se observa que el proceso inflacionario mundial sigue una

(9) Cfr. VOSTRILLOV, pág. 7 y BORISOV et al., pág. 112.

(10) Vid. CONSUEGRA HIGGINS, pág. 173. De igual manera, el periódico El Universal del 29 de enero de 1990, menciona que en el año de 1989 la URSS registró una inflación de 7.5 % con 2 % más que en 1988.

(11) Los datos sobre el marco referencial al que nos referimos, los menciona ZEPEDA, diciembre de 1987, pág. 7, en donde su autor formula un cuadro estableciendo el comportamiento inflacionario a nivel mundial, el cual por su importancia resulta conveniente reproducir:

INFLACION MUNDIAL.
1970-1986

	<u>70 / 74</u>	<u>75 / 79</u>	<u>80 / 84</u>	<u>80 / 86</u>
Mundo.	8.4	11.8	14.1	13.5
Países industrializados.	7.2	9.2	7.6	6.4
Países "en desarrollo".	14.3	22.5	35.5	38.0
América Latina.	20.4	41.7	91.2	104.2
Países exportadores de petróleo.	8.9	14.4	11.3	9.2
México.	10.0	19.0	53.7	58.6

trayectoria ascendente hasta 1985, con declives únicamente en 1981 y 1982. En los países desarrollados inicialmente sigue una trayectoria ascendente pero, a partir de 1981, inicia su descenso, mientras que en los países subdesarrollados, la inflación sigue una trayectoria ascendente, sin ningún declive; de este último grupo de países, se destaca un subgrupo, formado por los países latinoamericanos, que se distinguen por tener la inflación más elevada, alcanzando cifras fabulosas como las registradas en 1984 por: Bolivia, 2300% anual; Argentina, 675%; Brasil, 194.1 %; Perú, 105.8 %; o la de Nicaragua, de 777.6 % anual en 1986; y la de México, de 105.8 %, en ese mismo año, o la de Brasil, de 1764.87 % en 1989 (12). Por ello, el economista Mario Zepeda señala : "... en el curso de las dos últimas décadas, las economías latinoamericanas han sido el escenario de los más violentos aumentos de la inflación en el mundo. No existe otro agregado de países que registre un deterioro similar al de la región ..." (13) y, a fin de confirmar lo anterior, establece una relación de cómo fue mayor la tasa promedio anual de la inflación de América Latina con respecto a la media de los países en desarrollo, indicando que:

" 1970 - 1974 fue de 1.4 veces mayor "

" 1975 - 1979 fue de 1.9 veces mayor "

" 1980 - 1984 fue de 2.6 veces mayor "

" 1985 - 1986 fue de 3.2 veces mayor " (13).

(12) Los datos de la inflación en 1984, en los países latinoamericanos señalados, son proporcionados por CASTRO, Fidel, pág. 110. Por lo que respecta a la cifra de inflación registrada en Brasil, fue dada a conocer por el periódico mexicano El Universal del 29 de enero de 1990.

(13) ZEPEDA, diciembre de 1987, pág. 6.

10.- Comportamiento en México.- La inflación mexicana sigue una trayectoria similar a la de Latinoamérica en general y, por los alcances que tuvo en 1986 y en 1987, empeoró su situación, pues en 1986 fué la segunda tasa inflacionaria más alta del continente americano (14).

Sería infructuoso, tedioso y carente de valor científico, el investigar la inflación desde la época prehispánica hasta finales de los años sesentas de este siglo, por varias razones: primero, la falta de datos en algunas épocas y, segundo, porque la inflación registrada fue muy reducida: por ejemplo, la que se dió a mediados de los años cincuentas y hasta 1969, en donde en promedio la inflación anual fue menor del 3%. Pero a partir de la década de los setentas, el proceso inflacionario inició su aceleramiento, de tal manera que entre 1971 - 1976, el promedio anual de la inflación fue del 15.8%. En los años subsecuentes empeoró la situación, en virtud de que en el período 1977 - 1982, el promedio anual del proceso inflacionario fue del 35.7%, y entre 1983 - 1988, fue del 86.7%. Por lo que analizando tales promedios, podemos deducir que la inflación registrada durante el gobierno del presidente López Portillo fue más del doble de la registrada durante el sexenio de Echeverría Alvarez, mientras que la inflación registrada durante la administración de Miguel de la Madrid, fue casi tres veces mayor que la de su antecesor, es decir, que la inflación Lamadrídiana fué seis veces mayor que durante la presidencia del Licenciado Echeverría. Sin embargo, en los últimos 5 años (1988-1993) la inflación ha disminuido en nuestro país.

Estudiando la inflación registrada en los últimos años tenemos esta tabla comparativa:

en 1971 fue de 5.2 %;

(14) Cfr. ZEPEDA, agosto de 1987, pág. 3.

en 1972 fue de 5.5 %;
en 1973 fue de 21.3 %;
en 1974 fue de 20.7 %;
en 1975 fue de 11.2 %;
en 1976 fue de 27.2%;
en 1977 fue de 20.7 %;
en 1978 fue de 16.2 %;
en 1979 fue de 20 %;
en 1980 fue de 29.8 %;
en 1981 fue de 28.7 %;
en 1982 fue de 98.8 %;
en 1983 fue de 80.8 %;
en 1984 fue de 59.2 %;
en 1985 fue de 63.7 %;
en 1986 fue de 105.8 %;
en 1987 fue de 159.2% ;
en 1988 fue de 51.7 %;
en 1989 fue de 19.7 %;
en 1990 fue de 29.9 %;
en 1991 fue de 18.7% (15).

Así, tenemos que, a principios de 1983, se pensó que la inflación de 1982 sería la más alta que se registraría en México, por lo cual se pusieron en marcha

(15)

Cfr. sobre los datos registrados de 1971 a 1985, véase a Nacional Financiera, 1986, pág. 303. Y con relación a los datos de 1986 a 1990, misma obra, en la doceava edición de 1991. La inflación de 1991 fue calculada a través de los índices nacionales de precios al consumidor publicados en PAF, pág. 106.

diversos programas económicos, cuyo principal objetivo era eliminar el proceso inflacionario (sobre este tema, infra, 37 y siguientes), lo que parecía que se iba a lograr con los porcentajes que se registraron en 1983 y 1984, que tendieron a la baja; sin embargo, en 1985 se inició el despegue de la inflación que culminaría en lo insólito: que México empezara a registrar tasas inflacionarias de 3 dígitos; por ello, el gobierno mexicano intensificó su lucha contra la inflación, considerándola como el enemigo público número uno. Con este propósito, se pusieron en práctica: primero, el Pacto de Solidaridad Económica y, después, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, programas que desaceleraron el proceso inflacionario, pero a comienzos de 1993 se sigue dudando (verbigracia ACEVEDO PESQUERA ver nota 19) de que pueda el último de los programas citados, eliminarlo por completo.

SECCION IV.- CONSECUENCIAS GENERALES DE LA INFLACION.

11.- Delimitación de las consecuencias expuestas.- La inflación provoca graves problemas dentro de la esfera jurídica, económica y social, y algunos de esos problemas ocasionan, a su vez, otros y así sucesivamente. Las consecuencias que provoca la inflación en el ámbito jurídico serán estudiadas posteriormente (*infra*, epígrafes 61 a 64), por lo que sólo se señalarán aquí las que se provocan en la esfera económica y social.

12.- Enumeración de algunas consecuencias.- Así tenemos que :

a) La inflación obliga al Estado a una mayor emisión de dinero, a fin de "... seguir el ritmo del aumento de los precios", como lo señala NOYOLA VAZQUEZ (16).

(16) NOYOLA VAZQUEZ, pág. 358, explica que: "En lo que se refiere a la expansión del crédito, ... su función ha consistido en dotar a la economía de una liquidez suficiente en términos reales para seguir el ritmo de aumento de los precios". Y esto es así, pues como lo explica el economista CONSUEGRA HIGGINS, en la pág. 172: "El aumento total de los precios de las mercancías y servicios exige mayores cantidades de dinero indispensables para la circulación ...". En igual sentido VOSTRILLOV, pág. 14, señala que: "... no es la sobresaturación de la circulación lo que origina la elevación de los precios, sino al contrario, el aumento de éstos lleva a que se incremente la masa de dinero (puesto que el aumento de los precios incrementa las exigencias de la circulación monetaria, y esta demanda es satisfecha mediante la emisión de una masa suplementaria de dinero o con el aceleramiento de su circulación)". Cabe hacer la salvedad de que los teóricos monetaristas, consideran que la mayor emisión de dinero no es consecuencia de la inflación, sino su causa (ver *infra*, 29 a 32).

b) La anterior consecuencia trae aparejada una pérdida del poder de compra del dinero, llamado también proceso de desvalorización del dinero (17).

c) La depreciación del capital en dinero por el proceso inflacionario, ocasiona por un lado, que el mutuo sin interés o con una tasa de interés inferior a la de la inflación, resulte desventajoso, puesto que el acreedor sufre pérdidas cuando le reembolsan el préstamo con dinero que ha perdido su poder adquisitivo. Y, por otro lado, una tremenda desconfianza de las personas en el dinero, que a toda costa quieren cambiar por mercancías, y las personas que las poseen, retienen estas últimas esperando que aumente su precio, propiciando con ello la especulación y la carestía de productos básicos (18).

d) La especulación de mercancías que origina la inflación, ocasiona que el capital se traslade de la esfera de la producción a la de circulación (19).

(17) Véase al respecto a BORISOV *et al.*, pág. 112 y VOSTRILLOV, págs. 8 y 9, en donde este último autor nos señala: "Tan sólo en el período de 1976 a 1979 el poder de compra de las divisas nacionales descendió de este modo: en Gran Bretaña, en el 40 por ciento; en España, en el 51; en Italia en el 44; en Dinamarca, en el 32; en Francia y Suecia, en el 31; en los Estados Unidos y Noruega, en el 26, y en el Japón en el 21 por ciento". Esta pérdida del poder de compra del dinero, considera CONSUEGRA HIGGINS, pág. 172, que se debe a las: "... emisiones adicionales obligadas por los nuevos niveles de los precios más altos determinan cambios en los valores simbólicos del dinero, que son fijados por las autoridades responsables de la emisión y creación de dinero."

(18) Cfr. BORISOV *et al.*, pág. 112.

(19) Así es señalado por BORISOV *et al.*, pág. 112 y CASTRO, Fidel, pág. 119. Así, en el censo 1988-94, cfr. ACEVEDO PESQUERA, LUIS, "Marcadamente especulativa la inversión desde 1988; dramático descenso al cierre de 93: caerá a 11% (arrastra hacia abajo producción, empleo y bienestar)", pág. 4.

13.- Otras consecuencias:

e) El continuo crecimiento de los precios se realiza en forma desproporcional entre éstos, de tal manera que ciertos bienes o servicios incrementan más rápidamente su precio que otros, como ya ha sido explicado. Ante el desigual crecimiento de los precios, surgen diferencias muy grandes en el margen de ganancias o rentabilidad en la producción de un bien o la prestación de cierto servicio, estimulando con ello el desarrollo de las ramas favorecidas por el proceso inflacionario y el estancamiento o descenso de la actividad de producción, en las ramas cuyas mercancías no incrementan tan rápidamente su rentabilidad o ganancia para el inversionista. Estas desproporciones, que origina la inflación en la economía, se convierten en un freno del desarrollo económico, al acelerar la ruina de los empresarios pequeños y medianos, cuyas mercancías crecen más lentamente de precio que las de grandes empresas, generalmente monopólicas, quienes aprovechando la ruina de aquéllos, les compran sus empresas a precios muy bajos y, cuando no es así, dichas empresas pequeñas y medianas quiebran y cierran. Con lo anterior se demuestra que la inflación contribuye -por lo menos en nuestros países del Tercer Mundo- a que el capital se concentre en pocas manos, a la caída de la producción, a la carestía de los productos básicos y al desempleo; en donde los últimos tres problemas aquí citados se profundizan por la otra consecuencia de la inflación ya señalada - la inversión del capital en la esfera de la circulación, y no en la producción - (20).

f) La inflación provoca graves alteraciones en la distribución del ingreso entre los diversos sectores de la sociedad, en donde cada sector social lucha por

(20) Sobre el particular, se recomienda ver a VOSTRILLOV, págs. 8 y 9; BORISOV *et al.*, pág. 112; y CONSUEGRA HIGGINS, pág. 175.

mantener o mejorar su participación en el ingreso nacional; así tenemos que el sector empresarial luchará por mantener o elevar la utilidad o ganancia por unidad de producción, distorsionada por la inflación - al elevarse los costos de producción, las materias primas y mano de obra-, reajustando o rectificando los precios de las mercancías. El sector obrero, ante el incremento de los precios de las mercancías que requiere para subsistir (productos alimenticios, ropa, renta de las viviendas, transporte, etc.), trata de conseguir que el poder adquisitivo de su salario se mantenga, solicitando para ello incrementos salariales; y el sector campesino, al igual que el obrero, lucha por mantener su nivel de vida, solicitando incremento en los precios de garantía de sus productos agrícolas. De esta lucha quien siempre logra no sólo mantener, sino además mejorar su participación en el ingreso nacional, es el sector empresarial en perjuicio de los otros dos sectores, a través de diferentes mecanismos, entre los que podemos citar: la apropiación de la ganancia obtenida por el incremento de la productividad, la colaboración de los gobiernos de los diferentes países, quienes establecen topes salariales, restringen cualquier incremento de los precios de garantía de los productos agrícolas, gravan más al trabajo que al capital, entre otros, para que las ganancias de los inversionistas sean fabulosas, pretendiendo fomentar la inversión para, supuestamente, resolver el problema del desempleo. La consecuencia que se comenta, es otra vía por la cual la inflación contribuye a la acumulación y concentración en pocas manos de la riqueza y coadyuva a que la pobreza y miseria se extiendan en la mayoría de la población (21).

(21) Sobre la consecuencia a que se refiere esta nota, se recomienda leer a NOYOLA VAZQUEZ, págs. 354, 355, 358, y 362; y a PAZOS, Felipe, págs. 113 y sigs. Aunque es conveniente señalar, que el incremento de los salarios es considerado como causa y no como consecuencia por los seguidores de la teoría de costos de la inflación. Resulta igualmente conveniente aclarar, que la innovadora teoría de la ganancia monopólica considera que, la causa de la inflación es la exagerada ganancia que quieren obtener los empresarios, circunstancia que se facilita con el dominio de la oferta a través del monopolio. Pero, independientemente de quién pueda ser el culpable de originar la inflación, si el sector empresarial con la ganancia que obtiene incrementando los precios; o el sector obrero con el incremento de los salarios - situación que se definirá a lo largo de la primera parte de este trabajo -; lo que sí se puede afirmar hasta este momento, es que la

g) Han sido graves las consecuencias que la inflación ha ocasionado para el sector obrero, pues el incremento de los salarios que obtiene después de una lucha contra los empresarios, es devorado por el continuo crecimiento de los precios. En efecto, aun cuando los salarios nominales se elevan, el salario real disminuye y cada vez es menor el poder de compra del salario, obligando al obrero a dejar de adquirir bienes de primera necesidad para él y su familia, por lo que el nivel de vida del obrero llega a ser infrahumano en la mayoría de los países subdesarrollados; a ello se une la reducción del presupuesto estatal, en los renglones de asistencia social (22).

h) Por lo que respecta a las finanzas del Estado, igualmente son afectadas, como toda la economía por el impacto inflacionario, originando que entren en crisis dichas finanzas públicas tanto en sus ingresos como en sus egresos, destacando en este último rubro, la ya mencionada reducción del gasto social - en perjuicio de los

inflación distorsiona la forma de distribución del ingreso nacional entre los diversos sectores sociales, donde los favorecidos han sido los empresarios, como ya se ha indicado, en grave perjuicio de campesinos y obreros, originando un degradante nivel de miseria masiva, pues son más obreros y campesinos, que empresarios.

(22) Sobre las consecuencias desfavorables del impacto inflacionario para la clase trabajadora, puede verse en BORISOV, *et al.*, pág. 112 y VOSTRILLOV, págs. 9 a 11, autores que coinciden en que es al obrero a quien más le afecta el constante crecimiento de los precios y, al respecto, el último de los mencionados, nos informa que anteriormente el crecimiento del salario era absorbido por la inflación, pero que había un cierto incremento real del salario y, para confirmar lo anterior, indica que en Estados Unidos en el período de 1968 a 1977 el aumento nominal del salario fue del 95%, y el incremento real fue de 12% es decir, casi el 1% anual; caso similar es el de la República Federal de Alemania: en el período de 1969 a 1979, el salario tuvo un incremento real de 25%, mientras que el incremento nominal fue de 250%. Pero destaca que en los últimos años y hasta la actualidad, la inflación no solamente devora los incrementos nominales, sino que además baja los ingresos reales de los obreros, señalando VOSTRILLOV que en 1979 en Estados Unidos el incremento nominal del salario fue de 8.1%, mientras que su poder de compra se redujo en un 3.2%, y caso similar sucedió en Inglaterra, con un incremento nominal del 13.5% y una disminución del salario real en un 0.5%.

sectores marginados-. De ahí que la inflación obligue a los gobiernos, como el mexicano, a plantear una política económica compleja (23).

Las anteriores consecuencias sólo son algunas de las más graves que ocasiona el proceso inflacionario, pero su enunciado es suficiente, pues no es finalidad del presente trabajo estudiar las consecuencias de la inflación en la esfera económica, política y social, sino en la esfera jurídica y específicamente en la tributaria; sin embargo, con las consecuencias expuestas, se prueba la necesidad de controlar la inflación.

(23) En efecto, el disparo inflacionario afecta las finanzas estatales, tanto en sus ingresos como en sus egresos. En los ingresos, afecta en dos partes: una en la tributaria, en donde ocasiona diversas distorsiones en el sistema tributario, las cuales se estudiarán en *infra*, 65 y siguientes. La otra parte es en los precios y tarifas del sector público, en los cuales el gobierno debe decidir si dichos precios y tarifas se rezagan con relación al incremento de los precios registrados por las otras mercancías del sector privado, a fin de no coadyuvar a la inflación o sí, por el contrario, prefiere incrementar los precios de los bienes y servicios producidos o prestados por el Estado, en igual ritmo que la inflación registrada. Un mayor análisis sobre este particular, puede encontrarse en *infra* 65 y siguientes. Por lo que respecta a los gastos del Poder Público, éstos se ven incrementados ante la inflación - pues las mercancías que utiliza para realizar las funciones públicas resultan más caras, así como el incremento de los salarios de los trabajadores al servicio del Estado -, ante esto el Estado elimina subsidios, vende o liquida empresas paraestatales y reduce el gasto social, entre otras medidas. Sobre la afectación de las finanzas públicas por la inflación, puede verse a VOSTRILLOV, págs. 9, 15, 18 y 19.

CAPITULO SEGUNDO**RELACION ENTRE LA INFLACION Y LA TRIBUTACION PARA LAS DIVERSAS
TEORIAS DE LA INFLACION****SUMARIO**

SECCION I.- DIFERENTES CORRIENTES QUE EXPLICAN EL ORIGEN DE LA INFLACION. 14.- Delimitación del trabajo en este punto. 15.- Panorama doctrinal. 16.- Causas de la diversidad de teorías. 17.- Clasificación. 18.- Explicación metodológica de la exposición de las principales teorías de la inflación. **SECCION II.- TEORIA DE LA DEMANDA.** 19.- Antecedentes generales. 20.- Presiones generadoras. 21.- Mecanismos propagadores. 22.- Factores correctores. 23.- Críticas a la teoría de la demanda. 24.- Relación entre la inflación y la tributación. **SECCION III.- TEORIA DE LOS COSTOS.** 25.- Antecedentes generales. 26.- Presiones generadoras. 27.- Factores correctores. 28.- Relación entre la inflación y la tributación. **SECCION IV.- TEORIA MONETARISTA** 29.- Antecedentes generales. 30.- Presiones generadoras. 31.- Factores correctores. 32.- Relación entre la inflación y la tributación. **SECCION V.- TEORIA ESTRUCTURALISTA.** 33.- Antecedentes generales. 34.- Presiones generadoras. 35.- Factores correctores. 36.- Relación entre la inflación y la tributación.

CAPITULO SEGUNDO

RELACION ENTRE LA INFLACION Y LA TRIBUTACION PARA LAS DIVERSAS TEORIAS DE LA INFLACION

SECCION I.- DIFERENTES CORRIENTES QUE EXPLICAN EL ORIGEN DE LA INFLACION

14.- Delimitación del trabajo en este punto.- El objetivo de este capítulo es estudiar y analizar la naturaleza y la fuerza generadora de la inflación contemporánea pues, como se ha mencionado, es ésta la que ha profundizado y evidenciado graves consecuencias, de las cuales se ha realizado una presentación sintética. Ante dichas consecuencias ha surgido la necesidad de analizar el proceso inflacionario por los estudiosos de la economía, tanto gubernamentales como privados, incluidos así los pertenecientes al mundo de los negocios como al mundo universitario.

15.- Panorama doctrinal.- Hoy en día existen infinidad de teorías (24), que pretenden encontrar la génesis de la inflación y las medidas para contrarrestarla; de dichas doctrinas han surgido controversias que, como se ha referido (ver supra, nota 4), no se centran en las manifestaciones de la inflación respecto de las

(24) Sobre la infinidad de teorías VOSTRILLOV, pág. 12, nos recuerda la opinión del publicista germano occidental F. MATESIUS, quien afirma que: " ... hay ahora tantas teorías de la inflación en el mundo como cátedras en las universidades ..." y la del economista francés G. MANUSSEAU, quien escribe que: " ... la palabra 'inflación' es sinónimo de embrollo, fuente de equívocos, contradicciones e incomprensiones ... ".

cuales existe coincidencia, sino que versan sobre las causas generadoras y fuerzas que permiten mantenerla y hasta impulsarla (25).

Hay quienes eluden el estudio de las causas de la inflación y centran su estudio en encontrar los medios para eliminarla, controlarla o reducirla, como es el caso de Ardito Barletta (26). Pero resulta poco científica dicha posición pues, por ejemplo, ¿cómo es posible que un médico recete medicina a su paciente, sin conocer cuál es la enfermedad que padece?; de ahí que coincidamos con la posición de Malave Mata, de que para conseguir un conocimiento científico de la inflación, es necesario conocer sus causas generadoras, así como sus características y vinculaciones con otros fenómenos económicos (27).

16.- Causas de la diversidad de teorías.- Diversos son los factores superficiales que facilitan el proceso inflacionario, entre los que podemos citar a: los desastres naturales (malas cosechas, inundaciones, terremotos), guerras, políticas económicas ortodoxas, déficit presupuestario, etc.; por lo que, al fijar la atención sobre

-
- (25) Además de la opinión de MALAVE MATA, - contenido en la nota 4 -, en igual sentido encontramos la opinión de PAZOS, Felipe, pág 12, quien afirma que: "... las divergencias básicas de las teorías sobre la inflación inciden sobre la naturaleza y origen de las presiones que provocan el inicio del proceso o actúan sobre él para mantenerlo o acelerarlo ...". Cabe hacer la salvedad de que existen otras polémicas, pero de menor importancia, por ejemplo la que se suscita entre MALAVE MATA, Héctor y NOYOLA VAZQUEZ, Juan, en donde el primero de los mencionados, en la pág. 65 de su libro, afirma que: "La inflación se concebirá, por tanto, como un fenómeno monetario"; mientras que el segundo afirma en la primera cuartilla de su ensayo que: "La inflación no es un fenómeno monetario, es el resultado de desequilibrios de carácter real".
- (26) ARDITO BARLETTA, pág. 16, quien quizás por el poco tiempo que disponía en su intervención en el Seminario sobre Tributación, inflación y desarrollo económico, celebrado en la ciudad de México en marzo de 1986, afirma: "Pero más que discutir la importancia relativa de cada una de sus causas, teniendo ya una situación inflacionaria nos interesan más los medios para controlarla y reducirla en una forma que no ocasione un alto desempleo y costo social".
- (27) MALAVE MATA, pág. 101.

algunos de esos factores, originan la existencia de diversas teorías (28), que tratan de explicar el proceso de elevación de los precios. Debido a esos múltiples factores, Vostrillov compara a la inflación " ... con la mitológica Hidra de las mil cabezas, en la que aparecen dos nuevas por cada cabeza cortada ... " (29). Así pues, al enfatizar a cierto factor como causa fundamental de la inflación, adquiere un carácter unilateral o unicausal, aunque existen diferentes teorías que sostienen una posición multilateral o multicausal, considerando que la inflación se origina por la acción de dos o más factores, a los cuales consideran como fundamentales, fusionando para ello diversas teorías (30).

-
- (28) Sobre la multiplicidad de las teorías de la inflación, NOYOLA VAZQUEZ, pág. 350, señala que existen desde teorías simplistas como las que explican "... a la inflación en términos de sobreinversión o de exceso de demanda sobre oferta disponible ..." y otras con "... enfoques más refinados ..."; entre éstos cabe citar "... el análisis de Kalecki que destaca la importancia de la rigidez de la oferta y del grado del monopolio en el sistema económico, y sobre todo planteamientos como el de Henri Aujac, que examina el comportamiento de las diversas clases sociales y su capacidad de regateo". Por su parte ARDITO BARLETTA, pág. 16, reconoce la pluralidad de teorías cuando señala: "En la profesión económica, y especialmente en América Latina, ha habido un largo debate sobre las causas de la inflación: si su origen principal se encuentra en un exceso de demanda ocasionada por una oferta monetaria y crediticia o por un impulso mayor en aumentos en la estructura de costos, basados en estructuras económicas poco competitivas o en expectativas de trabajadores y empresarios de aumentos de precios que los lleva a subir costos, o en cuellos de botella causados por un lento crecimiento en la oferta de bienes y servicios claves en la economía."
- (29) VOSTRILLOV, pág. 22.
- (30) Dentro de los autores que sostienen una posición multilateral o multicausal en el sentido al que nos hemos referido, podemos encontrar a PAZOS, Felipe, pág. 12, quien considera que la inflación se origina por el empuje de costos, tirón de demanda y por los problemas estructurales, puntualizando que: "Las tres explicaciones no son excluyentes, porque los tres tipos de presión existen y son observables a diario en la vida real, unas veces actuando solos y otros conjuntamente ...". Igualmente VALENZUELA y LOPEZ DEL JUNCO, pág. 24, al recordar las diferentes teorías de la inflación, señalan que: "Finalmente, tenemos el análisis dinámico (en el tiempo) que considera la inflación de demanda y de costos como parte de un mismo proceso, dividido en fases." Otro autor que sostiene una posición multicausal es el jurista mexicano CORTINA, Alfonso, quien afirma categóricamente que: "... no puede atribuirse una causa única al fenómeno inflacionario. Son varias las que impulsan normalmente o frenan a veces la espiral de la economía pública.", señalando siete causas de la inflación, pág. 298 y sig. Con los teóricos citados es suficiente, pero existen muchos más, como se observará en el desarrollo del trabajo.

Algunos autores llegan a considerar diversos elementos generadores de la inflación, que hablan de diferentes tipos de inflación, tantos como causas creen que la originan (31).

El debate entre las diferentes teorías de la inflación, ha revelado igualmente discrepancias con relación a las medidas para eliminar, detener o controlar al proceso inflacionario, de tal manera que existirán tantas medicinas como teorías haya, y como estas últimas son tan numerosas, aquéllas también lo serán (32).

17.- Clasificación.- De la gran diversidad de teorías de la inflación, podemos distinguir dos grupos: en un primer grupo, las que señalan que es posible eliminar la inflación utilizando correctamente las medidas que ellos proponen para suprimirla, en el marco de la economía capitalista, teorías calificadas por algunos

(31) Se pueden ubicar como teóricos que creen en los diferentes tipos de inflación, a VALENZUELA y LOPEZ DEL JUNCO, pág. 25, los cuales señalan que existen diferentes tipos de inflación, explicando sólo la inflación de demanda y la inflación de costos. Igualmente podemos ubicar al Lic. Carlos SALINAS DE GORTARI, quien al pronunciar su discurso el martes 17 de noviembre de 1987 en Colima, México, y referirse al comportamiento inflacionario durante el sexenio de Miguel DE LA MADRID (1982 - 1988), expresó que el pueblo mexicano experimentó "... una inflación de exceso de gastos y hoy, producto de la crisis del petróleo de 1986, es producto de una inercia del lado de los costos", discurso contenido en el artículo de HINOJOSA, Oscar, págs. 6 y 7.

(32) Cfr. VOSTRILLOV, pág. 24 y PAZOS, Felipe, pág. 13.

autores marxistas como teorías burguesas de la inflación (33).

Los del segundo grupo (34), todos ellos de la corriente marxista, consideran que existe una vinculación entre la inflación y las causas que la generan, con los vicios y contradicciones fundamentales de la economía capitalista, sosteniendo que para eliminar la inflación, se necesita desaparecer la economía capitalista y acabar por tanto, con la propiedad privada de los medios de producción, tal y como lo afirma Vostrillo al señalar que: " ... la lucha contra la inflación supone la lucha contra todo el

- (33) Al respecto VOSTRILLOV, pág. 20 y ss., considera que la ciencia burguesa, brindó su producto intelectual, para que la burguesía conquistara el poder político, y conseguido este último, dicha ciencia burguesa se caracterizó por el estudio superficial de los fenómenos económicos, entre ellos la inflación, de tal manera que al centrar su atención en alguno de los múltiples factores superficiales que facilitan la inflación, es el motivo de la existencia de multiplicidad de teorías burguesas de la inflación, donde el factor común de todas ellas es en su objetivo de "... tratar de crear la impresión de que la inflación y otras enfermedades de la economía capitalista no se hallan vinculadas a la esencia interna de ésta y de que es del todo factible, por consiguiente, su curación manteniendo el dominio de los monopolios capitalistas...", pág. 24. CONSUEGRA HIGGINS, pág. 157, incluye dentro de este grupo a los teóricos capitalistas, al señalar que la CEPAL y sus seguidores (todos ellos de corriente estructuralista) no presentan "... una posición radical y desembocarán más tarde en el reformismo utopista ...". Sería extenso si señaláramos las diferentes teorías y doctrinas que pertenecen al primer grupo mencionado, y además rebasa el objetivo del presente trabajo; por ello, dentro del estudio de algunas de las diferentes teorías contenidas en *infra*, epígrafes 19 a 36, se menciona si pertenecen a este grupo o al otro.
- (34) Dentro del segundo grupo podemos ubicar a VOSTRILLOV, pág. 16, el cual afirma que "La causa general de la inflación es la brusca agudización -típica de la etapa contemporánea - de la contradicción fundamental del capitalismo, es decir, la contradicción entre el carácter social de la producción y la forma capitalista privada de la apropiación de los productos del trabajo"; agregando que con el desarrollo de los monopolios, regulan el nivel de los precios, tratando "... de establecer unos precios que les aseguran obtener las máximas ganancias ...", de tal manera que: "... la ganancia será tanto mayor cuanto más altos sean los precios ...". De este modo, el aumento monopolístico deriva de la propiedad privada, de la concentración de poderío económico en manos de unos cuantos grandes consorcios, es decir, de la contradicción fundamental del capitalismo" (pág. 18). En igual sentido se expresa CONSUEGRA HIGGINS, pág. 174, al señalar que: "... la inflación es un fenómeno de precios, sujeta al poder monopolístico de los productores ... La inflación encuentra su génesis en el dominio de la oferta que facilita la imposición de los precios ..."; aunque cabe señalar que este último autor no plantea la desaparición de la economía capitalista, como medida fundamental para eliminar la inflación, pues considera como medida correctiva que: "... sólo el control estatal de los precios puede garantizar la estabilidad y el adecuado tratamiento a la inflación" (pág. 175); resulta difícil aplicar dicha medicina por el Estado, debido a las diferentes triquiñuelas que usan los monopolios para evitar dicho control estatal. Los autores citados configuran una breve lista ejemplificativa, pero no limitativa.

sistema del capitalismo contemporáneo" (35).

Salte de los límites de este estudio, el profundizar en dicha división y resultaría infructuoso para los objetivos buscados. Pero dicho agrupamiento de teorías fue necesario, para señalar que las del primer grupo son las utilizadas hasta la fecha por los gobiernos de los países que padecen inflación crónica, para eliminarla mediante la aplicación de las medidas recomendadas por tales teorías; pero los programas estatales antinflacionarios para desaparecerla han fracasado rotundamente en su intento. Por ello, tales teorías buscan "chivos expiatorios", para atribuirles a estos últimos el fracaso de aquéllas (36).

Así, culpan a la política económica, a la incompetencia de los funcionarios para aplicar las medidas recetadas, o a los trabajadores y hasta a la OPEP.

18.- Explicación metodológica de la exposición de las principales teorías de la inflación.- Ante " ... la inflación de las ideas sobre la inflación..." - como Vostrillov (37) califica a la gran cantidad de teorías de la inflación -, sólo estudiaremos las principales teorías de la inflación, que consideramos más sobresalientes por su amplia difusión; a fin de encontrar en ellas cuál es la causa o

(35) VOSTRILLOV, pág. 19.

(36) Sobre el fracaso de las medidas contra la inflación recomendadas por las teorías burguesas, por así diferenciarlas, nos habla CONSUEGRA HIGGINS, pág. 175, que en Colombia " ... se aplicaron las recomendaciones de la política monetaria cuantitativa y keynesiana y, sin embargo, la inflación sigue su ritmo para golpear al pueblo, mientras llena las arcas de los poderosos y agudiza la concentración de la riqueza ... ". El fracaso de la teoría monetarista en Chile, lo describe FOXLEY, Alejandro, pág. 55 y sigs. Así como también VOSTRILLOV, pág. 25 y sigs., el cual nos expone, no sólo el fracaso de las medidas antinflacionarias recomendadas por las teorías burguesas, para suprimir la inflación de las cuales entran en conflicto con la realidad; sino que además nos hace referencia de ejemplos en los que las doctrinas citadas fincan responsabilidad a los supuestos culpables que mencionamos.

(37) VOSTRILLOV pág. 24.

causas principales y secundarias, que generan el proceso inflacionario; así como las medidas que se recomiendan para eliminarlo, enfatizando nuestra atención en la relación entre la inflación y la tributación para cada teoría, a efecto de dilucidar si esta última propicia, coadyuva, detiene o elimina el desarrollo de aquélla.

Asimismo, resulta igualmente numerosa la información que sobre cada teoría existe, por lo que a fin de exponerla y analizarla con claridad, utilizaremos como base un esquema teórico analítico establecido originalmente por Juan Noyola Vázquez (38), utilizado por una serie de economistas, en su gran mayoría de la corriente estructuralista, quienes lo han complementado, destacándose la labor de Héctor Malave Mata en este sentido. La razón de utilizar dicho esquema como base radica en su gran valor metodológico científico, ya que establece la diferencia entre los factores que directa y esencialmente determinan el origen y desarrollo del proceso inflacionario, respecto de aquellos que sólo dinamizan dicho proceso. En este esquema se distinguen tres categorías a saber: presiones generadoras, mecanismos propagadores y factores correctores.

Nuestro guión o esquema de análisis, de las diferentes teorías de la inflación, adaptando un poco el modelo referido a las necesidades de nuestro objeto de estudio, se divide en los siguientes apartados:

a).- Antecedentes generales.- Donde se establecerá el origen de la teoría, sus principales exponentes y los demás datos interesantes que no se pueden establecer en otros apartados.

b).- Presiones generadoras.- En donde se expondrán la causa o

(38) NOYOLA VAZQUEZ, pág. 354.

causas que, directa y esencialmente, determinan el origen y desarrollo del proceso inflacionario.

c).- Factores correctores.- En dicho apartado se establecerán las medidas que recomiendan para eliminar y contrarrestar la inflación.

d).- Relación entre la inflación y la tributación.- Estableciendo si la tributación propicia, coadyuva, detiene o elimina el proceso inflacionario, para cada teoría en estudio.

SECCION II.- TEORIA DE LA DEMANDA.

19.- Antecedentes generales.- Como se ha mencionado (supra, epígrafe 6), los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se caracterizaron por una carrera desenfundada de los precios; de ahí que los teóricos se preocuparan por su estudio, a fin de encontrar soluciones para resolver el problema inflacionario. Uno de ellos fue el economista inglés John Maynard Keynes (39), fundador de la teoría en estudio, quien expuso su teoría en su obra: "Cómo hacer frente a los gastos de guerra" o "Cómo pagar una guerra". En dicho libro el autor expone cómo el principio de la "demanda efectiva" puede explicar tanto la crisis económica, como el problema del desempleo y la problemática inflacionaria. Al respecto, Vostrillov (40) asegura que Keynes basó su teoría, en datos arrojados por los progresos económicos que proporcionó la Segunda Guerra Mundial.

(39) Cabe recordar que ante la gran crisis mundial de 1929 - 1933, caracterizada por la enorme desocupación y profundas crisis económicas, KEYNES en 1936 escribe un libro cuyo título es: Teoría general del empleo, el interés y el dinero, en el cual trata de explicar la causa que originó la gran crisis citada, y en donde por primera vez utiliza su principio de "La demanda efectiva". Según Keynes, la gran crisis mencionada se debió a la insuficiencia en demanda efectiva - entendiéndose como tal, al insuficiente o poco gasto que realizaban los participantes del proceso económico-, originando que los empresarios no vendieran su producción, viéndose forzados a reducirla con el despido de los trabajadores, apareciendo el desempleo o, como él lo llama, "empleo incompleto". Así tenemos que escribe: "En efecto, la simple existencia de una demanda efectiva insuficiente puede hacer, y a menudo lo consigue, que el aumento del nivel de ocupación se detenga antes de alcanzar el pleno empleo. La insuficiencia de la demanda efectiva frenará el proceso productivo ...", nos dice KEYNES, pág. 77. Ante la existencia de una demanda efectiva insuficiente, KEYNES recomendaba la intervención del Estado en la economía, a fin de aumentar su gasto y que éste, a su vez, impulsara el gasto de los particulares - esto se debe a que el gasto estatal disminuye las reservas de mercancías, impulsando a los empresarios a comprar medios de producción y ocupar más trabajadores para cubrir dicha demanda- y superar de esta forma la crisis y acabar con el problema de la desocupación. Considerando que si no hay intervención del Estado en la economía, el capitalismo privado perecería inevitablemente, como lo recuerda VOSTRILLOV, págs. 30 y 31. Por la opinión de KEYNES sobre la intervención estatal en la economía, a él y a sus seguidores se les ha denominado como "la corriente del capitalismo regulado", como KARATAEV et al., pág. 1099, lo señalan.

(40) VOSTRILLOV, págs. 31 y 32.

20.- Presiones generadoras.- La teoría que se estudia, considera que la causa principal y única del proceso inflacionario, es la excesiva "demanda efectiva" - como Keynes, su fundador, le denomina a la demanda global en la economía o al gran gasto que realizan los participantes del proceso económico- en relación con la oferta disponible, es decir, que ante una demanda excesiva de bienes y servicios insuficientes para cubrirla, se origina la competencia entre los compradores por obtener aquellos satisfactores insuficientes, donde como una gran subasta, el adquirente es el mejor postor (41), dando como consecuencia la elevación de los precios. El exceso de la demanda global en la economía, muy superior a la oferta o producción de mercancías, se debe al incremento del gasto, que puede ser originado por aumento del gasto

- (41) Sobre la causa principal de la inflación, según la teoría de la demanda, escribe VOSTRILLOV, pág. 32, "En el modelo de Keynes ... la inflación se manifiesta cuando la "demanda efectiva" rebasa los marcos de las posibilidades productivas. En este caso comienza la carrera de los compradores en pos de las mercancías insuficientes". En igual sentido se expresan los siguientes autores: NOYOLA VAZQUEZ, págs. 353 y 354; VALENZUELA Y LOPEZ DEL JUNCO, pág. 24; CORTINA, Alfonso, pág. 299. La teoría que se comenta, también ha recibido otros nombres como: Teoría del tirón de demanda (cfr. PAZOS Felipe, pág. 12), o bien teoría de exceso de gastos como el Lic. Carlos SALINAS DE GORTARI la califica (en el discurso referido en *supra*, nota 31 de este trabajo, contenido en el artículo de HINOJOSA Oscar, pág. 6). Se destaca que dicha teoría ha sido confundida y hasta fusionada, por algunos economistas, con la teoría monetarista: tal es el caso de ARDITO BARLETTA, pág. 16, quien estipula al referirse a la causa de la inflación según la teoría de la demanda, que en su " ... origen principal se encuentra en un exceso de demanda ocasionado por un exceso de oferta monetaria y crediticia ... "; con ello se demuestra que fusiona la teoría de la demanda y la monetarista, aunque de su afirmación transcrita, se desprende que la causa determinante al final de cuentas, es el exceso de oferta monetaria, es decir, la causa señalada por la teoría monetarista. Otro ejemplo de la confusión señalada, es la que comete el economista MALAVE MATA, pág. 67, cuando afirma: "La inflación, según el criterio monetarista, es consecuencia de una demanda global excesiva en relación con la oferta disponible, esta desproporcionalidad origina tensiones ascendentes sobre el nivel de los precios con repercusión en el ingreso real de las economías de consumo", en donde le atribuye el planteamiento básico de la teoría de la demanda a la teoría monetarista. Para CONSUEGRA HIGGINS, pág. 174, " ... todas esas teorías interpretativas de la inflación [incluida la teoría de la demanda], incluso las divulgadas en los manuales de los países socialistas [como por ejemplo el que se da en el *Diccionario de economía política* de los rusos BORISOV, *et al.*, pág. 112], llegan a la conclusión de que ella es un fenómeno monetario, que se desprende de un manejo desacertado de la emisión. Quiere decir lo expuesto, que la emisión y creación de dinero aparece como agente primario y responsable del incremento de los precios" [lo escrito entre corchetes en esta transcripción es nuestro]; lo anterior es correcto si tomamos las explicaciones de ARDITO BARLETTA y MALAVE MATA antes expuestas pero, de ahí en fuera, las demás obras consultadas, para explicar la teoría en estudio, no consideran que en la teoría de la demanda, la última causa o su principal, sea una emisión de dinero mayor al necesitado, para la circulación e intercambio de bienes y servicios, por lo que disentimos de la opinión de CONSUEGRA.

público, o bien por el crecimiento del gasto privado impulsado por aquél o por una expansión autónoma de este último (42).

Con relación al crecimiento del gasto privado y por tanto del incremento de la "demanda efectiva", explica esta teoría, que es culpabilidad única y exclusiva de los trabajadores, quienes con el incremento de sus salarios, y por lo tanto el crecimiento de sus ingresos, aumentan desmesuradamente sus demandas de bienes de consumo, rebasando los marcos de la producción, y conduciendo a la elevación de los precios; mientras tanto, los empresarios tienden a ahorrar sus ganancias, no coadyuvando al crecimiento del gasto privado y por tanto al decrecimiento de la "demanda efectiva" (43).

Asimismo, considera que el incremento del gasto público, se debe a las exuberantes inversiones estatales dedicadas a cubrir las necesidades sociales que requieren las clases marginadas, entre las que podemos citar la educación, la capacitación de trabajadores, la asistencia médica, la vivienda, etc.; coincidiendo con la opinión del economista alemán occidental H. G. Sweppnhoiser, quien señala que: "...el Estado representa una estúpida bestia de carga que se permite echarse auestas lo que otros no pueden o no quieren tomar en sus manos ..." (44), concluyendo que las clases beneficiadas con las prestaciones sociales estatales, se han convertido en "mantenidos" del Estado.

-
- (42) Lo anterior puede ser consultado en MALAVE MATA, pág. 68 y VALENZUELA LOPEZ DEL JUNCO, pág. 25.
- (43) Sobre la culpabilidad de los trabajadores e inocencia de los empresarios en la elevación del gasto privado y por tanto de la "demanda efectiva", véase a VOSTRILLOV, págs. 27, 36 y 37; VALENZUELA LOPEZ DEL JUNCO, pág. 25.
- (44) Citado por VOSTRILLOV, pág. 39.

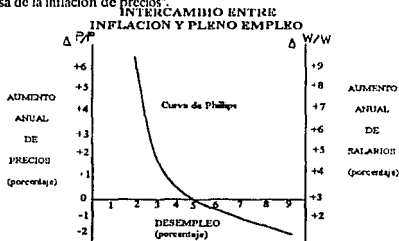
Opinan que la inflación tiene un proceso de gestación (45) dentro de la economía, que se inicia con una demanda de mercancías creciente, que impulsa a la ocupación y la utilización máxima del aparato productivo, originando el aumento de la producción, dirigida a cubrir ese exceso de demanda, sin que hasta ese momento provoque el inicio del proceso inflacionario. Pero, al seguir creciendo esa "demanda efectiva", en una economía que no puede seguir ampliando su producción al ritmo de aquella y existiendo un "pleno empleo" - como Keynes le llama al empleo generalizado de la mano de obra -, es cuando aparecen, utilizando terminología keynesiana, los "cuellos de botella"; iniciándose el proceso inflacionario, donde la demanda efectiva no cubierta por la oferta, sólo conduce a la elevación de los precios. De tal manera, consideran que una demanda efectiva creciente, origina empleo e incremento de precios, y viceversa, una demanda decreciente ocasiona, por un lado, producción sin vender y ésta, a su vez, despido de trabajadores, y por otro lado, baja de los precios de las mercancías.

Esta última consideración fue reforzada estadísticamente, por el inglés A. Phillips en su artículo titulado "La correlación entre la desocupación y los ritmos de los cambios de los salarios en dinero en el Reino Unido en el período de 1861 a 1957", publicado en 1958, en donde mediante el análisis de datos estadísticos, establece el comportamiento del aumento de los precios, el incremento de los salarios y los niveles de empleo o tasas de desempleo; concluyendo que el incremento de los precios es directamente proporcional al aumento de los salarios, y ambos son inversamente proporcionales a las tasas de desempleo, de tal manera que un incremento de los salarios origina un incremento de los precios y, a mayor incremento

(45) Sobre el proceso de gestación de la inflación, según la teoría de la demanda, cfr., VOSTRILLOV, pág. 32.

de ambos, se producirá menor desempleo, y viceversa, a mayor desempleo, menor crecimiento de los precios y salarios, representado lo anterior gráficamente una cierta curva, denominada como "la curva de Phillips" (46). De lo anterior, dicha teoría de la demanda, postulaba que si había inflación era por el incremento de los salarios y un menor índice de desempleo (47), por lo que si querían los trabajadores salarios elevados y la desaparición de la desocupación, tendrían que soportar la inflación, o viceversa, si exigían estabilidad de precios debían tolerar el incremento del desempleo y la disminución del salario, de ahí que consideraban los seguidores de dicha teoría, que debía existir inflación en una economía para combatir al desempleo (48).

- (46) Con respecto al reforzamiento estadístico realizado por Phillips de la teoría de la demanda, puede estudiarse en VALENZUELA y LOPEZ JÜNCO, pág. 27, VOSTRILLOV, págs. 42 y 43, y a CORTINA, Alfonso, págs. 303 y 304, en su obra citada, quien reproduce gráficamente el planteamiento de Phillips y su famosa curva, pero para un mayor entendimiento del mismo reproducimos: "La curva de Phillips representa el crucial intercambio entre el volumen de desempleo y el deslizamiento de los salarios-precios. La escala de variación de salarios sobre el eje de ordenadas de la derecha es mayor que la de variación de precios de la izquierda en el 3 por 100, tasa supuesta de crecimiento medio de la productividad. Cuanto mayor es el desempleo sobre el eje de las abscisas tanto menor es la tasa de la inflación de precios".



- (47) Y esto era posible según dicha teoría pues, como se ha explicado, la demanda excesiva que origina la inflación, es producida por el incremento salarial y por los gastos estatales invertidos en las prestaciones sociales, pero además dicha demanda excesiva originaba empleo y por tanto desaparición de la desocupación.
- (48) Con relación a lo benéfico de la inflación, como una medicina contra la problemática del desempleo, como lo considera dicha teoría, cfr. en CONSUEGRA HIGGINS, págs. 173 y 174; VOSTRILLOV, págs. 35, 43, y 44; y KARATAEV *et al.*, págs. 1100 y 1102.

Los planteamientos de dicha teoría, constituyen la base teórica para la aplicación de políticas antiobreras por parte de los empresarios y los dirigentes gubernamentales, proclamando a la inflación como el precio que deben pagar los trabajadores por la ausencia de desempleo y salarios elevados; o si, por el contrario, no querían inflación, tendrían que sufrir tasas elevadas de desempleo y salarios bajos, haciéndoles creer que la estabilidad de los precios es incompatible con el " pleno empleo".

21.- Mecanismos propagadores.- Para dicha teoría, como causas secundarias de la inflación, es decir, como mecanismos propagadores propiamente dichos, no existe ninguno; sin embargo, para los seguidores de la doctrina en cuestión, existen ciertas circunstancias que permiten el desarrollo y profundización de la problemática inflacionaria. Estas circunstancias son, por una parte, el índice de la fuerza de los sindicatos y, por otro lado, su política combativa, pues el alto grado de desarrollo de ambas provoca exorbitantes demandas obreras, entre ellas los incrementos salariales y prestaciones estatales sociales, impulsando con ello el proceso inflacionario (49).

22.- Factores correctores (50).- Con la consideración de que tener inflación en una economía, significaba poseer una situación de crecimiento económico y de pleno empleo, debido a una demanda creciente, la teoría de la demanda aseguraba que la política económica debía evitar incluir en ella alguna medida antiinflacionaria, y sí, por el contrario, debía mostrarse preocupada cuando la demanda

(49) Cfr. VOSTRILLOV, pág. 45.

(50) Las medidas antiinflacionarias que recomienda la teoría de la demanda, pueden ser consultadas en VOSTRILLOV, págs. 24, 35, 36, 37, 47 y 48.

fuera decreciente, pues ésta conduciría a la desocupación y al estancamiento económico (51). Pero por los simultáneos crecimientos de la inflación y de la desocupación, que se dieron a partir de la década de los setentas, tuvo que abandonarse la posición de beneplácito hacia la inflación y comenzar a dar recetas antinflacionarias por parte de los seguidores de la teoría en estudio.

Con su planteamiento sencillo sobre la causa generadora de la inflación, resulta igualmente sencilla la medicina que recetan para eliminarla, razonando de la siguiente manera: si el exceso de la demanda origina la inflación, basta con eliminar la primera para que desaparezca la segunda. Para tal fin recomendaban una política económica denominada "restrictiva", caracterizada por la reducción de los gastos estatales, el aumento de las tasas impositivas y lograr un superávit presupuestal. Con ello, se eliminaría la demanda global excesiva, al reducir la demanda estatal - debido a la reducción del gasto estatal y al superávit presupuestal-; y, asimismo, se reduciría el gasto privado, al disminuir el poder de compra de las personas físicas y jurídico-colectivas, con los incrementos tributarios.

(51) La teoría en estudio afirma, por un lado, que la causa última de la inflación, al igual que del desempleo y del estancamiento económico, son las alzas y caídas de la "demanda efectiva"; y, por el otro, que es necesaria la intervención del Estado para evitar tanto la crisis como la inflación. Así pues y siguiendo esta teoría, si en la economía hay carencia de demanda - y por tanto de desempleo y ningún crecimiento económico-, el Estado debe activar la economía, implantando para ello, una política presupuestaria expansiva, que implicará un incremento en el volumen de sus gastos, reducir los impuestos y elevar el déficit presupuestario; lo que ocasionaría un incremento de la demanda estatal que estimularía a la demanda del sector privado de la economía - como ya se ha señalado (*supra*, nota 41); dicho estímulo generaría la elevación de la producción y del empleo; y con la reducción de los impuestos se aumentaría la capacidad de compra de los súbditos, que conduciría a la ampliación de su demanda privada. Con muchos gastos y pocos ingresos estatales, surgiría el déficit presupuestario, el cual sería financiado con la ayuda del crédito. Cuando lo que se trata de combatir es la inflación, la medicina que propone es la aplicación por parte de los Estados de una política restrictiva, exactamente opuesta a la señalada. Concluye dicha teoría que, con la combinación acertada y oportuna en la aplicación de ambas políticas, se evitarán, por un lado, descensos en la producción y el problema del desempleo y, por el otro lado, la inflación (cfr. VOSTRILLOV, pág. 48).

Pero además, opinaban sus teóricos que para reducir más aún la demanda excesiva, era necesaria una modificación en la distribución del ingreso nacional a favor de los empresarios, ya que sus ganancias las ahorran y con ello no coadyuvaban a incrementar la "demanda efectiva"; sin embargo, los trabajadores aumentaban su demanda con cualquier incremento salarial que se les proporcionara.

En resumen, las medidas que según dicha teoría restauran el equilibrio de los precios, son aquellas que tienden a reducir la demanda excesiva con relación a la oferta disponible, mediante la reducción del gasto estatal y privado, y este último se lograría con la elevación de los impuestos; con reformas a la participación del ingreso nacional a favor de los empresarios, la clase más ahorrativa que la despilfarradora clase trabajadora y, por último, con la reducción del gasto estatal y el superávit presupuestal.

23.- Críticas a la teoría de la demanda.- Son numerosas las críticas que ha recibido esta teoría, por lo que sólo expondremos las más importantes, en el orden en que fueron expuestos los planteamientos esenciales de dicha teoría. En esos términos, podemos citar las siguientes:

A).- Afirman sus teóricos, que la inflación se origina por la excesiva demanda global existente en una economía, en relación con la oferta disponible; sin embargo, la realidad ha demostrado que aunque desaparezca esa

demanda excesiva, continúa el proceso inflacionario, y ni siquiera disminuye su ritmo de crecimiento (52).

B).- Con respecto a la culpabilidad de los trabajadores y la inocencia de los empresarios de incrementar el gasto privado, cabe hacer las siguientes consideraciones:

a) Con el crecimiento del desempleo y ante la amenaza del despido, los trabajadores tienden a ahorrar para prevenir cualquier gasto imprevisto como enfermedad, muerte, etc; o para sufragar los gastos alimentarios familiares, cuando el obrero se encuentra sin empleo. En cambio, los empresarios al aumentar sus ingresos, pueden invertirlos en comprar medios de producción para incrementar de esa manera la producción de mercancías y así obtener mayores utilidades; o bien compran artículos suntuosos ante la amenaza de ver depreciado el dinero que llegaron a acumular, pero en cualquiera de las dos circunstancias, los empresarios incrementan la demanda global que supera a la oferta (53).

(52) Para fundar esta crítica, resulta conveniente reproducir el ejemplo citado por VOSTRILLOV, págs. 34 y 35, de la economía de la República Federal de Alemania, en la cual durante las décadas de los cincuenta y sesenta, la demanda rebasó la oferta de mercancías y la inflación fue pequeña, pero en la década de los setenta cambió, y la inflación se aceleró cuando bajó la demanda, debido a que se disminuyó el ritmo de ampliación de los mercados internos y externos; esto se debe, según el autor citado, a que cuando la demanda es creciente, " ... los monopolios tienen posibilidad de obtener inmensas superganancias con un aumento ... de los precios ... pero cuando la demanda es baja no cuentan con esta posibilidad, por lo que se acentúa su tendencia a elevar los precios". Esto último también es afirmado por LEVINSON, pág. 298, quien al referirse a la disminución de la demanda, señala que con ello descienden las ventas y las ganancias, induciendo " ... a las empresas a elevar precios, más que rebajarlos ... ", para compensar los descensos de beneficios con la baja de las ventas; este último autor también afirma, que la reducción de la demanda a través de la limitación de los salarios, del consumo y de una escasez de capital y crédito, no conducirá a la reducción de la inflación. Igualmente sirve de fundamento a la crítica comentada, la afirmación que hace MALAVE MATA, en la pág. 20, cuando indica: " ... el aumento de la producción, en vez de conducir a una baja de los precios ocurre paralelamente a la elevación de los mismos", calificando a este fenómeno dicho autor, como una "paradoja coyuntural".

(53) Cfr. VOSTRILLOV, pág. 37.

b) Ahora bien, aún cuando se frenan los incrementos salariales o se congelan los salarios, no se elimina la inflación y ni siquiera se desacelera su ritmo (54).

c) Agrega Vostrillov que, si en algún período de tiempo la demanda de los trabajadores supera a la oferta, la culpa no es de los trabajadores, sino del sistema capitalista, el cual no permite que la demanda sea planificada conforme a la oferta (55).

C).- Afirma la multicitada teoría, que la demanda efectiva se eleva por el incremento de los gastos estatales dedicados a cubrir las necesidades sociales, sin contar con la existencia de otras erogaciones del Estado, que igualmente aumentan la demanda estatal, como los egresos dedicados a crear la infraestructura necesaria para facilitar el desarrollo del capital privado y la inversión, encontrándose entre ellos, los destinados a la construcción de carreteras y demás medios de transporte, o el aprovechamiento de los recursos naturales como presas, puertos, etc. Sin embargo, es necesaria la inversión estatal en estos rubros, para que la economía capitalista continúe funcionando, porque de no ser así perecería, toda vez que el capital privado no inventaría a pesar de ser necesario (para lograr la buena salud, alimentación y capacitación de la mano de obra y obtener su mejor explotación, así como la infraestructura para el desarrollo del capital privado), por no garantizar la obtención de superganancias. Pero, además de estos gastos estatales necesarios, existen otros que no lo son, como los dedicados a fomentar la carrera armamentista por parte de los países

(54) Con esa crítica concuerdan LEVINSON, pág. 298 y VOSTRILLOV, pág. 38.

(55) Véase a VOSTRILLOV, págs. 34 y 38.

desarrollados o las erogaciones efectuadas para el servicio del pago de la deuda externa por los países subdesarrollados; estos últimos gastos suelen no ser reducidos (56).

D).- De acuerdo a los planteamientos de dicha teoría, una demanda excesiva origina empleo, incremento de producción e inflación; y una demanda deficiente origina producción sin vender, desocupación y descenso de precios, postulados reforzados estadísticamente por el inglés A. Phillips, en su artículo mencionado. Con dichos planteamientos se muestra incapaz la mencionada teoría, de explicar un fenómeno contemporáneo conocido como "estanflación", caracterizado por existir inflación en una situación de baja producción y estancamiento económico; en virtud de que, en términos de dicha teoría, si hay inflación entonces existe una demanda excesiva que impulsa el crecimiento de la producción y no el decrecimiento de esta última o, por el contrario, si hay baja en la producción entonces hay una demanda deficiente, por tanto descenso de los precios y no su elevación; de ahí que nunca podrá explicar la compatibilidad existente entre inflación y estancamiento económico. Resulta más evidente lo erróneo de los planteamientos que se comentan, con la situación que se ha dado a partir de la década de los setentas, que se caracteriza por el aumento simultáneo de la desocupación y de la inflación, con descensos del ritmo de crecimiento económico, toda vez que dicha teoría afirma que si hay inflación, entonces existirá "pleno empleo", es decir, aumento de empleos y tendencia a la desaparición de la problemática del desempleo y no a su profundización; o bien, si hay desempleo existirá descenso de precios y nunca su incremento; planteamientos que no se han dado en la realidad sino que, por el contrario, esta última ha rechazado a aquéllos. Con dicha

(56) Sobre los gastos estatales necesarios a los que nos referimos, consúltense a RETCHKIMAN, pág. 24; VOSTRILLOV, pág. 38. Y, sobre los otros gastos parasitarios y no prioritarios, ver igualmente a: VOSTRILLOV, pág. 39; BORISOV *et al.*, pág. 112 y KARATAEV, *et al.*, pág. 1100.

crítica, se demuestra la falta de vinculación de la inflación con la desocupación y el estancamiento económico. Ahora bien, por lo que respecta al análisis estadístico que sirve de fundamento a los planteamientos formulada por Phillips, se trata de un análisis superficial que deforma la realidad, al tomar datos muy atrasados que no corresponden a la situación actual, ni explica las causas que originan la inflación contemporánea (57).

E).- La teoría de la demanda, afirma que la problemática inflacionaria sólo puede ser eliminada por el ente estatal, con la aplicación de la política económica restrictiva ya mencionada, pues con ello se elimina la excesiva demanda global existente en la economía. De lo anterior se pueden hacer las siguientes críticas:

a) Equivocada resulta la posición de que en una economía capitalista, el Estado pueda dirigir la actividad económica privada y dominar la producción privada de bienes y servicios; en virtud de que sólo puede influir para atenuar o profundizar ciertos problemas económicos, pero se encuentra imposibilitado para eliminar las principales causas de las crisis económicas. Lo anterior se demuestra: primero, cuando en épocas de auge económico, los empresarios aumentan la producción a pesar de la política estatal restrictiva y, segundo, cuando ante la disminución de la actividad económica, a pesar de la política estatal expansiva, los empresarios reducen la producción, con el consecuente despido de trabajadores (58).

b) Se expone por dicha teoría que la demanda excesiva provoca la inflación, y esta última puede ser eliminada a través de la reducción del gasto estatal y

(57) Cfr. VOSTRILLOV, págs. 35, 45, 46 y 47.

(58) Así lo han señalado KARATAEV *et al.*, en la pág. 1106, cuando afirman que el Estado no puede dirigir la economía en su conjunto, pues no puede determinar "... el volumen de la producción social, de la cuota de ganancia y de la cuota de interés", ni eliminar la anarquía, así como "Tampoco puede eliminar el antagonismo entre la tendencia de la producción capitalista al crecimiento ilimitado y la reducida demanda solvente de las masas trabajadoras". En tal sentido se expresa VOSTRILLOV, págs. 49 y 52.

el superávit presupuestal, condiciones que no pueden cumplirse (59), tal y como se explica en la crítica marcada con el inciso C) de este epígrafe, pues cada vez más se ven incrementados los cometidos del Poder Público (60), ante la falta de atención de los mismos por parte de los empresarios, al no garantizarles superganancias. Y suponiendo que se tratara de reducir el gasto estatal, ello originaría el estancamiento económico y la agudización de los problemas sociales. Además, la reducción de la demanda no garantiza la estabilidad de los precios, en virtud de que en los últimos años la inflación sigue su curso ascendente, aún cuando la demanda es insuficiente.

c) La crítica que se le puede formular a la política tributaria, que recomienda la teoría de la demanda como medida antinflacionaria, será expuesta en el siguiente epígrafe por cuestión de orden.

F).- Como otra medida antinflacionaria, la teoría de la demanda establece que es necesario modificar la distribución del ingreso nacional a favor de los empresarios, pues este sector es más acumulador, y menos derrochador, ocasionando la reducción de la demanda privada excesiva. Afirmación errónea de acuerdo a lo expuesto en la crítica señalada en el inciso B de este epígrafe. Además, dicha medida, más que eliminar a la inflación, profundiza las desigualdades económicas entre los

(59) En efecto, VOSTRILLOV, pág. 53, afirma que es imposible el superávit presupuestal debido a que "El carácter social de la producción contemporánea dicta la necesidad de solucionar toda una serie de problemas económicos y sociales, desde el desarrollo de la ciencia, la técnica, hasta la defensa del medio ambiente, el mejoramiento del sistema de la salud ... Estas necesidades entran en contradicción con el dominio de la propiedad privada; los monopolios no invierten sus capitales en estas esferas debido a que no garantizan la obtención de superganancias ..." pág. 55. Por su parte MUSGRAVE, pág. 63 de dicha memoria, considera que el gasto estatal debe ser reducido si se quiere eliminar la inflación, pero no que "... sobre ellos debe recaer íntegramente la solución ..." ya que la reducción de las erogaciones estatales no deben "... afectar la integridad del papel de la prestación de los servicios públicos en la economía ...".

(60) CORTIÑAS-PELAEZ, León, 1987, in totum y, más recientemente, CORTIÑAS-PELAEZ, León, 1992, Introducción al Derecho Administrativo, págs. 52 a 84.

empresarios y los obreros, en virtud de que, como se ha estudiado, la inflación es utilizada por los empresarios para elevar sus ganancias en perjuicio de los obreros; esto, aunado a una política económica que tiende a incrementar la participación de los empresarios en el ingreso nacional, ocasionando así una mayor acumulación de la riqueza en la minoría y la pobreza y miseria de la mayoría, situación que el Estado moderno debe evitar.

24.- Relación entre la inflación y la tributación.- Como se ha visto, la teoría de la demanda considera que el proceso inflacionario puede ser eliminado, entre otras medidas, a través de la elevación de los impuestos, lo que originaría la disminución de la demanda privada con la reducción del poder de compra de las personas, lo anterior con la finalidad de suprimir el exceso de demanda global que provoca la inflación. Así pues, una tributación elevada es una medida antinflacionaria que recomienda la doctrina en cuestión, para aquellos países que padecen la inflación crónica; de este modo, explica la relación que existe entre la inflación y la tributación, en donde esta última puede controlar, e incluso eliminar aquélla, mediante la elevación de las tasas impositivas.

Dicha posición ha sido criticada, en virtud de que, si los impuestos elevados contraen la demanda privada, ello no elimina la inflación y sí, en cambio, puede originar la "estanflación", es decir, estancamiento económico e inflación; aún más, si con los ingresos estatales elevados por el aumento de los impuestos, se incrementan las erogaciones del Estado, se acentuará más la inflación. Por ello, Musgrave opina que: "La tributación, aumentada como un dispositivo antinflacionario,

debiera así estar combinada con una resolución de que los gastos públicos no se disparen en términos reales" (61).

Retchkiman destaca, que la elevación de los impuestos nunca ha sido problema para los empresarios, pues éstos no pagan las tributaciones a través de "prácticas ilegítimas" (62), o bien los trasladan a los precios; esta última conducta, hace más crítica la problemática inflacionaria, como lo prevé Vostrillov (63).

-
- (61) MUSGRAVE, pág. 64. Cabe señalar que en realidad no se pueden reducir los gastos estatales necesarios, ni los parasitarios, por lo que resulta difícil que se dé lo que opina el autor referido en esta nota.
- (62) RETCHKIMAN, pág. 18; en el mismo sentido, la profunda disección del abuso del derecho tributario en CORTÍNAS-PELAEZ, 1986-1988, pp. 115-184.
- (63) VOSTRILLOV, pág. 54.

SECCION III.- TEORIA DE LOS COSTOS.

25.- Antecedentes generales.- Ante la incapacidad de la teoría de la demanda, de explicar el fenómeno que se ha dado a partir de la década de los setentas, caracterizado por el incremento simultáneo de la inflación y de la desocupación, con descensos de crecimiento económico ("estanflación")- con una demanda insuficiente-, como se ha mencionado, (ver supra, 22,23), los economistas se dedicaron a buscar una nueva teoría que diera a conocer el origen del proceso inflacionario y las causas que lo producen, y a su vez que pudiera dar una explicación aceptable al fenómeno mencionado, librando de esta manera la principal deficiencia de la teoría de la demanda. En dicha búsqueda se llegó a concebir la teoría de los costos, también conocida como teoría del empuje de costos, la cual considera que la inflación se origina por los incrementos salariales, ya que estos últimos elevan los costos de producción y éstos, a su vez, los precios; de tal manera que dicho aumento de los salarios, en épocas de descenso de la producción, impulsa la inflación, aún cuando la demanda sea insuficiente, por lo que con este planteamiento se convirtió en la teoría ideal que se buscaba.

26.- Presiones generadoras.- Los teóricos de la corriente en estudio, concuerdan en que la causa fundamental y única (64) generadora del proceso inflacionario es el incremento de los costos de producción o, dicho en otras palabras, se debe al aumento de los pagos a los factores de la producción, destacándose esencialmente el incremento de los salarios. En efecto, consideran que las organizaciones sindicales más que buscar la reivindicación social y la preservación del nivel de subsistencia de los trabajadores, luchan por aumentos exorbitantes de salarios, originando incrementos en los costos de producción, que son trasladados por los empresarios a los precios, a fin de mantener su tasa de utilidad, de tal manera que al crecer los precios, se reduce el poder adquisitivo de los salarios, haciendo surgir nuevas exigencias de incrementos salariales y conduciendo necesariamente al aumento de los precios, y así sucesivamente, hasta convertirse en un círculo vicioso; de ahí que también se le llame como teoría de la espiral salarios - precios, por establecer una relación directamente proporcional entre el aumento de los salarios y la inflación, siendo la causa el primero y la consecuencia la segunda.

Afirman además, que resultan culpables del proceso inflacionario los trabajadores y su organización en sindicatos, pues con sus irresponsables peticiones y sus desmesuradas peticiones de incrementos salariales,

(64) Cfr. sobre el planteamiento de la causa única y fundamental de la inflación para la teoría en estudio: VOSTRILLOV, págs. 22, 27, 28, 29, 58 y sigs.; CORTINA, pág. 299; PAZOS, págs. 12, 108 y 111; KARATAEV et al., pág. 110; ARDITO BARLETTA, pág. 16; MUSGRAVE, pág. 61; VALENZUELA y LÓPEZ JUNCO, págs. 24 y 25. De los autores citados, entre quienes se muestran partidarios de dicha teoría, se encuentra MUSGRAVE, el cual señala que: "La naturaleza de la inflación especialmente la dinámica inflacionaria, puede ser tal que la clave del problema no es el exceso de la demanda, sino la presión de los costos", pág. 61; PAZOS, quien considera que una de las tres causas que originan la inflación se encuentra en "... los aumentos en los pagos a los factores de la producción (especialmente salarios), ... denominada teoría ... del empuje de costos (*cost push*) pág. 12; así como nuestro distinguido jurista Alfonso CORTINA, pues dentro de su esquema policausal de la inflación, se encuentra como causa la originada "... como efecto del impulso de costos ..." en donde los "... industriales y comerciantes, productores y distribuidores de bienes y servicios, tienden a trasladar al consumidor sus aumentos de costos ...", pág. 299.

disminuyen la ganancia del empresario, obligando a éste a elevar los precios con la única finalidad de defender su margen de ganancia por unidad de producción, en virtud de que, según ellos, única y exclusivamente el empresario incrementará los precios, si se elevan los costos y sobre todo los salarios. Consideran que si los incrementos salariales de las diferentes ramas se distribuyeran a lo largo del año, se perpetuaría la inflación debido a que se originaría una serie de reajustes salariales a lo largo del año, en donde las ramas rezagadas pasarían a ocupar posiciones de vanguardia y así sucesivamente (65).

Sin embargo, con el incremento de la productividad, -caracterizado por una elevación del volumen de la producción con las mismas condiciones de antes, ya que el trabajador produce más mercancías en el mismo tiempo y con las mismas condiciones-; los costos de producción se distribuyen en un mayor número de mercancías y el gasto, por salario, más que crecer tiende a disminuir. Ante ello, sus teóricos se vieron obligados a cambiar el planteamiento, considerando que habrá inflación sólo cuando el incremento del salario fuere superior al aumento de la productividad, de tal modo que la diferencia entre ambos incrementos, sería la tasa de inflación, deduciéndose que en caso de que fuere superior el aumento de la productividad al del salario, no existiría aumento de precios, o bien, que el incremento de salarios no acompañado de aumento de productividad sería inflacionario (66).

27.- Factores correctores.- En relación a sus planteamientos, sobre las presiones generadoras de la inflación, establece la teoría en estudio los

(65) Véase sobre la culpabilidad de los trabajadores e inocencia de los monopolios y empresas, respecto del proceso inflacionario para la teoría en estudio a VOSTRILLOV, pág. 63; PAZOS, págs. 108 y 111; VALENZUELA y LOPEZ JUNCO, pág. 25.

(66) Cfr. con relación al cambio de planteamiento por la teoría en estudio, a VOSTRILLOV, pág. 70 y VALENZUELA y LOPEZ JUNCO, pág. 25.

factores que desaceleran el proceso inflacionario, considerando entre ellos a las diferentes acciones que tienden, por un lado, a crear una situación donde no surjan exigencias de aumentos de los salarios y, por el otro, limiten o congelen el crecimiento o hasta reduzcan los salarios de los obreros, evitando con ello, el crecimiento de los costos y por tanto de los precios. Igualmente señala que es necesario limitar el poderío que tienen los sindicatos en el proceso de negociaciones salariales, y hasta transmitirle ese poder a los empresarios, por lo que a fin de cumplir con este objetivo, se recomienda que a los huelguistas activos se les quite el certificado de desocupación y que, en caso de huelga, se imponga por el Estado a los sindicatos un impuesto suplementario. De lo anteriormente expuesto, se desprende que todas las medidas que recomienda dicha teoría, para restaurar el equilibrio de los precios, están contra un solo sector: el obrero, es decir, es a este último a quien le corresponde pagar la medicina contra la inflación (67).

28.- Relación entre la inflación y la tributación.- Por lo que respecta a la relación entre la inflación y la tributación, la teoría que se comenta, considera que un incremento de esta última sería un elemento dinamizador de la primera, dado que el aumento de los impuestos por sí mismos genera un crecimiento en los costos, es decir, representa un factor de empuje de los mismos y, en consecuencia, de elevación de los precios (68).

(67) Sobre los factores correctores para la teoría en estudio, véase a VOSTRILOV, págs. 24, 80, 88 y 89.

(68) Cfr. MUSGRAVE, pág. 65.

SECCION IV.- TEORIA MONETARISTA

29.- Antecedentes generales.- Aun cuando pareciera que esta teoría es contemporánea, debido a su amplia difusión y a la aplicación de las medidas antinflacionarias que recomienda, en realidad es una vieja teoría que se inicia y se basa en la teoría cuántica del dinero, surgida en el siglo XVI (69). Sin embargo, a pesar de haber sido criticada desde su inicio por diversos pensadores y a lo largo de su existencia, resurgió con su líder contemporáneo Milton Friedman y seguidores, teniendo una gran influencia aún en nuestros días (tanto en los países industrializados como Estados Unidos de América e Inglaterra, así como en los organismos internacionales, ygr. el Fondo Monetario Internacional y en países del Tercer Mundo, como Brasil, por mencionar algunos ejemplos).

30.- Presiones generadoras.- Para dicha teoría, la inflación es un fenómeno netamente monetario, confiriendo preeminencia a los factores monetarios sobre los estructurales, y estudiando fundamentalmente los mecanismos y movimientos que se dan en la esfera de la circulación, y el cambio (70); por tal razón ha sido denominada como teoría monetarista. Estos teóricos consideran, que el fenómeno inflacionario se origina cuando la cantidad de dinero en circulación, aumenta más que la producción de bienes y servicios de una sociedad, es decir que, para ellos, la causa

(69) Sobre los orígenes de la teoría monetarista, véase a VOSTRILLOV, pág. 22 y AGUILAR, et al., pág. 79, donde exponen que desde el siglo XVI durante la fase mercantilista, esta teoría ya consideraba que: "... los precios de las mercancías suben cuando aumenta la cantidad de dinero en circulación. De ahí, sostenía que había inflación cuando la afluencia de metales preciosos de las colonias ultramarinas excedía el volumen de producción interna de los países metropolitanos. Como el circulante monetario excedía la producción real, los precios de las mercancías aumentaban en forma generalizada y el dinero perdía poder adquisitivo."

(70) Cfr. MALAVE MATA, págs. 63 y 64; y VOSTRILLOV, pág. 93.

única y fundamental de la inflación, es el dinero circulante que supera la necesidad de la circulación, de mercancías (71). Tal planteamiento supone que las mercancías entran al mercado sin precio, y lo adquieren al intercambiarse por dinero, dependiendo del volumen de este último, convirtiéndose en el hacedor y fijador de precios y evitando responsabilizar a algún agente económico de la inflación. A fin de esclarecer su planteamiento, los monetaristas exponen que el proceso inflacionario se da de la siguiente manera: el aumento de la cantidad de dinero en circulación, provoca el crecimiento de la demanda de mercancías y, ante una oferta insuficiente, surgen las presiones competitivas por adquirir los productos escasos, lo que produce la elevación de los precios por la demanda no cubierta (72).

Consideran los monetaristas que el incremento del suministro de dinero, superior al incremento del PIB, se debe a dos razones (73) a saber: la primera, porque los gastos estatales son superiores a sus ingresos y, para cubrir dicho déficit, tienen que recurrir a incrementar las impresiones de dinero más de lo debido,

-
- (71) Sobre el planteamiento de los monetaristas, de que es la causa única y fundamental del incremento de precios, véase a VOSTRILLOV, págs. 92 y 93 y sigs.; CONSUEGRA HIGGINS, pág. 174; CORTINA, Alfonso, págs. 296, 298 y 299; BORISOV *et al.*, pág. 112; KARATAEV *et al.*, pág. 1151; ALONSO AGUILAR *et al.*, págs. 79, 81, y 154. De los autores consultados algunos son partidarios de la teoría monetarista, entre los que podemos citar a Alfonso CORTINA; BORISOV *et al.*; ARDITO BARLETTA, págs. 17 y 31; PAZOS, pág. 115.
- (72) Con relación al proceso de generación del crecimiento de los precios en la teoría monetarista, consúltase a MALAVE MATA, pág. 70 y a VOSTRILLOV, págs. 93 y 94; este último autor señala en la página 95, que los monetaristas coinciden con la teoría de la demanda, en virtud de que los primeros también "... afirman que el incremento de la demanda provocada por el aumento de la cantidad de dinero en circulación puede conducir a la ampliación de la producción ... y ... al lograrse la plena utilización del potencial productivo, su consecuencia es el crecimiento de los precios ... llegan a la conclusión de que la causa primera de la inflación se halla en la esfera monetarista ...".
- (73) Véase sobre el gasto deficitario estatal e incrementos salariales de los trabajadores, como causas que originan el incremento de la masa del dinero en circulación, superior al necesario, a CONSUEGRA HIGGINS, pág. 157; BORISOV *et al.*, pág. 112; AGUILAR *et al.*, págs. 81 y 155.

induciendo con ello al crecimiento de los precios. La segunda, debido a las exageradas peticiones de incrementos salariales de los trabajadores.

31.- Factores correctores.- Dado que para los monetaristas, el proceso inflacionario es generado por la práctica expansionista monetaria, y ésta a su vez, se origina por el déficit presupuestario y los ajustes ascendentes de los salarios, ellos establecen como medidas antinflacionarias (74) aquellas que tienden a acabar con la causa generadora, a cuyo efecto proponen:

a).- Reducir la cantidad de dinero circulante excesivo a través del Banco Central, considerándolo como el amo y señor de la circulación monetaria y el que tiene la posibilidad de corregir tal desequilibrio, a fin de que establezca una correspondencia entre el crecimiento del dinero circulante, y el crecimiento de la producción de bienes y servicios utilizando medidas restrictivas del crédito, de la emisión del dinero, y de la elevación de los intereses bancarios (75).

b).- Reducir el déficit presupuestario, a efecto de obtener y mantener su equilibrio, aumentando los ingresos estatales y reduciendo el gasto

(74) Sobre la aplicación de las medidas monetarias antinflacionarias, sus graves y nefastos resultados en Inglaterra, véase a SALDIVAR, Américo, desde la pág. 267 a la 298, y a VOSTRILLOV, págs. 113 a la 118; y en Colombia ver a CONSUEGRA HIGGINS, pág. 175. Conviene señalar que ORTIZ WADGYMAR, pág. 13, afirma que el Fondo Monetario Internacional adopta las ideas de la teoría monetarista, con relación al problema inflacionario, por lo que recomienda y matiza las medidas que componen la medicina monetarista, al caso concreto de cada país que padece de dicho problema; afirmación que también formulan MALAVE MATA, pág. 100 y AGUILAR *et al.*, pág. 156. Por último y como nota informativa, de los autores consultados, sólo MALAVE MATA, pág. 71 y ARDITO BARLETTA, pág. 33, señalan que dentro del planteamiento monetarista antinflacionario, además de la continencia monetaria con reducción del déficit fiscal, es necesario que se fortalezca con recursos de financiamiento externo, punto último que es de todos conocido puesto que, tanto el Fondo Monetario Internacional, como los países que obedecen sus recomendaciones, lo utilizan: la deuda externa.

(75) A fin de profundizar sobre la medida monetaria contrarrestante de la inflación que se comenta, búsquese en VOSTRILLOV, págs. 24, 109, 110; CONSUEGRA HIGGINS, pág. 173; MALAVE MATA, págs. 72, 73 y 100; AGUILAR *et al.*, págs. 154, 156; ORTIZ WADGYMAR, pág. 13; SALDIVAR, Américo, pág. 295 y KARATAEV *et al.*, pág. 1151.

público, a través de la venta de las empresas estatales, abolición de los subsidios, reducción de los gastos improductivos, considerando como tales a los de carácter social, y limitando la intervención estatal en la economía, con la total libertad de las fuerzas del mercado (76).

c).- Contener la carrera ascendente de los salarios y asegurarse de que decrezcan en términos reales (77).

32.- Relación entre la inflación y la tributación.- Se mencionó que los monetaristas consideran necesario incrementar los ingresos estatales para evitar el déficit que a su vez provoca la inflación, por lo que para conseguirlo proponen que, por un lado, se incrementen los precios y tarifas de productos y servicios públicos; y, por el otro, se aumenten las recaudaciones fiscales, siendo este último punto el quid de la interacción entre la inflación y la tributación, en donde con el incremento de la segunda se elimina la primera, según los monetaristas. Aunque se aclara y se propone, que el aumento de la tributación sea preferentemente por vía de los impuestos indirectos, dado que los monetaristas creen necesario bajar, de ser posible, los impuestos directos que gravan al capitalista, pues es necesario estimularlos - incluyendo a los extranjeros-,

(76) Al respecto, sobre la reducción del déficit presupuestal del Estado, como medicina contra la inflación, para los monetaristas, puede consultarse a VOSTRILLOV, pág. 114; MALAVE MATA, págs. 73 y 100; AGUILAR *et al.*, págs. 81, 82, 96 y 155; ÓRTIZ WADGYMAR, págs. 13 y 14; y SALDIVAR, Américo, pág. 295.

(77) Así lo sostienen los monetaristas, según MALAVE MATA, pág. 100 y AGUILAR *et al.*, págs. 96 y 156.

para que aumenten la producción y se restablezca el equilibrio entre la oferta y la demanda (78).

(78). En efecto, para los monetaristas la recaudación tributaria debe aumentarse por la vía de los impuestos indirectos, dado que los directos que gravan al capitalista tienen que decrecer para estimular el incremento de la producción, según lo afirman los economistas: VOSTRILLOV, pág. 117; MALAVE MATA, pág. 73; AGUILAR *et al.*, pág. 156, y ORTIZ WADGYMAR, pág. 14. Aunque cabe señalar que CORTINA, Alfonso, pág. 294, afirma que poco efecto antinflacionario tienen los impuestos altos. Por último, MALAVE MATA, pág. 67, menciona que FRIEDMAN, el líder del monetarismo contemporáneo, además de las medidas antinflacionarias que mencionamos, sostiene que los problemas económicos internacionales, entre ellos la inflación, desaparecen cuando se permite que los precios y los tipos de cambio, encuentren libremente su propio nivel en el mercado ... ¡y algunos gobiernos se lo han creído!

SECCION V.- TEORIA ESTRUCTURALISTA (79)

33.- Antecedentes generales.- Es una teoría surgida en los años cincuentas y elaborada por economistas vinculados con la CEPAL, que se dieron a la tarea de estudiar la típica inflación que se presenta en los países latinoamericanos, cuyos planteamientos, con respecto al criterio monetarista, resultan ser una concepción heterodoxa de la inflación, al buscar las causas que la originan en los problemas estructurales de la economía de cada país, a los cuales se subordinan los monetarios.

34.- Presiones generadoras.- Aun cuando los estructuralistas diferencian entre presiones inflacionarias básicas y mecanismos de propagación, y a las primeras la subdividen a su vez (80); podríamos afirmar, de manera resumida, que para ellos el proceso inflacionario se debe a la inflexibilidad de la estructura productiva, que se caracteriza por la rigidez de la producción agropecuaria, el bajo nivel de la inversión

(79) Con respecto al origen y el fundamento de la calificación de heterodoxa a la teoría en estudio, así como de que la inflación se debe a factores estructurales en la producción y no a los monetarios, consúltese a CONSUEGRA HIGGINS, págs. 153, 154, 157 y 170; AQUILAR *et al.*, pág. 97; MALAVE MATA, págs. 64, 84 a 100, 101 y 103; este último autor señala que la paternidad científica del criterio estructuralista, en su dimensión más amplia y universal, corresponde a Marx (pág. 102), sin embargo, como teoría de la inflación, menciona como precursor del estructuralismo latinoamericano a Juan NOYOLA VAZQUEZ y como principal exponente a la CEPAL (pág. 83). Cabe señalar que representa un avance al estudio de la inflación, logrado por el estructuralista Juan NOYOLA VAZQUEZ, al considerar de que era necesario un análisis de elementos observados en la estructura y el funcionamiento de la economía del país, como problema específico y distinto, afirmación que formula dicho autor en las págs. 353 y 354, y lo sostiene con el análisis de la inflación chilena de 1956 (ver págs. 355 a 358) y la mexicana del mismo año (ver págs. 359 a 362), en donde destaca las causas principales que, según los estructuralistas, originan la inflación, las cuales se analizarán más adelante, avance que reconoce CONSUEGRA HIGGINS, pág. 157.

(80) Consúltese, sobre la diferenciación que hacen los estructuralistas entre mecanismos de propagación (donde ubican a los factores monetarios) y presiones inflacionarias básicas, así como las subdivisiones de estas últimas, en: CONSUEGRA HIGGINS, págs. 155 y 156; NOYOLA VAZQUEZ, pág. 354 y MALAVE MATA, págs. 85, 102 y sigs.

productiva, la reducida tasa de formación del capital y el insuficiente desarrollo de la industria; esto, aunado a la disminución de capacidad para importar debido al descenso del poder de compra de las exportaciones, provoca la inelasticidad de la oferta que no crece al ritmo de la expansión de la demanda, actuando como fuente estructural de presiones inflacionarias básicas. Según ellos, esto se da de la siguiente manera: con el crecimiento demográfico se aumenta la demanda de bienes y servicios, que no puede ser cubierta por la rigidez de la estructura productiva y, dado que la insuficiente producción interna no puede ser compensada por importaciones, al no generarse las divisas necesarias para efectuar dichas compras, entonces la escasez se eleva, provocando el incremento de los precios (81).

Es indudable el avance de esta teoría, con relación a los enfoques monetaristas, pues lleva el análisis de la inflación de la esfera de circulación de mercancías al de la producción real; sin embargo, se observa que para la teoría en

(81) Para verificar sobre la causa fundamental generadora de la inflación, para los estructuralistas, véase a: CONSUEGRA HIGGINS, págs. 154 y 157; ARDITO BARLETTA, pág. 16; MALAVE MATA, págs. 84, 89, 100, 113, 115 y 116; AGUILAR *et al.*, pág. 97. De los autores consultados, algunos se muestran partidarios de la teoría en estudio, como: CORTINA, pág. 298, quien señala dentro de las diferentes causas que originan la inflación a la rigidez estructural, sin entender realmente el concepto; y PAZOS, pág. 12, el cual menciona que uno de los tipos de presión de la inflación es "... por la disminución o aumento insuficiente, en la oferta de alimentos y productos importados ...", sin incluir la insuficiencia de la oferta interna de bienes y servicios, y también NOYOLA VAZQUEZ, págs. 356 a 362, cuando analiza la inflación chilena, originada por el desplome de precios del cobre y la incapacidad de la producción agrícola, y la mexicana, provocada por la incapacidad para crecer de las exportaciones y la rigidez de la oferta agrícola. Resulta conveniente agregar que, para MALAVE MATA, págs. 149 y sigs., existe una posición más avanzada que la concepción estructuralista marxista explicada en nuestro texto, a la que le llama concepción estructuralista marxista, aplicable al análisis estructural de la inflación, exponiendo que con el subdesarrollo, se sujeta a las fuerzas productivas a una rigidez imperfecta provocada por las relaciones de producción, originando la congelación estructural del atraso, que determina la insuficiencia productiva y desatando que impulsen el proceso inflacionario, siendo este último resultado el reflejo del contenido conflictivo de la estructura retrasada, por la coexistencia contradictoria de las relaciones de producción y las fuerzas productivas. Por último, para culminar con la presente nota, es pertinente mencionar que mientras para NOYOLA VAZQUEZ, pág. 354, la lucha de las diferentes clases sociales por la distribución del ingreso, representa un mecanismo de propagación; para el citado MALAVE MATA, pág. 100, las tensiones sociales son la causa y consecuencia de la inflación, reconociendo que el capitalista absorbe mayor porción del ingreso nacional, mediante la elevación de los precios.

estudio, la oferta insuficiente como causa fundamental generadora de la inflación, es en realidad "la otra cara de la moneda" de la teoría la demanda. En efecto, mientras para los estructuralistas el proceso inflacionario es provocado por una oferta insuficiente que no cubre toda la demanda, en la otra teoría, dicho proceso se origina por una demanda excesiva; por lo tanto, la una como la otra tendrán similares críticas.

35.- Factores correctores.- En tales términos, los estructuralistas establecen como medidas para combatir la inflación todas aquellas que tiendan a acabar con la inelasticidad de la oferta y permitan su flexibilidad, y en consecuencia a que se eleve la producción de bienes y servicios, a efecto de satisfacer los niveles crecientes de la demanda global, a través de una reforma agraria, un proceso de industrialización nacional (en lugar de la inversión extranjera directa, que ocasiona la descapitalización en la industria), un aumento de la inversión en la producción y medidas reales que estimulen la producción nacional y la diversificación e incremento de las exportaciones (esto último podría compensar parcialmente la insuficiencia de la oferta con la previsión de importaciones, pero más que eso, debería de destinarse al cambio de la estructura, aplicándola al impulso de la economía agrícola e industrial del país); lo anterior aunado a una política de control y diferenciación de tipos de cambio (esta última, operaría como reguladora del mercado interno, estimulante de exportaciones, evitando fugas de capitales y de la utilización de las divisas); para desarrollar la

capacidad productiva interna, autónoma y sostenida (82).

36.- Relación entre la inflación y la tributación.- Para los estructuralistas, la esfera fiscal es un mecanismo de propagación, es decir, que actúa como transmisora de las presiones generadoras de la inflación; por lo tanto, el incremento en la tributación se convertiría en un agente de difusión de aquélla, con graves consecuencias si se continúan elevando más los impuestos indirectos que los directos; ello, en virtud de que la carga fiscal se trasladaría del grupo de altos ingresos hacia los asalariados, por lo que, como Noyola Vázquez lo hace, se recomienda una política fiscal progresiva para mitigar las presiones inflacionarias (83).

-
- (82) Véase sobre las medidas antinflacionarias de los estructuralistas, a MALAVE MATA, págs. 134 a 148; y AGUILAR *et al.*, pág. 133. NOYOLA VAZQUEZ, pág. 362, como estructuralista, considera que es posible no contener las presiones inflacionarias, pero sí mitigarlas mediante una política fiscal progresiva, reajustes de salarios, controles de precios y abastecimientos; lo anterior es preferible a la política monetaria "... que sólo empieza a ser eficaz en el momento en que estrangula el desarrollo económico". Según CONSUEGRA HIGGINS, pág. 157, los estructuralistas no presentan una posición radical y sus medidas antinflacionarias desembocan en el reformismo utopista; sin embargo, la posición del estructuralista MALAVE MATA, págs. 100 y 134, sí parece radical, al señalar que para eliminar la inflación, es necesario modificar las relaciones de producción anacrónicas y rígidas que la originan, mediante transformaciones estructurales de tales relaciones.
- (83) Ver a NOYOLA VAZQUEZ, págs. 354, 357, 360 y 362; y MALAVE MATA, págs. 122, 125, 130 y 152, sobre la relación entre inflación y tributación para los estructuralistas.

SEGUNDA PARTE
DEL MARCO REGLADO MEXICANO

CAPITULO TERCERO

DE LA POLITICA TRIBUTARIA MEXICANA

(La lucha contra la inflación, en los diferentes programas económicos y en las Cartas de Intención firmadas por México al Fondo Monetario Internacional)

SUMARIO.

SECCION I.- LA CARTA DE INTENCION DE NOVIEMBRE DE 1982 Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE 1983 - 1988. 37.- Antecedentes de la firma de la Carta de Intención. 38.- Aspectos generales del contenido de la Carta de Intención. 39.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención. 40.- Antecedentes del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. 41.- Aspectos generales del contenido del Plan Nacional de Desarrollo. 42.- Aspecto fiscal del Plan Nacional de Desarrollo. SECCION II.- EL PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA (PIRE) Y LA CARTA DE INTENCION DE ENERO DE 1984. 43.- Antecedentes del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). 44.- Aspectos generales del contenido del PIRE. 45.- Aspecto fiscal del PIRE. 46.- Antecedentes de la firma de la Carta de Intención. 47.- Aspectos generales del contenido de la Carta de Intención. 48.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención. SECCION III.- LA CARTA DE INTENCION DE ABRIL DE 1985 Y EL PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO (PAC). 49.- Antecedentes de la firma de la Carta de Intención. 50.- Aspectos generales del

contenido de la Carta de Intención. 51.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención. 52.- Antecedentes del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). 53.- Aspectos generales del contenido del PAC. 54.- Aspecto fiscal del PAC. SECCION IV.- LA CARTA DE INTENCION DE JULIO DE 1986 Y EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA (PSE). 55.- Antecedentes de la firma de la Carta de Intención. 56.- Aspectos generales del contenido de la Carta de Intención. 57.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención. 58.- Antecedentes del Pacto de Solidaridad Económica (PSE). 59.- Aspectos generales del contenido del PSE. 60.- Aspecto fiscal del PSE.

SEGUNDA PARTE
DEL MARCO REGLADO MEXICANO

CAPITULO TERCERO

DE LA POLITICA TRIBUTARIA MEXICANA

**(La lucha contra la inflación, en los diferentes Programas Económicos y en las
Cartas de intención firmadas por México al Fondo Monetario Internacional)**

**SECCION I.- LA CARTA DE INTENCION DE NOVIEMBRE DE 1982 Y EL PLAN
NACIONAL DE DESARROLLO DE 1983 - 1988**

37.- **Antecedentes de la firma de la Carta de Intención.**- En la propia Carta, en sus primeros diecisiete puntos, se establecieron los antecedentes y la situación de la economía mexicana al momento de su firma. Se inició señalando que de 1977 a 1981, mientras que México registraba altas tasas de crecimiento económico (84), con un promedio de 8.5% del PIB a precios constantes (punto 1), la economía internacional se debilitaba con una profunda recesión con inflación y desempleo, además del estancamiento comercial internacional, lo que originó la intensificación de

(84) El auge económico a que se refiere dicha carta, tenía como características el ser ficticio, efímero y generado por los créditos externos que durante ese período se otorgaron a México, y ORTIZ WADGYMAR, pág 42, recuerda que durante el gobierno de José López Portillo, en seis años se incrementó la deuda externa de 19 mil millones de dólares a 80 mil millones de dólares, es decir, aproximadamente en un 300%; de ahí que nadie dude que fue dicha administración quien provocó " ... el sobreendeudamiento estructural de México y su crisis de pago ...", como el autor citado la califica en la misma pág. del libro mencionado. El texto de la Carta de Intención que se estudia, fue publicado en la revista " El Mercado de Valores ", noviembre de 1982, págs. 1206 a 1209; sin embargo, por su importancia, se transcribe *infra*, en el anexo documental uno. Con solidez técnica y amplio panorama, para toda esta Segunda Parte, cfr. PELLETIER, págs. 193-431.

políticas proteccionistas que afectaron a las economías en desarrollo (punto 2). A partir del punto 3 se comenzó a establecer las causas que según la Carta, originaron la crisis de la economía mexicana, refiriéndose que en 1981, dentro de los nocivos factores externos, se encontró la caída de los precios de las materias primas que México exportaba, en especial el petróleo, lo que significaba la disminución de los ingresos externos, aunado a que se elevaron las tasas de interés en los mercados financieros internacionales; además, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (originada por la disminución de las exportaciones y el aumento de las importaciones), y una fuerte salida de capitales privados, originaron la necesidad de recurrir al incremento del endeudamiento externo, de aproximadamente 19 mil millones de dólares (puntos 4 y 5). Igualmente se mencionó la introducción de una serie de medidas económicas referidas en los puntos 6 al 15 de esta Carta de Intención (85).

Sin embargo, para agosto de 1982 la crisis económica mexicana había llegado a su clímax, pues para ese año hubo una recesión del 0.5% del PIB, una inflación del 98.8%, una fuga de capitales de 22 mil millones de dólares y la deuda pública externa alcanzó los 80 mil millones de dólares, con una devaluación durante el

- (85) Precisamente en una conferencia de prensa, cuyo título fue: "Nuevas medidas contra la crisis financiera", ofrecida el 17 de agosto de 1982 por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público Lic. Jesús SILVA-HERZOG FLORES, se informó sobre la crítica situación financiera por la que atravesaba el país por esas fechas, y las medidas que adoptaría el gobierno para hacerle frente, publicada en la revista El Mercado de Valores, agosto de 1982, págs. 857 a 864. En ella se mencionó ese préstamo, pero con antelación se expuso su justificación, al señalar que en los últimos cuatro años, México había logrado un crecimiento sin comparación del 8% promedio anual del P. I. B., en todos los sectores de la economía pero, en junio de 1981: por un lado, con la baja en los precios del petróleo y otras materias primas; y, por el otro, las tasas de interés en los mercados financieros internacionales se mantuvieron o crecieron, representando una disminución en la disposición de alrededor de 10 mil millones de dólares, por lo que tenía que decidirse entre, ajustar la economía a esa disminución, o mantener el crecimiento con deuda a corto plazo de pago, en los primeros meses de 1982, optándose por la segunda alternativa y manteniéndose, por tanto, el crecimiento del país. Ahora bien, por lo que se refiere a las medidas que se introdujeron a mediados de 1981, resulta innecesario su análisis para los objetivos aquí buscados.

período 1976 a 1982 de 614%, por lo que el Banco de México, sin recursos, se declaró insolvente para hacer frente al servicio de la deuda. Ante tal situación, el gobierno mexicano optó por solicitar apoyo a la banca internacional (y evitar así una moratoria formalmente declarada) consiguiendo un préstamo otorgado por el FMI, mediante un Convenio de Facilidad Ampliada, suscribiendo la Segunda Carta de Intención, difundida el 10 de noviembre de 1982 (86), llevándose a la práctica las recetas fondistas para evitar la crisis.

38.- Aspectos generales del contenido de la Carta de Intención.-

Como hemos mencionado, del punto 1 al 17 se hizo un análisis de la economía mexicana en el periodo de 1977 a 1981, a fin de fundamentar, por un lado, la necesidad de realizar ajustes para alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, superar el desequilibrio externo, abatir la inflación y fortalecer las finanzas públicas (punto 17); y, por el otro lado, obtener un financiamiento externo por parte del FMI (punto 16).

- (86) Según recuerda ORTIZ, W., pág 43, la Primera Carta de Intención acordada con el Fondo Monetario Internacional se suscribió en 1977, y en ella se exigieron condiciones de severa austeridad, que provocaron la recesión que sufrió el país en 1977, año en el que el Producto Interno Bruto decreció en un -5.6%. Asimismo, dicho autor en el libro citado en las págs. 47 y 48, señala los conceptos de Carta de Intención y de Convenio de facilidad ampliada, para aquellos interesados en profundizar sobre el particular. Por otro lado y sobre la situación del país en diciembre de 1982, véase al mismo autor en la obra citada, pág. 45, en su cuadro 3.2 y el punto 15 de la Carta de Intención que se analiza. Conviene señalar que en la conferencia de prensa referida en la nota anterior, en las págs. 860 y 861 de la revista que la contiene, el Licenciado SILVA-HERZOG FLORES menciona que ante la desconfianza por la moneda nacional a mediados del año de 1982, surgió una nueva corriente de cambio de pesos por dólares y, ante la menor entrada de ingresos de dólares, se optó por abandonar el mercado cambiario y dejar que las fuerzas de la oferta y la demanda fijaran el tipo de cambio, estableciendo, posteriormente, un sistema de cambio dual, para asegurar que los ingresos de divisas del sector público se dedicaran "... a la atención de las necesidades fundamentales del país ... primero, para cubrir nuestro servicio, atender nuestras deudas, el pago de intereses de la deuda pública y de la deuda privada, y simultáneamente para efectuar la importación de aquellos artículos verdaderamente esenciales que requiera nuestro país". Agregando que ante el problema de la disponibilidad de divisas, se tomaron como tareas: ampliar las ventas del petróleo, obtener un apoyo monetario de 1,500 millones de dólares por Bancos Centrales de países industriales, reestructurar la deuda e iniciar conversaciones con el Fondo Monetario Internacional, para utilizar los recursos que como miembro se nos permite, presentando un programa acordado con el personal técnico del Fondo.

A partir del punto 17, se estableció la necesidad de realizar ajustes en la economía dentro de los tres años siguientes a la firma de la Carta en estudio, a fin de conseguir los objetivos referidos en el párrafo anterior, y para obtenerlos se establecieron una serie de medidas (contenidas del punto 18 al 26), que constituyeron el programa de ajuste, al cual México debería ceñir su economía, y tales medidas fueron:

a).- En materia de finanzas del sector público, se proponía reducir el déficit financiero de dicho sector en relación al PIB, a un máximo del 8.5% en 1983 y al 5.5% en 1984, reduciendo el endeudamiento público externo (punto 19), elevando los precios y tarifas del sector público, que se habían quedado rezagados por la inflación (punto 20), racionalizando y ajustando el gasto público (punto 22), reduciendo subsidios (punto 23 y 24), y algunas otras medidas fiscales que se comentarán en el epígrafe siguiente.

b).- En materia de política monetaria y financiera, se proponía estimular el ahorro con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores (punto 23).

c).- Por lo que respecta a la política de precios, se proponía su flexibilización, para no desalentar la producción y el empleo, y propiciar con ello márgenes racionales de utilidades (punto 24) (87).

(87) Sobre la medida deslindada en la Carta, en materia de política de precios, ORTIZ, W., pág. 50, considera que es ésta medida, en la que se instrumentó la futura libertad de precios, causante básica de la inflación.

d).- De igual, forma la política cambiaría se flexibilizaría, a efecto de que el tipo de cambio estuviera determinado por las condiciones de la oferta y de la demanda (punto 25).

e).- En materia de comercio exterior se proponía la apertura, racionalizando el sistema de protección, la estructura arancelaria, los incentivos a la exportación y el requisito de permiso previo para importar (punto 26).

En el punto 27 se mencionaba que dicho programa de ajuste necesitaba un apoyo, por lo que el gobierno mexicano solicitaba el acceso a los recursos financieros del FMI, a que tenía derecho dentro de un programa de apoyo financiero externo, que permitiría cubrir los requerimientos de divisas del país, dentro del marco de un Acuerdo de Facilidad Ampliada por un lapso de tres años.

Como parte final, establecía que las medidas descritas en el programa de ajuste, eran las adecuadas para alcanzar los objetivos del programa, pero que se tomarían las medidas adicionales necesarias, para alcanzar dichos objetivos y que durante el lapso del acuerdo, las autoridades financieras de México y del Fondo celebrarían consultas periódicamente, señalando en el punto 29 de la Carta, las fechas en que se realizarían, a fin de examinar el progreso en la instrumentación del programa de ajuste y el cumplimiento de sus objetivos (punto 28).

De igual manera, comprometía al nuevo gobierno mexicano de Miguel de la Madrid, para instrumentar dentro de su administración dicho programa de ajuste, pero agregaba que, en su caso, se propondrían los ajustes necesarios que el

nuevo gobierno juzgare pertinentes (punto 29) (88).

39.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención.- Los aspectos fiscales del programa de ajuste, que la Carta de Intención contenía, se planteaban en los puntos 18 a 21 de dicha Carta, en donde, en el primer punto de los mencionados, se exponía que se aumentarían y se reestructurarían los ingresos, mediante medidas tributarias y de precios y tarifas de las entidades paraestatales. En el punto 21 de la Carta, se señalaba que en materia impositiva, se atacaría en tres líneas a saber: la primera, referente a la necesidad de revisar los impuestos directos, reconociendo los impactos de la inflación, con la necesidad de apoyar el financiamiento del gasto público (89). Una segunda línea, abatiría la evasión fiscal y ampliaría la cobertura. Y la tercera, se refería a los impuestos indirectos, en los cuales se revisaría su cobertura y se procuraría la uniformidad en su aplicación.

40.- Antecedentes del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.-

Con una situación económica adversa, que se describe en el epígrafe 37 en su párrafo segundo, y un compromiso internacional de adecuar la política económica mexicana entre los años 1983 y 1985, en los términos delineados en la Carta de Intención de

-
- (88) Aunque se daba la opción "muy comprometida" de que el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, hiciera ajustes al Programa, jamás se utilizó la opción por dicho gobernante, sino que, por el contrario, la política económica utilizada durante su sexenio, fue ampliamente influenciada por las medidas del Fondo Monetario Internacional, al grado que ORTIZ, W., pág. 46, señala que de la Madrid pasaría a la historia como el hombre del FMI, pues fue "...el hombre apropiado para llevar a la práctica las recetas fondistas".
- (89) Como se observa, desde ese entonces se reconocía la necesidad de adecuar los impuestos directos a la situación inflacionaria permanente que padecía México, a efecto de que dichos tributos continuaran apoyando el financiamiento del gasto público, y no perdieran su justicia tributaria; sin embargo, ninguna reforma fiscal se hizo en dicho sentido, sino hasta 4 años después, quizás porque el compromiso de tales reformas con el Fondo Monetario Internacional, lo había realizado el gobierno saliente de José LOPEZ PORTILLO, pues según puede verse (*infra*, nota 101), en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983 - 1988, la administración de Miguel de la MADRID H. se negaba a realizar dichas reformas durante su sexenio.

noviembre de 1982 (ver epígrafes 38 y 39), el día primero de diciembre de 1982, al asumir el cargo de presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, dirigió a la Nación su mensaje de toma de posesión del cargo (90), en el cual, después de mencionar los objetivos que perseguía su gobierno (" ... mirar ... por el bien y la prosperidad de la Unión Gobernaré para preservar y fortalecer la independencia nacional ... "); la grave crisis económica por la que atravesaba el país al asumir el gobierno de la República, la decisión de poner en marcha un Programa Inmediato de Reordenación Económica y diez puntos programáticos para conseguir los objetivos referidos; se anunciaba la presentación de una iniciativa de Ley que definiría el Sistema Nacional de Planeación, para posteriormente anunciar que presentaría, en el mes de mayo de 1983, el Plan Nacional de Desarrollo 1983 a 1988.

41.- Aspectos generales del contenido del Plan Nacional de Desarrollo.- El propio Plan Nacional de Desarrollo, mencionó que se estructuraba en tres grandes apartados: " ... En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional y, el tercero, plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución" (91).

(90) El texto completo del mensaje de toma de posesión del presidente Miguel de la MADRID H., fue publicado en la revista El Mercado de Valores, diciembre 6 de 1982, págs. 1254 a 1262.

(91) Cfr. El Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, pág. 28.

Como objetivos principales que el Plan se proponía alcanzar entre 1983 y 1988, estaban: vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos, entre ellos, reducir substancialmente la inflación, conservando y fortaleciendo las instituciones democráticas (92).

A fin de cumplir tales objetivos estableció una " ... estrategia económica y social que concilia el combate a la crisis con la reorientación profunda de la economía " (93), a través de " ... dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural ... La primera, de reordenación económica, tiene básicamente tres propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes ... La segunda, el cambio estructural, se precisa en seis orientaciones generales: enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector

(92) Ibidem, pág. 12 y 108. Conviene señalar que, de los tres primeros objetivos señalados, ninguno se cumplió, como lo afirma BURGUENO, diciembre de 1987, pág. 2, sino que, contrariamente a lo previsto, la economía mexicana durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, se desenvolvió en un ambiente de recesión y de disparo inflacionario, situación que paradójicamente nos prevenía el propio Plan, al señalar que si no se abatía la inflación habría " ... peligro de mayores desequilibrios y retrasos ... ". Para AGUILAR et al., pág 162, la política antinflacionaria contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo " ... en realidad corresponde en lo fundamental a las líneas conservadoras del Fondo Monetario Internacional ... ". Resulta interesante mencionar que para el Plan en estudio, la inflación se originaba por el desequilibrio entre "... el ritmo de expansión de la demanda ..." y "... la capacidad de respuesta del aparato productivo ...", esto es, se muestra partidario de la teoría de la demanda: El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, págs. 119 y 120.

(93) El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, pág. 111.

social y alentar el sector privado" (94).

La segunda línea de acción nunca se materializó, por lo que resulta infructuoso un análisis exhaustivo (95). Por lo que respecta a la reordenación económica, se establecían ciertas medidas (96) en las que podemos destacar:

a).- La reducción del déficit fiscal del sector público, disminuyendo el gasto público (a través de un recorte presupuestal, reforzando las normas relativas a la gestión del gasto público y la continuación de obras con criterios selectivos), e incrementando los ingresos públicos por vía de la elevación de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, así como de los impuestos, especialmente el I.V.A. (reconociendo el gobierno, que esta medida entrañaría una presión inflacionaria, pero que a mediano plazo reduciría la tasa de inflación, explicando que: "... al permitir un financiamiento sano del gasto ... " y no " ... recurrir en forma repetida a la creación de dinero y consecuentemente al financiamiento inflacionario de su déficit...") (97).

b).- La protección y el estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos, manteniendo los subsidios de estos últimos.

(94) Ibidem, pág. 28; y, para una sintética explicación sobre esas líneas fundamentales de acción, véase páginas 111 y 113.

(95) Igual apreciación sobre la no verificación del cambio estructural, la tienen los siguientes autores: AGUILAR et al., pág. 163; BURGUEÑO, diciembre de 1987, pág. 2; ZEPEDA, diciembre de 1987, págs. 15 y 16.

(96) Las medidas que se comentan, pueden verificarse en El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, págs. 114 a 126.

(97) Ibidem, pág. 121.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

c).- El apoyo a la planta productiva y el nivel de empleo.

d).- La canalización del crédito a prioridades del desarrollo nacional y reivindicación del mercado cambiario, logrando su estabilidad.

e).- Una política de tasas de interés que fomentarían el ahorro privado.

f).- La reestructuración de la Administración pública federal, descentralizando geográficamente el desarrollo socio-económico y fortaleciendo la rectoría del Estado, sin dejar de estimular a los sectores privado y social.

Según el gobierno madrídiano, dicha estrategia " ... al mismo tiempo que persigue abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, busca distribuir con equidad la carga del ajuste necesario ... y sentar las bases para el logro de un crecimiento sano y sostenido ..." (98).

42.- Aspecto fiscal del Plan Nacional de Desarrollo (99).- De acuerdo a lo comentado en el epígrafe que antecede, en el inciso a), en el Plan se proyectaba como reordenación de las Finanzas Públicas, la elevación de los ingresos públicos a través del aumento de los precios y tarifas del sector público, así como el incremento de los impuestos, en especial el I.V.A.. A fin de cumplir con el incremento tributario, se proponía profundizar en el proceso de reforma fiscal, para lograr una

(98) Ibidem, pág. 122.

(99) Cfr. sobre los aspectos fiscales del Plan, ibidem, págs. 115, 118 y 120.

mayor equidad y recaudación del sistema y de los mecanismos de fiscalización, reduciendo la evasión y fortaleciendo el ahorro público.

En forma específica mencionó las modificaciones tributarias que se introdujeron en 1983, las cuales estudiaremos infra, epígrafe 45.

Se agregó que para " ... los años siguientes, el aumento de los recursos tributarios provendrá fundamentalmente de mejoras administrativas que reduzcan de manera considerable la evasión, de la mayor dinámica de los impuestos directos como resultado de la recuperación económica y de la revisión de las bases especiales de tributación" (100).

Como se observa, el Plan diseñado por el gobierno de la Madrid, no proyectaba que durante su administración el sistema tributario se reformara, a fin de eliminar las distorsiones que provocaba una inflación crónica y permanente, en un sistema diseñado para épocas de estabilidad de precios. Aunque el propio Plan enfatizó, como objetivo fundamental a corto plazo, el combate a la inflación, reconociendo algunas de sus graves consecuencias citadas, verbigracia, que afectaban más a los grupos sociales pobres, haciéndoles perder el poder de compra de sus ingresos, además de generalizar comportamientos especulativos, distorsionar la asignación adecuada de los recursos, imposibilitando la programación de inversiones a largo plazo, y disminuyendo en forma sostenida los salarios reales, agravándose los fenómenos de concentración del ingreso. Esa negativa a introducir la indización en el sistema tributario, la fundamentaba el Plan en que: " ... sólo conllevaría a perpetuarla indefinidamente ... " a la inflación, por lo que afirmaba: " ... Aceptar la propuesta de convivir con la inflación es

(100) Ibidem, pág. 120.

dañar las bases del crecimiento y del empleo. Indizar el conjunto de las transacciones que se realizan a través del mercado es inaceptable para un país como México, que persigue sujetar el crecimiento económico al desarrollo social y que ha optado por la planeación como forma para lograrlo" (101).

(101) Ibidem, pág. 119. Contémplese la postura inicial del gobierno de Miguel de la MADRID, de no introducir la indización en el Sistema Tributario, al considerar dentro de su Plan sexenal, como uno de sus objetivos principales de su gobierno, la reducción substancial del proceso inflacionario, a pesar del compromiso internacional pactado en la Carta de Intención de noviembre de 1982, entre el FMI y su antecesor José LOPEZ PORTILLO: ver supra, epígrafe 39.

**SECCION II.- EL PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA
(PIRE) Y LA CARTA DE INTENCION DE
ENERO DE 1984**

43.- Antecedentes del Programa Inmediato de Reordenación

Económica (PIRE).- Al igual que el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, el P.I.R.E. se anunciaba en el mensaje de toma de posesión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (90), y se planteaba en una situación económica nacional que se describe en el segundo párrafo del epígrafe 37, con un compromiso internacional de adecuar la política económica mexicana entre 1983 a 1985, a los parámetros descritos en la Carta de Intención de noviembre de 1982. Dicho programa, dado a conocer públicamente el 9 de diciembre de 1982, por la similitud en sus objetivos y estrategias de acción para conseguirlos, con la Carta de Intención de noviembre de 1982, se ha considerado por la doctrina como el " ... Fondomonetarismo a la mexicana " (102)

El PIRE se insertaba en la línea de acción de Reordenación Económica, de la "Estrategia Económica y Social" del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que el gobierno de Miguel de la Madrid planteaba para acabar con los problemas económicos que padecía el pueblo mexicano en diciembre de ese año, por lo que, desde que se anunció el Programa, el primero de diciembre de ese año, se establecieron los objetivos que se buscaban: " ... combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico sostenido, justo y eficiente" (90); además de esbozarlo en diez puntos, que contenían las líneas estratégicas de acción para enfrentar la crisis, que en lo fundamental fueron los siguientes:

(102)

Véase a ORTIZ W., pág. 54 y AGUILAR et al., pág. 162.

- a).- Disminución del gasto público.
- b).- Protección al empleo.
- c).- Continuación de obras públicas con criterio selectivo.

- d).- Reforzamiento de las normas relativas a la gestión del gasto público autorizado.

- e).- Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos.

- f).- Aumento de los ingresos públicos.

- g).- Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.

- h).- Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.

- i).- Reestructuración de la Administración Pública Federal.

- j).- Actuación gubernamental bajo rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución.

Después del esbozo mencionado, se especificó con mayor amplitud el contenido de dicho programa, en un documento enviado por el Presidente de la Madrid al Congreso de la Unión el 9 de diciembre de 1982, conocido con el

nombre de "Criterios Generales de Política Económica para 1983" (103), para posteriormente integrarlo al Plan Nacional de Desarrollo, que ya hemos mencionado (supra, epígrafes 40 a 42).

44.- Aspectos generales del contenido del PIRE.- El documento (102) que en sí contiene el Programa, mencionó que este último se insertaba en un contexto internacional adverso, pero que las causas principales de la crisis eran internas, por lo que el Programa en diez puntos planteaba las líneas estratégicas de acción para enfrentar la crisis; exponiendo que el Presidente Miguel de la Madrid había decidido ratificar el convenio con el F. M. I., solicitado por el gobierno del Presidente José López Portillo (104), dado que dicho convenio representaba acceso a recursos externos que de otra manera no estarían disponibles, y que tales recursos ayudarían a que el proceso de ajuste fuera menos severo, pero subrayaba " .. que el proceso de ajuste que requiere nuestra economía no deriva del Convenio; con o sin convenio la economía requiere introducir correcciones radicales". De igual manera se precisan con detalle las acciones del Programa, agrupándolas en cuatro rubros a saber:

a).- Políticas de acciones para aumentar el ahorro interno.- Por lo que respecta al incremento del ahorro público, por un lado, se proponía reordenar las finanzas públicas a través de reducir el déficit del sector público, mediante la austeridad del gasto público, su reorientación sectorial y regional, apuntalando las

(103) El documento titulado: "Criterios Generales de Política Económica para 1983", apareció publicado en la revista "El Mercado de Valores", diciembre 20 de 1982, págs. 1325 a 1341.

(104) Aún cuando se mencionó en dicho Programa, que el Presidente Miguel de la MADRID había decidido ratificar el convenio con el FMI solicitado por LOPEZ PORTILLO, no se aceptó inicialmente, por lo que respecta a introducir la indización en el sistema tributario, según vimos en los epígrafes 39 y 42 de este trabajo.

prioridades nacionales (105), racionalizando el gasto corriente, además de institucionalizar la planeación del desarrollo. Sin embargo, dicha austeridad del gasto público, de ninguna manera afectaría el pago de intereses de la deuda externa, a pesar de que el propio programa reconocía que, dicho pago, reducía los márgenes de maniobra de la estrategia de reordenación económica (106). Y, por el otro, con el incremento de los ingresos mediante reformas tributarias, de las cuales hablaremos posteriormente (*infra*, epígrafe 45), y de una política de precios y tarifas del sector público más realista, que otorgaría a cada bien o servicio un precio acorde a su costo social, además de flexible para evitar rezagos y crecimiento de los subsidios (107). En cuanto al Departamento del Distrito Federal, se mencionó que su situación financiera era precaria, debido al crecimiento poblacional, inadecuada administración y planeación de los recursos, además de problemas estructurales de la Ley hacendaria, que debilitaban sus ingresos; de ahí que se proponía reestructurarla, actualizando las bases gravables del impuesto predial y modificando los derechos por consumo de agua para cubrir los costos de operación, proponiendo un sistema de revisión periódica.

Para fomentar el ahorro privado, proponía pagar tasas de interés atractivas, emitir valores gubernamentales y apoyar el desarrollo del mercado de valores

- (105) Se mencionó como prioridades presupuestales para 1983: la educación, la salud y la seguridad social, el sector agropecuario y la infraestructura de comunicaciones.
- (106) El programa expuso que México iba a cumplir con todas y cada una de sus obligaciones financieras internacionales, reafirmando lo que se mencionó en el mensaje de toma de posesión de Miguel de la MADRID, referido en la nota 90, en donde se señaló que el gasto público se reduciría, pero preservando los servicios públicos indispensables y atendiendo al cumplimiento de los pagos de la deuda contraída, cuando también ahí mismo, se señaló que ese servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos, desplazando recursos de la inversión productiva y de los gastos sociales.
- (107) Se consideraba que la anterior política de precios y tarifas del sector público, había conducido a la descapitalización de las empresas públicas con extrema dependencia de los apoyos fiscales o crediticios, por lo que al revisar dichos precios y tarifas se esperaba aumentar los ingresos públicos alrededor del 2.5 puntos porcentuales del producto.

(108).

b).- Políticas y acciones para estabilizar el Mercado Cambiario.-

A fin de lograr tal objetivo, proponía establecer en el mercado cambiario un régimen dual constituido por un mercado libre (regido por la oferta y la demanda) y uno controlado por el Estado, con una política de tipo de cambio realista y flexible, buscando alentar las exportaciones y castigar las importaciones no prioritarias. Además, consideraba indispensable " ... defender a las empresas de las pérdidas cambiarias inmediatas derivadas de deudas anteriores ..." (109); según esto, porque pudiera ocasionarse su colapso, y con ello el desempleo y el descenso de la producción, y además para proteger las transacciones internacionales más importantes contra movimientos violentos del tipo de cambio.

Dentro de este segundo grupo de acciones, se mencionó que la política de deuda externa se sometería a los principios de utilizarla sólo en forma

(108) El programa manifestaba que precisamente otra medida para lograr el incremento del ahorro interno, fue la penalización al consumo suntuario, que se realizó mediante la mayor progresividad de los impuestos indirectos, que gravaban esos bienes (IVA). Con el aumento del ahorro interno, que se planeaba obtener con las medidas apuntadas, se pretendía satisfacer las necesidades internas y usar complementariamente los recursos externos.

(109) Para instrumentar la medida que se comenta, según recuerda ORTIZ W., pág 57, se creó el Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), que significaba " ... vender dólares subsidiados a empresas endeudadas para aligerarles el peso de sus pasivos". Esta medida representa una total contradicción dentro del mismo programa, pues ocho días antes de que se enviara el documento titulado "Criterios Generales de Política Económica para 1983", que contenía el programa que se estudia, en el mensaje de toma de posesión de Miguel de la MADRID, al que nos referimos en la nota 90 en su pág. 1257, se mencionó en el punto ocho del esbozo del programa, al referirse precisamente a la reivindicación del mercado cambiario que " ... Eliminaremos subsidios cambiarios irracionales que afectan la salud de las finanzas públicas". Pero el verbo se hace mayúsculo, cuando posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo, referido en la nota 91, página 118, se repite la necesidad de eliminar los subsidios cambiarios; sin embargo FICORCA se creó y se desarrolló hasta el 24 de agosto de 1992, en el que se procedió a extinguir dicho fideicomiso, según Diario Oficial de la Federación de esa misma fecha.

complementaria, y la mínima indispensable, procediéndose a su reestructuración.

c).- Políticas y acciones para promover el empleo y proteger la planta productiva.- Para ello se proponía: ampliar y reorientar los programas de obras públicas con mayor uso de mano de obra, principalmente en zonas rurales y urbanas deprimidas, reorientar las compras del sector público hacia el mercado interno y fomentar las exportaciones, principalmente de las empresas pequeñas y medianas; además del ya comentado apoyo cambiario a las empresas, que después fue conocido como FICORCA (109), y una moderación en los incrementos salariales y de utilidades. Para proteger el consumo de los grupos de más bajos ingresos, se mencionó que se reorientarían los subsidios y se mejoraría el abasto popular.

d).- Políticas y acciones para combatir la inflación (110).- Considerando que la inflación se originaba por el exceso de demanda o insuficiencia de la oferta, proponía como estrategia antinflacionaria el fortalecimiento de la oferta y adecuación al ritmo de expansión de la demanda, mediante las medidas planteadas por el programa, entre las que destacaban: la corrección del desequilibrio financiero del sector público (con la austeridad en el gasto público y el incremento de los ingresos, para obtener un sano financiamiento del presupuesto), programa de protección a la planta productiva, moderación de las utilidades y de los salarios, revisión de las tasas de interés para fomentar el ahorro, castigo fiscal al consumo suntuario, etc.

(110) Con estas políticas para combatir la inflación, se pretendía reducirla alrededor de la mitad de la que existía en ese momento, y se advierte que de no aplicarse las medidas propuestas, la inflación se seguiría desbocando y "... sumiría al país en un prolongado período de ajuste con recesión y miseria creciente ..."; y como puede observarse, lo que se trataba de evitar, eso fue lo que se consiguió por el gobierno de Miguel de la MADRID con su política económica propuesta.

De igual manera se señalaba como otra medida en este grupo de acciones para combatir la inflación, que en política de precios (111), sólo en el caso de los productos que integrarían una canasta básica de consumo generalizado, se mantendría un estricto control de precios y de abasto (para aislarlos en el proceso de ajuste de los efectos de la inflación), pero para el resto de los bienes y servicios, los controles de precios se irían flexibilizando; vigilando y combatiendo la especulación y el acaparamiento, y modificando los mecanismos de otorgamiento de los subsidios, para hacerlos llegar directamente a los grupos que se pretendía proteger.

45.- Aspecto fiscal del PIRE.- Tanto en el mensaje del primero de diciembre de 1982 de Miguel de la Madrid (*supra*, nota 90), como en el documento titulado "Criterios Generales de Política Económica para 1983" (*supra*, nota 103), se mencionó que uno de los aspectos de la crisis mexicana de esa época era el déficit fiscal originado por la contracción de los ingresos públicos no petroleros, cuyo crecimiento fue inferior a la inflación.

En tales condiciones, y dada la rigidez e inelasticidad de los ingresos fiscales, que habían provocado el debilitamiento de su recaudación acentuando su inequidad, el Programa proponía acelerar el proceso de reforma tributaria, para obtener una mayor equidad y recaudación; por lo tanto, elevar el ahorro público y su capacidad de inversión, así como financiar sanamente los gastos del Estado y, simultáneamente, reducir el déficit presupuestario. Para ello, proponía suprimir el anonimato en las acciones representativas del capital de las sociedades, como elemento clave para el control tributario y la fiscalización. Y por lo que respecta al impuesto

(111) Por ser la misma medida en política de precios que la contenida en la Carta de Intención de noviembre de 1982, vale la misma crítica referida (*supra*, en la nota 87).

sobre la renta, se mencionó que se introducirían cambios para impedir la fragmentación de los ingresos y dar mayor transparencia a las remuneraciones de los servidores públicos superiores, aplicándose un impuesto adicional sobre la renta de las personas físicas con mayores ingresos, reduciéndose la tarifa a los contribuyentes con menores ingresos, y ajustándose las bases especiales de tributación de dicho impuesto (112). Ello, además de una elevación de la tasa general del I. V. A. del 10 al 15%, manteniéndose la exención a la canasta básica, disminuyéndose la tasa de este impuesto para las medicinas y aplicándose una sobretasa a los artículos de lujo, lo anterior según se dijo, a fin de desalentar y castigar el consumo suntuario por la vía fiscal.

También se proponía modificar el gravamen de los dividendos pagados por las sociedades, y el establecimiento de un régimen fiscal definitivo para las sociedades de inversión; así como cambiar la estructura de los impuestos especiales sobre producción y servicios, a efecto de que se gravaran las distintas fases de producción, sin ser acumulativas. Se preveían aumentos a los impuestos sobre automóviles nuevos y sobre tenencia o uso de vehículos. Además, se proponía el mejoramiento de los mecanismos de fiscalización para reducir la evasión. Se esperaba que tales modificaciones generaran recursos adicionales, equivalentes alrededor de 2 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB).

En cuanto a los estímulos fiscales, a fin de orientar la actividad económica, apoyar la producción, al empleo y dar aliento sano a las exportaciones, se

(112) Como puede observarse, en este programa también se reconocía que debido a la inflación crónica, y la rigidez e inelasticidad de los ingresos fiscales, entre ellos el impuesto sobre la renta, se había provocado el debilitamiento de su recaudación y acentuado su inequidad, por lo que, aún cuando se proponía acelerar el proceso de reforma tributaria, no se propuso una reforma para acoplar el citado ISR a épocas inflacionarias, y neutralizar con ello las distorsiones que se habían provocado en aquél.

consideraba necesario simplificar el mecanismo por el cual se concedían, revisando las prioridades y reduciendo su monto.

Por otro lado, y a efecto de eliminar los rezagos que habían sufrido los precios y tarifas del sector público, que originaban la descapitalización de las empresas del Estado poniéndolas en una situación deficitaria, se proponía adoptar un enfoque realista, otorgando a cada bien o servicio un precio acorde a su costo social, por lo que la política de precios y tarifas habría de ser flexible para evitar rezagos; en consecuencia, se incrementarían tales precios y, con ello, se esperaba un aumento de los ingresos alrededor del 2.5 puntos porcentuales del PIB, evitando con ello el crecimiento indiscriminado de los subsidios.

46.- Antecedentes de la firma de la Carta de Intención.- En la Carta de Intención de noviembre de 1982, se pactó el Convenio de Facilidad Ampliada entre el gobierno de México y el Fondo Monetario Internacional, con una vigencia de 3 años (según el punto 27 de dicha carta); por lo tanto, la Carta de Intención dada a conocer el 3 de enero de 1984 sólo informaba sobre los avances y la continuación en la aplicación de las medidas de política económica que se implantarían, para continuar con el ajuste previsto en el PIRE, apoyado financieramente por ese organismo

internacional con el convenio señalado (113).

47.- Aspectos generales del contenido de la Carta de Intención.-

El texto de los 29 puntos de la Carta de Intención en estudio, más parece un sumiso informe a un superior jerárquico sobre la aplicación de las órdenes dadas y la continuación de su cumplimiento, que un documento emitido por un gobierno soberano e independiente. En efecto, el doble fin de esta Carta era, por un lado, informar sobre los avances en la instrumentación durante 1983 del PIRE, apoyado por el Fondo Monetario Internacional con un Convenio de Facilidad Ampliada y, por el otro, comunicar los objetivos y medidas por aplicar en 1984 como política económica del país (según el punto número 1). A cuyo efecto, describió a grandes rasgos la crisis mexicana de 1982 (en el punto 2) y la necesidad de aplicar el PIRE, para corregir los desequilibrios que sufrió la economía mexicana (punto 3), recordando las medidas que el programa contenía (punto 4). A partir de los puntos 5 al 14 de dicha carta, se informaba de los pretendidos avances en el cumplimiento de los objetivos del PIRE, dando resultados con datos registrados durante 1983, señalando que: se logró reducir el

(113) Miguel de la MADRID HURTADO, conociendo las medidas que se contenían en la Carta de Intención para ser aplicadas durante 1984, en su mensaje presidencial de año nuevo, difundido el 4 de enero de 1984, y publicado el 9 de ese mismo mes y año, en la revista "El Mercado de Valores", pág. 24-25, señaló que ese año sería decisivo para consolidar la derrota de la crisis, a fin de lograr una patria independiente, justa y próspera; situación que no se logró en ese año, ni en los subsiguientes de su gobierno. Resulta conveniente destacar que, cuando se dió a conocer el texto de la Carta de Intención que se estudia, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto Carlos SALINAS DE GORTARI, en sus comentarios con relación a dicha Carta, trató de convencer que el documento y las medidas en él contenidas no eran producto de una imposición, señalando que: "... se firma y se envía después que se han adoptado las medidas de política económica...", según consta en la transcripción de dichos comentarios publicados en la revista anteriormente señalada págs. 26 y 27; en donde también se contiene el texto de la multitudada Carta de Intención en las páginas 27 a 31, que por su importancia se transcribe infra, anexo documental dos. Del texto íntegro de la Carta y por lo que menciona en los puntos 9, 18, 21, sus autores se muestran partidarios de la teoría de la demanda ya estudiada (supra, epígrafes 19 al 24); al mencionar que la inflación se generó por una excesiva demanda, aunque en el punto 22 se indica que el aumento de precios, sólo se justificaría por un aumento de los costos (partidarios de la teoría de los costos).

déficit financiero del sector público (punto 5), por el incremento de los ingresos públicos (punto 6) y el ajuste del gasto a lo autorizado (114) (punto 7); se incrementó la captación de ahorro interno (punto 8); se logró reducir la tasa de inflación (punto 9); se corrigieron los desfavorables desequilibrios de la balanza comercial y de pagos, obteniendo un superávit en ambas balanzas (ver punto 10); se suprimió el control de cambios generalizado, substituyéndolo temporalmente por un sistema cambiario dual, reconociendo que dicha substitución provocó una fuerte depreciación del peso (punto 11); se renegoció la deuda externa pública (punto 13) y privada (punto 12), pero reconociendo que el PIB se contrajo en términos reales, por la caída de la producción y la reducción de la inversión de los sectores público y privado (punto 14) (115).

En el punto 15 del texto de la Carta de Intención que se comenta, se establecieron los objetivos que se pretendía lograr con el programa económico para 1984, consistentes en continuar reduciendo la tasa de inflación hasta eliminarla, reactivar la producción y la generación de empleos, a fin de alentar una recuperación gradual del crecimiento económico, manteniendo un resultado favorable

-
- (114) Aunque se reconoce que el gasto total fue algo superior a lo que se proyectó, debido sobre todo a los mayores pagos por concepto de intereses, agregando que en la mayoría de los otros rubros se mantuvo dentro o debajo de los niveles "autorizados"; y es de preguntarse aquí: ¿autorizados por quien?, ¿caso por el Fondo Monetario Internacional?
- (115) AGUILAR *et al.*, págs. 165 a 168, crítica los supuestos avances que se pregonaron en la Carta de Intención del punto 5 al 14, señalando que el alza de los precios, de más del 80% en un sólo año, es un gran problema, que el superávit de la balanza comercial se debió a que nuestras compras se desplomaron por la severidad de la crisis y descenso de la producción y del ingreso nacional; y la deuda exterior se renegoció por la adopción de la política económica, que satisfacía al Fondo Monetario Internacional y a los bancos extranjeros acreedores, en la que se proyectaba el pago de la deuda a toda costa, además de otorgar todas las facilidades que requería el capital nacional y extranjero; y que la política cambiaria flexible, provocó devaluación del peso y fugas de capitales al extranjero; y que la política de altas tasas de interés, promovió el gasto improductivo y el encarecimiento del financiamiento; y que la política de austeridad no afectó a los altos funcionarios, por lo que afirma que: "... lejos de que sea una sólida base para asegurar el éxito en la lucha contra la inflación, más bien la promueve y la estimula ...", pág. 168.

de la balanza de pagos. Para lograr tales objetivos, el gobierno mexicano anunció del punto 16 al 27 que, en lo fundamental durante 1984, se seguiría con la misma política económica aplicada durante 1983, por lo que se continuaría:

A).- Reduciendo el déficit público al 5.5% del PIB, para 1984 (punto 16).

B).- Ajustando los precios y tarifas del sector público (punto 17) (116).

C).- Eliminando exenciones fiscales y mejorando el control de los contribuyentes (punto 17).

D).- Racionalizando el gasto público, reduciendo los subsidios (punto 18).

E).- Instrumentando una política flexible de tasas de interés, para mantener las tasas positivas en términos reales, a fin de estimular el ahorro interno, además de continuar promoviendo el crecimiento del mercado de valores

(116) Nadie duda que tanto los ajustes a través de aumentos de los precios y tarifas del sector público, como la disminución de la cantidad de bienes sujetos al control de precios, generan presiones inflacionarias, opinión con la que concuerdan algunos de los autores consultados, como por ejemplo, lo afirmado por ASTUDILLO MOYA, págs. 5 y 6, quien considera que los ajustes a los precios y tarifas del sector público generaron inflación. Con respecto a que la liberalización de control de precios produce inflación, ver supra, nota 87. Sin embargo, el Fondo Monetario Internacional y las autoridades mexicanas, autores de la Carta de Intención que se estudia, no lo percibieron, sino que consideraron que tales medidas eran antinflacionarias, de acuerdo a lo mencionado en los puntos 4, 17 y 22 de la Carta que se comenta. Cfr. infra, nota 140 y su texto.

(puntos 20 y 21) (117).

F).- Flexibilizando la política de precios (punto 22) (87).

G).- Flexibilizando el control de cambio (punto 24) (118).

H).- Promoviendo la apertura a las mercancías del exterior, con la liberalización de los permisos de importación y la racionalización de la protección efectiva a nuestra industria (punto 25).

I).- Reestructurando la deuda externa del sector privado (punto 27).

J).- Además de disminuir la dependencia del sector público respecto al financiamiento externo (punto 26).

Cabe añadir que en la Carta de Intención se contempló una reserva de gasto contingente, a fin de abatir la inflación y fortalecer la balanza de pagos (punto 19) y que, en materia de política salarial, se buscaría que los salarios aumentaran en función de la inflación esperada (punto 23).

(117) Por la política flexible en las tasas de interés, para mantener tasas positivas en términos reales, permitió lo que se menciona en el punto 8 de la Carta, esto es, una captación de ahorro interno superior a lo programado, catalogándose como un avance, pero esta mayor captación fue posible debido a que, para el inversionista resultaba más rentable la inversión financiera, que en la producción, lo que implicó un traslado de capital de la esfera de la producción a la financiera que, desafortunadamente, no impulsa al desarrollo, sino que por el contrario, puede provocar un retroceso económico.

(118) Según la Carta, resultaba necesario continuar con la política cambiaria flexible, porque la tasa de inflación interna era superior a la de los principales socios comerciales de México, reconociendo, por tanto, la influencia de la inflación sobre la paridad del peso.

Por último señala que el programa de ajuste era un medio utilizado con el fin de recobrar un desarrollo económico y social sostenido, considerando que las políticas y medidas descritas en la Carta eran las adecuadas para lograr los objetivos del programa, y agregando que las autoridades financieras de México y el Fondo Monetario Internacional, examinarían los avances del programa en el marco de las consultas anuales (puntos 28 y 29).

48.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención.- A la materia fiscal, la Carta en estudio sólo se refería en dos puntos, el 6 y el 17. En el primer punto mencionado, nos explicaba que durante 1983 hubo un incremento de los ingresos públicos por una política realista de precios y tarifas del sector público, así como la elevación de los ingresos del sector petrolero y una mayor recaudación del impuesto sobre la renta y de los impuestos especiales sobre producción y servicios, sin señalar cómo se obtuvo el incremento del impuesto sobre la renta. En el punto 17 señalaba que, para 1984, más que elevar las tasas impositivas, los esfuerzos se concentrarían en fortalecer la administración tributaria: redefiniendo la estructura de las tasas impositivas, eliminando algunas exenciones fiscales que habían favorecido la evasión, ampliando la definición del ingreso gravable y mejorando el control de los causantes, pero estimando que la mayor parte de los ingresos adicionales se derivarían de los ajustes en los precios y tarifas de los bienes y servicios prestados por el sector público (119).

(119) Como dato informativo, cabe señalar que las medidas fiscales que se prevén en la Carta de Intención, se habían contemplado anteriormente en el documento conocido como: "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente para 1984", enviado por Miguel de la MADRID HURTADO, al Congreso de la Unión, ver págs. 1193, 1199, 1200, de la revista El Mercado de Valores, del 21 de noviembre de 1983. También obsérvese, que esta Carta no contempló las distorsiones que la inflación producía en nuestro sistema tributario, establecido para operar bajo condiciones de estabilidad de precios, ni menos propone los ajustes que debían efectuarse para eliminar dichos efectos inflacionarios.

SECCION III.- LA CARTA DE INTENCION DE ABRIL DE 1985 Y EL PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO (PAC).

49.- Antecedentes de la firma de la Carta de Intención (120).- En el primer punto de la Carta que se comenta, se establecía su antecedente y contenido, al señalar que ante la más fuerte recesión que había sufrido la economía mexicana en 1982, por el agotamiento de las reservas de divisas del país y una tasa de inflación sin precedentes, se adoptó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que recibió el apoyo del F. M. I., mediante un Acuerdo de Facilidad Ampliada que cubría el período de 1983 - 1985, igual lapso que se preveía como duración del Programa citado, por lo que el doble objetivo de la Carta, era informar sobre los avances registrados durante su instrumentación en el año de 1984 y los propósitos de política económica para 1985.

50.- Aspectos generales del contenido de la Carta de Intención.- Con miras a cumplir con su primer objetivo, en los siguientes cuatro puntos, la Carta mencionaba las metas y las medidas para alcanzarlas (punto 3), los logros, los resultados (punto 2 y 4) y los fracasos del Programa durante 1984 (punto 5), mencionando especialmente a dos de ellos, reconociendo que la inflación alcanzó una tasa del 59% y el déficit fue del 6.2% del P. I. B. A fin de dar cumplimiento con el segundo objetivo de la Carta de Intención, en el punto 6 estableció las metas para 1985 (las mismas de los dos años anteriores: reducir la inflación, - considerada como el

(120)

El texto de la Carta de Intención que se estudia fue publicado en la revista " El Mercado de Valores ", abril de 1985, págs. 294 a 299; sin embargo, por su importancia se transcribe infra, anexo documental tres.

problema más serio, por erosionar el nivel de vida de la gran mayoría de la población-, y el mantenimiento del crecimiento económico, el empleo y la fortaleza de la balanza de pagos). A partir del punto 7 se mencionaban las medidas de política económica que se implantarían para alcanzar dichas metas ese año. Tales medidas son iguales a las aplicadas a los dos años anteriores, por lo que tenemos que se planteaba:

a).- Continuar reduciendo el déficit del sector público a un 5.1% del P. I. B. (punto 7), con reducción del gasto corriente en todos sus rubros, a excepción de sueldos, salarios y pago de intereses (punto 9).

b).- Seguir ajustando los precios y tarifas del sector público (punto 8) (120).

c).- Racionalizar los subsidios (punto 8).

d).- Seguir manejando la política de tasa de interés con flexibilidad, para fomentar el ahorro interno (punto 13) (121).

e).- Fomentar el desarrollo de un mercado de capitales en el país, aprobándose un paquete legislativo para orientar la operación de los diversos intermediarios financieros (punto 15).

f).- Que la liberalización de los controles de precios (121), había

(121) Como puede verse, continuaron sosteniendo los autores de la Carta de Intención, que las medidas como: ajustar los precios y tarifas del sector público, mantener tasas positivas de interés como política bancaria, para fomentar el ahorro interno; y la liberalización de los controles de los precios, eran antiinflacionarias, por lo que los comentarios vertidos en las notas 87 y 116 se aplican a esta Carta.

sido necesaria para darle más realismo a la estructura de precios, considerando que "...se han traducido en aumentos correctivos de los precios que, si bien se han reflejado en los índices de precios, contribuyen a fomentar la oferta y a aminorar la inflación ..." (punto 16) (122).

g).- Continuar aplicando una política cambiaria flexible (punto 18).

h).- Continuar con el proceso de liberalización comercial, reduciendo el nivel de la protección de la industria nacional, acelerando el proceso de sustitución de permisos de importación por aranceles y reduciendo el número de estos últimos. La liberalización de las importaciones incluso se extendería a bienes producidos internamente, además de que los exportadores podían importar, libres de permisos y aranceles, mercancías por un valor equivalente al 40% de sus ingresos por exportación (punto 19).

i).- Fomentar las exportaciones, como complementación a la apertura comercial al exterior (punto 20).

j).- Continuar con la reestructuración de la deuda externa de México, tanto pública como privada, esta última a través de Ficorca (punto 21).

k).- Reducir los requerimientos de financiamiento externo neto (punto 22).

(122)

Lo más sorprendente de la Carta, es la opinión de sus autores de que el aumento de los precios aminorar la inflación de acuerdo a lo transcrito, cuando en realidad es su causa y su evidencia.

Al igual que la Carta de Intención anterior, se contemplaba una reserva de contingencia equivalente al 0.5% del P. I. B., a fin de hacer frente a los acontecimientos externos adversos, como un aumento de las tasas de interés internacionales o una reducción de precios de petróleo (punto 7).

Como medida adicional a las planteadas para 1983 y 1984, la Carta de Intención en estudio, preveía la rehabilitación financiera de las empresas del sector público y un mayor control en su gasto (punto 10); así como la venta, fusión y transferencia de las empresas de participación estatal en actividades no estratégicas (punto 11) (123).

Se mencionó que con la nacionalización del sistema bancario, se habían tomado medidas para fusionar algunos de los bancos existentes, y se informó que el proceso de indemnización a los antiguos accionistas, estaba prácticamente concluido (punto 15).

La Carta de Intención planteaba que para proteger el poder de compra de los grupos de menores ingresos y para disminuir el desempleo, se reorientarían los subsidios y la asignación de gastos de inversión a obras públicas de gran ocupación de mano de obra (punto 17).

Y, por último, reproducía el punto que sirve como epílogo para todas las Cartas de Intención, respecto a que las medidas proyectadas eran las adecuadas para conseguir las metas señaladas, pero que se tomarían medidas

(123) Previsión cumplida por la Ley Federal de Empresas Paraestatales de 14 de mayo de 1986, y su Reglamento del 26 de enero de 1990. Cfr. CORTIÑAS-PELAEZ, León, Introducción al Derecho Administrativo, 1992, específicamente parágrafo 3.3.4., págs. 202 a 204.

adicionales necesarias para conseguir aquéllas, además de plasmar las consultas periódicas entre las autoridades financieras de México y el Fondo Monetario Internacional, para examinar los avances y revisar la instrumentación del programa económico (punto 23).

51.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención.- Por lo que respecta a la materia fiscal, solamente es tratada en el punto 8 de la Carta, en donde se establecían las medidas que se llevarían a cabo, planeando que los ingresos del sector público con respecto al PIB se mantendrían al mismo nivel alcanzado en 1984 y, para ello, se preveía, por un lado, que no aumentarían las tasas impositivas, pero se trataría de ampliar la base gravable, de simplificar la estructura de tasas impositivas y de mejorar la eficiencia de la administración tributaria y, por el otro, se planeaba tener ingresos adicionales, por la instrumentación de una nueva estructura arancelaria y de los ajustes que se hicieran en los precios y tarifas del sector público, para compensar los efectos de la inflación, y para reducir o eliminar las pérdidas de operación (punto 8). De lo anterior, podemos inferir que, para los autores de la Carta, sólo se reconocen los efectos de la inflación en los precios y tarifas públicos, pero no se reconocen aquellos efectos inflacionarios sobre el sistema tributario, de ahí que no propusieran una reforma en este sentido.

52.- Antecedentes del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).- Durante el año de 1986, la economía mexicana atravesaba por una situación difícil, en la que hubo una tremenda caída de los precios internacionales del petróleo y de la gran mayoría de las materias primas de exportación de México; además de la costosa reconstrucción de las zonas afectadas por los sismos de septiembre de 1985, situación que fue calificada por nuestro gobierno como "... una nueva crisis ...", y que se

reflejó en los resultados obtenidos para ese año, en donde el Producto Interno Bruto (PIB) decreció en -4.2 %, la inflación alcanzó el 105% anual, y el desempleo fue de aproximadamente el 5 %. A pesar de que la "nueva crisis" se había iniciado a principios del año de 1986, no hubo una respuesta concreta por parte del gobierno para hacer frente a esa situación, sino que hasta medio año después, fue dado a conocer el Programa de Aliento y Crecimiento (124).

El Programa de Aliento y Crecimiento fue divulgado el 23 de junio de 1986, por los secretarios de Hacienda y Crédito Público y el de Programación y Presupuesto, en donde expusieron las nuevas medidas que se proponía adoptar el gobierno, para hacer frente a la crisis señalada en el párrafo anterior. Se iniciaba recordando, en líneas generales, el mensaje dirigido a la nación el 21 de febrero de 1986, por el presidente de la República, para después mencionar los logros entre 1983 y 1985; entre ellos, el fortalecimiento de la rectoría del Estado. A fin de justificar las medidas que se implantarían, se establecía que el monto de la pérdida de los ingresos provenientes del petróleo, duplicaba el monto de la inversión pública y triplicaba la caída de ingresos del petróleo sufrida en la crisis de 1982, por lo que no era posible que México absorbiera la totalidad de esa baja de los ingresos petroleros, pues significaría un ajuste interno adicional para seguir sirviendo los intereses de la deuda, lo que provocaría la quiebra generalizada del aparato productivo. Además de que mantener la política de contención, implicaría un desliz cambiario que nos llevaría a la hiperinflación

(124) Sobre la situación de la economía mexicana durante el año de 1986 y los resultados obtenidos para ese año, véase: el mensaje dirigido a la nación por el Presidente Miguel de la MADRID H., el día 21 de febrero de 1986, en el que se refirió a la caída de los precios del petróleo y a la necesidad de adecuar el servicio de la deuda externa a la capacidad real de pago del país, publicado en la revista El Mercado de Valores, de marzo 3 de 1986, págs. 197 a 203, así como en las primeras páginas del Programa de Aliento y Crecimiento, publicado en la revista El Mercado de Valores, de junio 30 de 1986, de las páginas 630 a 634; ORTIZ W., págs. 82 y 83; BURGUENO, págs. 13 a 18; ZEPEDA, septiembre de 1986, págs. 3 y 4.

y a tasas de interés elevadas, que provocarían una recesión (125).

53.- Aspectos generales del contenido del PAC.- Como objetivos del Programa se establecieron, uno hacia afuera, consistente en la " ... exigencia de recursos para nuestro desarrollo, que ya no permite el cumplimiento estricto de las obligaciones pactadas ... ", y el otro hacia adentro, consistente en "... una política activa para la recuperación económica que sea congruente con la lucha antinflacionaria ... "; programándose un crecimiento entre 3 y 4% en 1987 y 1988, que no derivaría de una estrategia de expansión del gasto público, lo que implicaría " ... defender producción y empleo, sentando bases, para la recuperación sostenida; controlar la inflación generada por la nueva crisis petrolera; alentar ... la inversión privada ... lograr mayores ingresos de nuestras exportaciones ... modificar los términos de la renegociación de la deuda externa ... fortalecimiento de las finanzas públicas y abrir espacio a las inversiones públicas indispensables ... y defender los salarios reales ..." (126). Para conseguir tales objetivos se consideró necesario introducir las siguientes medidas:

A).- Modificar los términos de la renegociación externa, partiendo de las necesidades nacionales y no lo que querían conceder los acreedores, a través de una concertación para adecuar el servicio de la deuda, a la capacidad de pago de la economía, lo que implicaba la disminución en los pagos del servicio de la deuda (punto primero del PAC).

B).- Cambio en la política crediticia interna, reteniendo y

(125) Lo que se pretendía evitar se consiguió, pues no se quería provocar una recesión ni la hiperinflación, pero la realidad para 1986 fue una inflación del 105% y el PIB decreció en 4.2%, como ya se ha señalado.

(126) Sobre lo transcrito, cfr. en la página 631 de la revista mencionada en supra, nota 122 y que contiene el Programa de Aliento y Crecimiento.

aumentando el ahorro interno para liberalizar su transferencia al sector privado, a fin de apoyar la planta productiva, meta que se conseguiría a través de obtener " ... los recursos externos derivados de la indispensable negociación ... junto con la introducción de nuevos instrumentos de captación ... " (127), buscando que las tasas de interés tendieran a la baja (punto segundo del PAC).

C).- Estimular la inversión privada, que según el documento que se estudia, " ... es piedra angular del programa ... ", alentando las exportaciones (128) (punto tercero del PAC).

D).- Por lo que respecta a los ingresos públicos, se mencionaba que se procedería " ... a una reestructuración de la política fiscal congruente con la nueva realidad ... "; así como a intensificar " ... los ajustes al proceso de administración tributaria que permitan reducir ... evasión y elusión ..." (129), manteniendo una política de precios y tarifas realistas que evitará rezagos frente a la inflación y, que contribuyera "... al fortalecimiento financiero de las empresas públicas estratégicas y prioritarias" (punto tercero, párrafo segundo del PAC).

-
- (127) De acuerdo con los dos primeros puntos del PAC, en materia de deuda se proponía obtener más créditos externos y la disminución en los pagos del servicio de la deuda. Conviene mencionar que ZEPEDA, 1986, pág. 4, apunta que los nuevos instrumentos de captación a los que se refiere el PAC " ... eran pagarés de la Federación (pagafes) nominados en el equivalente en pesos (cantidad variable) a una cantidad de dólares norteamericanos (fijo)".
- (128) Con lo programado en los puntos segundo y tercero del PAC, se pretendía apoyar y proteger la planta productiva y el empleo, de acuerdo a lo citado en los mismos puntos.
- (129) Para un estudio profundo sobre el proceso intelectual de la administración tributaria para reducir la evasión fiscal, véase a CORTIÑAS-PELAEZ, 1986-1988, in totum; en el mismo sentido y contexto, cfr. infra, notas 174 y 190, y sus textos respectivos.

E).- Reducir aún más el gasto público (130), a fin de fortalecer "... lo estratégico y prioritario, haciendo ahorros mediante la desincorporación de lo que no es ...", y para ello se programó transferir plazas de sectores administrativos no prioritarios, seguir reduciendo subsidios, intensificar la reconversión industrial que implicaba la "...introducción de nuevas tecnologías mediante inversiones adicionales; cierre de procesos productivos obsoletos y elevación de la producción, el empleo y la productividad."; fortalecimiento de programas de inversiones estratégicas (áreas constitucionalmente consideradas como estratégicas), y la desincorporación de empresas paraestatales no prioritarias del sector público mediante su venta, liquidación, fusión o transferencia (131) ; así como fortalecer los recursos al campo y a la producción de alimentos.

54.-Aspecto fiscal del PAC.- En el documento enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados de la Unión, conocido como " Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de egresos de la Federación correspondiente a 1986 ", ya se especificaba el propósito en materia fiscal de establecer junto con la "... corrección por inflación de la tarifa de personas físicas, imponer cargas adicionales que eleven la recaudación proveniente de los estratos de ingresos medios y altos ...", a fin de obtener, según se proyectaba junto con otras medidas fiscales, un aumento de dos décimas de punto porcentual del PIB (Producto Interno Bruto) de los ingresos no petroleros del

-
- (130) Con relación al gasto público, las medidas que de acuerdo al programa se tomarían, fueron expuestas por Carlos SALINAS DE GORTARI, quien también mencionó que la inflación de aquel entonces, no derivaba de una presión por el lado del presupuesto, sino principalmente por el aumento de los costos.
- (131) CORTIÑAS-PELAEZ y MARTINEZ-CASTAÑÓN, 1992, parágrafo 3.3.4., específicamente págs. 202 a 204; en el mismo sentido, OSORNIO-CORRES, " El sector público de la economía ", parágrafos 4.7 y 4.8, págs. 241 a 244.

gobierno federal durante 1986.

Posteriormente, en el mensaje dirigido a la nación por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado el 21 de febrero de 1986, se anunciaron diez lineamientos en materia de política económica, para hacer frente a la caída de los precios del petróleo, especificando en su tercer lineamiento que, en materia tributaria "...En su oportunidad, plantaremos los cambios necesarios en la estructura tributaria para que se adapte mejor a la realidad económica mundial, mediante una carga fiscal que proporcione al Estado los recursos que necesita para las tareas que la sociedad le demanda, al tiempo que aliente al trabajo, el ahorro y la inversión y que distribuya equitativamente las contribuciones al gasto público ... " (132). Sin especificar en qué consistían los cambios necesarios en la estructura tributaria para adaptarla a la realidad económica mundial, como tampoco lo detallara en el Programa de Aliento y Crecimiento pues, como ya se estudió, en el inciso d) del epígrafe anterior, sólo se hablaba de la " ... reestructuración de la política fiscal congruente con la nueva realidad... ".

(132)

Cfr. en la revista El Mercado de Valores, de marzo 3 de 1986, pág. 200. Obsérvese que para el gobierno mexicano en febrero de 1986, se consideraba poco necesaria la reforma de la estructura tributaria, para adecuarla a épocas inflacionarias, al considerar que cuando fuera oportuno se efectuaría tal reforma, cuando, contrario a lo anterior, ella resultaba urgente dadas las distorsiones que había provocado la inflación crónica al sistema tributario mexicano. Respecto de este último sistema, CORTÍNAS, "Cavilaciones 1992...", in totum,

SECCION IV.-LA CARTA DE INTENCION DE JULIO DE 1986 Y EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA (PSE)

55.- Antecedentes de la firma de la Carta de Intención.- Ante la crisis por la que atravesó el país durante 1986 (133), el gobierno mexicano, no sólo puso en marcha el Programa de Aliento y Crecimiento sino que, además, con el fin de combatir dicha crisis, el 22 de julio de 1986 presentó al Fondo Monetario Internacional una nueva Carta de Intención (134), en la que solicitó el apoyo de este último, para obtener recursos financieros por el equivalente de 1,400 millones de dólares en derechos especiales de giro, mediante un Convenio de crédito contingente con duración de dieciocho meses.

56.- Aspectos generales del contenido de la Carta de Intención.-

La Carta comenzó relatando que, por los severos problemas económicos experimentados por México en los años 1981 y 1982, se instrumentó un programa de ajuste respaldado por la comunidad financiera internacional y el Fondo Monetario Internacional, mediante un Convenio de facilidad ampliada que cubrió el período de 1983 a 1985 (punto 1), mencionando los avances y las dificultades que se presentaron, para la continuación de su instrumentación a finales de 1984 y durante 1985 (punto 2).

En el punto tres de la Carta, se planteó la problemática que atravesó México durante 1986, ocasionada por la brusca caída de los precios

(133) Sobre la crisis de la economía mexicana por la que atravesaba en el año de 1986, véase supra, epígrafe 52 de este mismo trabajo.

(134) La Carta de Intención de julio de 1986, aparece publicada en la revista El Mercado de Valores, de agosto 4 de 1986, págs. 751 - 756, que por su importancia se transcribe infra, anexo documental cuatro.

internacionales del petróleo, lo que obligó al gobierno mexicano a adoptar un nuevo programa económico, que requería utilizar los recursos financieros del Fondo Monetario Internacional, en los términos referidos en los antecedentes (punto 4).

Se señaló que el nuevo programa tenía, como objetivo fundamental, el de restaurar el crecimiento sostenido con estabilidad financiera, cuyo planteamiento era a mediano y largo plazo, y que debería contar con el respaldo externo de aquellas entidades que habían financiado en el pasado a México, agregando que sus metas y estructura financiera dependían de la evolución del mercado petrolero, como más adelante se determinaría (punto 5).

A partir del punto 6 y hasta el punto 21, se mencionaron los lineamientos del nuevo programa económico, y del punto 6 al 8, se expusieron las medidas fiscales que se pondrían en marcha, objeto de estudio al que nos referiremos más adelante (*infra*, epígrafe 57).

Con respecto al gasto público, se contempló su disminución con relación al Producto Interno Bruto (135), a través de una mayor disminución, tanto en bienes y servicios no financieros, como en el gasto corriente; para permitir el aumento del gasto selectivo en sectores productivos estratégicos y sociales y del gasto de capital, de tal manera que el crecimiento real del gasto público se mantendría al mínimo, y un poco menor que el crecimiento esperado en el Producto Interno Bruto real. Para ello se previó la instrumentación del cambio estructural, a través de dos líneas a saber, por un

(135) Como puede observarse, se proyectó que el gasto público se redujera en sus diferentes rubros, al programarse nuevos recortes presupuestales, pero se reconoció que el único rubro que no puede reducirse, sino que se incrementaría, era el relacionado a los pagos de intereses de la deuda pública, y que según el punto 9 de la Carta, se incrementó al 5% del P.I.B. de 1981, al 12.3% en 1985, y para 1986 se calculaba en un 18.5%.

lado, la desincorporación con la venta, fusión y liquidación de empresas no prioritarias, y por el otro, la reconversión industrial de empresas públicas estratégicas, a fin de lograr reducciones de costos operativos que permitirían inversiones productivas (puntos 9 y 10 de la Carta).

En cuanto a la política monetaria y crediticia se mencionaba en la carta, que se mantendrían y se aumentarían los créditos al sector privado: para ello se proponía aumentar el ahorro interno, manteniendo una política flexible de tasa de interés, para asegurar un rendimiento competitivo, además de colocar valores gubernamentales a través de subastas, y de un nuevo instrumento financiero con vencimientos ligados a los movimientos del tipo de cambio (puntos 11 y 12) (136). Asimismo se mencionaba que las tasas preferenciales, que otorgarían la banca de desarrollo y fondos oficiales de fomento, se ofrecerían para actividades de alta prioridad (punto 13).

Se planteaba que el programa continuaría con la flexibilidad de la política cambiaria, permitiendo el acceso general al mercado de divisas, para que en lo futuro se alcanzara una unificación de dicho mercado cambiario (punto 14).

Se anunciaba que respecto a la reestructuración de la deuda externa pública, una parte se lograría a través del intercambio, por parte de los acreedores de deuda del sector público, por acciones de compañías del sector privado,

(136) Mencionamos en la nota 127, que esos nuevos instrumentos financieros denominados en moneda nacional, con vencimientos ligados a los movimientos del tipo de cambio, eran los llamados Pagafes, respecto de los que desde el PAC (un mes antes) ya se planteaba la existencia.

así como de compañías no prioritarias y no estratégicas del sector público (137); y la otra parte, se esperaba que fuera refinanciada o reestructurada como parte del paquete financiero. Con relación a la reestructuración de la deuda externa del sector privado, se mencionó que se estaba realizando a través de Ficorca (punto 15).

En política de comercio exterior, se planteaba mantener el proceso de liberalización (apertura comercial), eliminando el requisito del permiso previo para algunas importaciones, reduciendo ciertos aranceles y eliminando otros; así como la sustitución de los permisos de importación por aranceles. Además de que, con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se esperaba que se le integrara como miembro en la nueva ronda de negociaciones comerciales programada para septiembre de 1986 (punto 17) (138). Por otra parte, el gobierno se proponía continuar fortaleciendo sus políticas de promoción de exportaciones, fundamentalmente las no petroleras, eliminando los requerimientos de licencia en la mayoría de las exportaciones, simplificando procedimientos administrativos y requerimientos aduanales, etc. (punto 18).

En el punto 19 se mencionaba el propósito de promover la inversión extranjera, señalando que se habían aprobado proyectos con el cien por ciento de capital extranjero y, en lo futuro, se facilitaría la aprobación de los proyectos de inversión extranjera y posibilitando un mayor acceso al mercado mexicano de las

(137) ZEPEDA, 1986, pág. 4, consideró que, el canje de deuda externa por acciones de empresas privadas y paraestatales, era en realidad un embargo de bienes productivos nacionales, tomando empresas ya existentes, y el desplazamiento de la capacidad de dirección de la economía mexicana, de los sectores públicos y privados nacionales, a extranjeros.

(138) Obsérvese que en el punto 17 de la Carta, se planteaba una mayor apertura comercial, por lo que para ZEPEDA, 1986, pág. 4, no significaba ni aseguraba la apertura de nuevos mercados, que permitieran exportar más para fortalecer la capacidad de pago y de crecimiento.

pequeñas y medianas empresas extranjeras.

Ante el "shock petrolero" y tomando en cuenta la dependencia de la economía mexicana respecto de las exportaciones petroleras, y a fin de reiniciar el crecimiento económico y la viabilidad de los pagos externos, se estimaba la necesidad de contar con el financiamiento externo (139) de alrededor de 11 000 millones de dólares, entre la fecha de firma de la Carta (1986) hasta finales de 1987, para apoyar las políticas contenidas en la Carta (punto 16); era por ello que se solicitaba la ayuda de la comunidad financiera internacional en la instrumentación de un mecanismo de financiamiento externo, destinado a proteger temporalmente la economía de fluctuaciones drásticas en el precio del petróleo, de tal manera que si este último permanecía entre 9 y 14 dólares por barril, no se modificaría el financiamiento contemplado, pero si caían por debajo de los 9 dólares, solicitarían que el Fondo Monetario Internacional y otros acreedores contribuyeran otorgando un financiamiento adicional, por cada dólar que cayera el precio, y que no excedería de 2500 millones de dólares en un período de 18 meses; por el contrario, si los precios excedían de 14 dólares por barril, se reduciría dicho financiamiento en proporción de los ingresos

(139)

Aún cuando en el mensaje del 21 de febrero de 1986, dirigido por Miguel de la Madrid al pueblo mexicano, referido en la nota 124, apuntaba que no podía compensarse la pérdida de ingresos petroleros, con un mayor endeudamiento externo con créditos nuevos, pues llevaría a un círculo vicioso interminable, y además, se agregaba que resultaba necesario también sacrificios por parte de los acreedores internacionales, corresponsables del proceso de endeudamiento; y por ello en el PAC, en su primer punto, se planteaba la necesidad de adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía, lo que implicaba una disminución en los pagos de servicio de la deuda. Todo ello quedó en buenos propósitos, dado que en la Carta de Intención se planteó lo contrario a lo mencionado en las líneas precedentes, pues se cubrió con más deuda parte de la pérdida de los ingresos petroleros, para seguir pagando puntualmente los intereses de la deuda pública externa, y los acreedores no realizaron ningún sacrificio, en virtud de que no disminuyeron las tasas de interés, ni los pagos del servicio de la deuda. Como información adicional, cabe citar que ZEPEDA, 1986, pág. 5, crítica que en la Carta, se hayan pactado aspectos de la economía interna, que le corresponden exclusivamente al Congreso de la Unión, como son: "... la política de deuda externa del país 1987 y 1988, las metas de crecimiento económico, de finanzas públicas, entre otras".

adicionales que resultaran (punto 20). Además, se señalaba que se incorporaría un segundo mecanismo de financiamiento potencial de 500 millones de dólares, que operaría si la recuperación de la actividad económica no se materializaba, y que se consideraría como una parte adicional del paquete financiero (punto 21).

En su último punto, el 22, se establecía que durante el período del convenio, las autoridades de México y del Fondo Monetario Internacional, se consultarían periódicamente, para examinar y evaluar la instrumentación y progreso alcanzado por el programa " ... para lograr entendimientos de política para 1987 ... ".

57.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención.- Como se ha comentado, en los puntos del 6 al 8, se fijaron las políticas que en materia fiscal se proponían en la Carta. Así, tenemos que se preveía el fortalecimiento de las finanzas públicas (punto 6), a través de un ajuste en los precios y tarifas del sector público (punto 8) (140), así como modificaciones a la estructura del sistema tributario (punto 7) y la reducción del gasto público.

Se mencionaba que, en virtud de que el sistema tributario mexicano no fue diseñado para operar en un ambiente altamente inflacionario, se habían originado distorsiones y pérdidas de ingresos públicos por lo que, para corregir dicha situación, se había decidido iniciar una reforma estructural del sistema tributario

(140) Considera ZEPEDA, 1986, pág. 5, que esos nuevos aumentos de precios y tarifas del sector público, darían un nuevo y grande impulso a la inflación, situación que ya se ha comentado en la nota 116.

(141), para recuperar el terreno perdido en la recaudación tributaria en los últimos años, en la que se inducirían correcciones en la base gravable del impuesto global de las empresas, medidas empleadas para disminuir las pérdidas de ingresos generados por los rezagos por el tiempo que transcurre entre el momento en que el impuesto se causa y en el que se cobra, así como mejorar la administración tributaria, por lo que con dicho paquete fiscal para 1987, se estimaba que la recaudación llegaría al 1.3 % del Producto Interno Bruto.

58.- Antecedentes del Pacto de Solidaridad Económica.- Ante el fracaso del Programa de Aliento y Crecimiento, que se reflejó con la caída de la Bolsa Mexicana de Valores a finales de octubre de 1987 (142), que a su vez originó la desconfianza en los instrumentos bancarios y no bancarios con la consiguiente dolarización (excesiva demanda de dólares) y el retiro del Banco de México del mercado cambiario el 18 de noviembre de 1987 (creando una gran macro devaluación);

(141) La necesidad de reformar el sistema tributario mexicano, por las distorsiones que había sufrido por la inflación crónica y permanente en nuestra economía, se había evidenciado seis años atrás, por lo menos, y de hecho se había mencionado en programas económicos anteriores (*supra*, epígrafes 45 y 54); sin embargo, ninguna reforma se hizo para dar respuesta a dichas necesidades, sino hasta que se contempló en esta Carta, y que según ya vimos en la nota 139, le correspondía al Congreso de la Unión establecer, pero para TANZI VITO, págs. 15 a 17, menciona que en dichas cartas deberían " ... por ejemplo, un país y el Fondo podrían acordar concordar sobre toda una escala de medidas fiscales específicas, tales como modificaciones en diversos impuestos, tasas de tributación y gastos públicos específicos; subsidios y tarifas de servicios públicos.", y agregando que " ... y si bien las reformas fiscales suelen ser difíciles de escribir en los términos precisos para la supervisión mediante criterios de rendimiento, los programas respaldados por el Fondo a menudo han supervisado dichas reformas mediante revisiones".

(142) Para un estudio profundo sobre el proceso de la caída de la Bolsa Mexicana de Valores en octubre de 1987, véase a ORTIZ W., págs. 90 a 95; y con relación a la situación económica del país a fines de 1987, ver al mismo autor, págs. 95 a 96 y BURGUENO, págs. 20 - 21. Conviene señalar que ORTIZ W., pág. 106, reconoce que hubo factores naturales y externos que complicaron la crisis, como la caída de precios del petróleo en 1986 y, en 1988, la sequía, diversas inundaciones y el ciclón Gilberto, pero de igual manera apunta, que las políticas económicas tomadas por el gobierno, en sí mismas eran incapaces de amortiguar dichos efectos.

aunado a una inflación del 159% para ese año de 1987, aumento del endeudamiento interno y externo, fuga de capitales y nulo crecimiento económico, el día 15 de diciembre de 1987, se firmó el Pacto de Solidaridad Económica, que según el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado era " ... la respuesta de la sociedad mexicana en su conjunto, al deterioro económico que ha sufrido el país a partir de mediados del mes de octubre ... que se reflejó principalmente, en la caída de las bolsas de valores ... ", agregando que ante ello " ... Desde finales del mes de noviembre el gobierno ... indujo un proceso de diálogo y negociación con los sectores ..." de la sociedad para: " ... armonizar los intereses de los distintos sectores de la sociedad ..." y llegando "... a un pacto que implica la adopción de medidas fuertes ... amargas, dolorosas ... estamos pidiendo a la sociedad más esfuerzo y más sacrificio ... que persigue ... evitar que caigamos en una situación ... hiperinflacionaria ..." (143). El propio Pacto, después de hacer las consideraciones, que en términos generales concuerdan con las palabras introductorias transcritas del Presidente de la Madrid, estableció las conclusiones a que habían llegado los suscritores del Pacto, señalando que: la inflación afectaba gravemente a los ingresos de la población en general y, por ello, reclamaba una lucha contra ella, para obtener una protección efectiva al poder adquisitivo de los ingresos; combate que requería una corrección de las finanzas públicas, la regulación de los precios, la apertura comercial al exterior, la simplificación administrativa en materia crediticia, fiscal y aduanera. Por ello, el gobierno federal había decidido adoptar ciertas determinaciones, y los sectores obrero, campesino y empresarial, habían asumido ciertos compromisos, formando éstos y aquéllas, las estrategias de acción del Pacto.

(143)

Las palabras pronunciadas por Miguel de la MADRID H., durante la firma del PSE, fueron publicadas en las páginas 2 a la 4, y el texto íntegro de dicho Pacto, de la página 5 a la 16, en un folleto del Banco Mexicano SOMEX, elaborado para la difusión y mejor conocimiento del Pacto.

59.- Aspectos generales del contenido del PSE.- Se ha considerado por la doctrina, que el pacto contemplaba dos fases en el tiempo, a saber: una primera " ... fase de corrección con costos inflacionarios inevitables y la segunda, es una fase de desinflación concertada y sostenida" (144).

Las líneas fundamentales de acción del Pacto fueron las siguientes:

a).- En materia de finanzas públicas se proyectaba un ajuste adicional suficiente para obtener un balance positivo, disminuyendo el gasto y aumentando los ingresos públicos. Para ello, se programaba que el gasto público disminuyera alrededor del 20,5% del P.I.B. para 1988, eliminando gastos superfluos o improductivos, además de revisar y reducir selectivamente los diferentes renglones del gasto público, sin descuidar la prestación de servicios sociales básicos. Se continuaría desincorporando empresas paraestatales no estratégicas ni prioritarias (145). Asimismo se disminuirían o suprimirían los subsidios de dudosa justificación social y económica.

El incremento de los ingresos públicos se lograría con medidas tributarias, que se comentarán más adelante (*infra*, epígrafe 60), y con el ajuste de los precios y tarifas del sector público, para terminar con el rezago acumulado y alcanzar un nivel real adecuado (y evitar el crecimiento del déficit público y proporcionar un financiamiento sano al gasto del gobierno federal). Y una vez realizado tal ajuste, dichos precios y tarifas permanecerían constantes en enero y febrero de 1988, para

(144) Cfr. ORTIZ W., pág. 98.

(145) Pero con un marco jurídico a penas completado en 1986 por la Ley Federal de Empresas Paraestatales y sólo hasta el 26 de enero de 1990 por su reglamento. Cfr. CORTIÑAS-PELAEZ Y MARTINEZ- CASTAÑON, 1992, parágrafo 3.3.4., específicamente 202 y ss.

ajustarse gradual y concertadamente a partir de marzo de ese año, de acuerdo con la inflación mensual proyectada. Con ello se consideraba que se generarían ingresos adicionales a lo previsto originalmente para 1988, equivalente al 1.4 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto.

b).- Una política cambiaria flexible en la que el tipo de cambio se deslizaría de acuerdo a las circunstancias.

c).- En política comercial, se planteaba la apertura comercial, profundizando el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles, la reducción de estos últimos y la desaparición de la sobretasa del 5% al impuesto general de importaciones.

d).- En política salarial, se preveía que los salarios se incrementarían inmediatamente en un 15%, y el primero de enero de 1988 en un 20%, para después permanecer constantes hasta el primero de marzo de 1988 y, a partir de esa fecha, se ajustarían cada mes, de acuerdo con la evolución previsible del índice de precios de una canasta básica, que incluiría los principales productos básicos y los precios y tarifas de los principales bienes y servicios del sector público, esto es, los salarios mínimos se renovarían cada mes en base a la inflación mensual

proyectada(146).

e).- La política monetaria sería restrictiva durante el primer trimestre de 1988, y después se preveía que las tasas de interés descenderían significativamente, como consecuencia de las reducciones de la inflación (147).

f).- Mantener constantes los precios de garantía de los productos básicos en sus niveles reales de 1987. Además de que el gobierno federal promovería la elevación del nivel de vida de los campesinos.

(146) Por lo que respecta a la política salarial, si es bien cierto que se incrementó el salario en un 15% después de la firma del Pacto, también lo es que nunca se dió el 20% de incremento programado para el primero de enero de 1988, ni tampoco los aumentos mensuales de acuerdo a la inflación esperada, sino que en realidad lo que sucedió fue que en marzo de ese año, en la segunda fase del Pacto, se dió un aumento salarial del 3%, para después permanecer estable hasta fines del sexenio que lo implantó, de tal manera que desde diciembre de 1987 a diciembre de 1988, el salario se incrementó en un 18%, cuando de acuerdo al PSE se había pactado el incremento acumulado del 35% hasta marzo de 1988, y a partir de entonces, se incrementaría mensualmente de acuerdo a la inflación esperada. De lo anterior podemos deducir que la verdadera estrategia del Pacto, fue congelar el salario, para controlar todo lo demás, aún a costa del deterioro del poder de compra de la mayoría de la sociedad mexicana; esta real estrategia puede comprobarse de los datos obtenidos para ese año, pues mientras los salarios se incrementaron en un 3% la inflación fue del 51.7 %. Es otro de los "horrores del neoliberalismo de Miguel de la MADRID y SALINAS, según CORTIÑAS-PELAEZ, León, 1992, Introducción al derecho administrativo, pág. 42 y su nota, que por su importancia se transcribe y que a la letra dice: "Según el Banco de México, para diciembre de 1982, nuestra tercermundista desigualdad económico-social ha llegado a esta cifra ahora "oficial": el 0.74 % de la población detenta ya el 38.59 % del ingreso nacional".

(147) En el texto del PSE, no aparecieron las medidas que se tomarían en la política monetaria; sin embargo fueron expuestas por Pedro ASPE ARMELLA, Secretario de Programación y Presupuesto, como representante del gobierno federal, y aparecieron publicadas en las páginas 13 - 16, de la publicación referida en la nota 143. Conviene aclarar que también en el texto del PSE, no se estableció compromiso alguno por parte del gobierno para asegurar el abasto de bienes de consumo popular, compromiso que fue establecido en las palabras del citado Secretario de Programación y Presupuesto.

De igual manera, se asumían por cada sector subscriptor ciertos compromisos inherentes a los sectores; por lo que respecta al obrero, se comprometió a elevar la productividad, aceptar la política salarial señalada y a disminuir el ausentismo laboral. El sector campesino, se comprometió a: elevar los rendimientos agrícolas y ganaderos, aumentando la oferta de esos productos; ayudar a eliminar el intermediarismo; elevar la productividad; y aceptar los precios de garantía. Finalmente, el sector empresarial se comprometió a: elevar la oferta nacional de productos básicos, moderar la variación de todos los precios y aceptar la política salarial mencionada.

Por último, se convino integrar una comisión de seguimiento y evaluación de las obligaciones contraídas en el Pacto, agregando que este último sería temporal y se extinguiría una vez logrado su propósito (148).

60.- Aspecto fiscal del PSE.- Las medidas tributarias que se contemplaban para incrementar los ingresos públicos eran las siguientes:

(148) Se mencionaba como característica del PSE su temporalidad, porque supuestamente se extinguiría una vez logrado su propósito, y como éste era erradicar de manera definitiva la inflación, y dado que ésta nunca se eliminó, fue por ello que dicho pacto se extendió hasta diciembre de 1988, y fue substituído por uno nuevo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), de similares características. Conviene señalar que el 28 de marzo de 1988, se acordó una nueva estrategia del Pacto, que después se prorrogaría hasta finalizar el sexenio, con base en las siguientes medidas: no habría aumentos a precios de bienes y servicios producidos por el sector público, permanecerían sin aumento los salarios mínimos, se mantendría fijo el tipo de cambio del peso frente al dólar, no se autorizaría incremento alguno, en precios de bienes y servicios sujetos a control por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; y los productos sujetos a registro, aunque no tuvieran control oficial, no deberían incrementar sus precios durante la vigencia del PSE y los precios de garantía se fijarían de acuerdo con el calendario agrícola. Como puede observarse, esta última fase no era acorde con lo manifestado por Miguel de la MADRID, en las palabras pronunciadas durante la firma del PSE, quien señalaba que este último: "... no es un 'plan de choque' en cuanto que no hay una congelación total de los precios de la economía mexicana...".

a).- Se propondrían ajustes en el impuesto sobre la renta, para que los certificados de promoción fiscal se eliminaran, con excepción a los asignados al sector agropecuario.

b).- Los derechos y aprovechamientos se ajustarían a principios de 1988, y a partir de marzo de ese año, evolucionarían a ritmo de los precios y tarifas del sector público.

c).-Desaparecería el ya comentado impuesto adicional a la importación del 5%.

d).- Se intensificaría la cruzada nacional contra la evasión fiscal (149), además de mejorar la administración tributaria.

(149) CORTIÑAS- PELAEZ, 1986-1988, in totum.

CAPITULO CUARTO

LOS MOTIVOS INFLACIONARIOS QUE ORIGINARON ESTE CASO

(De la reforma al artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta, publicada en el Diario Oficial de la federación del 31 de diciembre de 1986)

SUMARIO

SECCION I.- LA RELACION ENTRE LA ECONOMIA Y EL DERECHO EXPRESADA EN LA INFLACION Y SUS CONSECUENCIAS EN LA ESFERA JURIDICA. 61.- Realidad y Derecho. 62.- Inflación, fenómeno económico que incide en la esfera jurídica. 63.- Disposiciones legales distorsionadas por el proceso inflacionario. 64.- Sistema de indexación por inflación en nuestro ordenamiento jurídico: días de salario mínimo. SECCION II.- LAS INTERACCIONES ENTRE LA INFLACION Y LA TRIBUTACION. 65.- Sistema tributario como medida antinflacionaria o inflacionaria en las diversas teorías. 66.- Efectos y distorsiones de la inflación sobre la tributación. 67.- Efectos de la inflación en el impuesto sobre la renta. SECCION III.- LA INFLACION, FENOMENO ECONOMICO, COMO FUENTE REAL DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. 68.- Proceso de positivización de una norma. 69.- Rezagos de la Ley del impuesto sobre la renta ante la inflación, como dato objetivo exteriorizado. 70.- La ideología de la clase legisladora al plantear las reformas a la Ley del impuesto sobre la renta. 71.- Otro elemento a tomar en cuenta

para reformar la Ley del impuesto sobre la renta: un compromiso internacional emanado de la Carta de Intención. SECCION IV.- LA REFORMA AL ARTICULO 7 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1986. 72.- Breve estudio del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del impuesto sobre la renta. 73.- Breve análisis de los ajustes que se realizaron a la Ley del impuesto sobre la renta. 74.- Contenido del artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta antes y después de la reforma. 75.- Continuación: error legal en el cálculo 76.- La constitucionalidad del artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta. 77.- Las tesis jurisprudenciales de 1992 respecto a su constitucionalidad. 78.- Nuestra opinión. 79.- Informe gubernamental sobre los resultados de las reformas a la Ley del impuesto sobre la renta, que entraron en vigor el 1o. de enero de 1987.

CAPITULO CUARTO

LOS MOTIVOS INFLACIONARIOS QUE ORIGINARON ESTE CASO

**(De la reforma al artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta, publicada en el
Diario Oficial de la federación del 31 de diciembre de 1986)**

SECCION I.- LA RELACION ENTRE LA ECONOMIA Y EL DERECHO EXPRESADA EN LA INFLACION Y SUS CONSECUENCIAS EN LA ESFERA JURIDICA.

61.- Realidad y Derecho.- Al vivir el hombre en sociedad, genera una serie de problemas de carácter económico, político, social, etc., conformando todo ello una realidad que es estudiada por las diferentes ciencias con su propia perspectiva, entre ellas, la economía y el derecho. Entre la realidad y el derecho existe una innegable relación, dado que este último se crea en la realidad como un instrumento para regularla conforme a ciertos valores como la justicia y el bien común de la sociedad

(150), a fin de evitar la lucha antagónica de clases que pudiera llevar a la destrucción de la sociedad (151). De ahí que el maestro Villoro Toranzo, señale que el sistema normativo se da en la realidad, por la realidad y para la realidad (152).

De esa realidad, a sólo parte de ella resulta necesario que se le atribuyan ciertas consecuencias jurídicas, llamada por la doctrina como "realidad jurídica" (153). Sin duda alguna, el desarrollo de la sociedad impulsa a que esa realidad jurídica cambie, en virtud de que siendo la sociedad un ente dialéctico, va generando nuevas necesidades jurídicas (de que se normen o positivicen), exigiendo a los legisladores que creen nuevas reglas jurídicas que respondan a esas nuevas necesidades. De tal manera que si el derecho quiere seguir vigente, resulta necesario que se actualice conforme a esa nueva realidad jurídica, lo que exige que el derecho esté en continuo cambio al igual que la sociedad a la que está dirigido. Esto sería lo óptimo pero, en ocasiones, el Derecho se atrasa meses y hasta años en reglamentar un problema que surge en la realidad jurídica, tal es el caso de la problemática inflacionaria en nuestro

-
- (150) VILLOORO TORANZO, páginas 222 y 223, afirma que los valores que mencionamos son los más importantes para el derecho, considerando al bien común como el fin extrínseco más justificable del derecho, y a la justicia como el fin intrínseco del derecho. No obstante, Hans KELSEN se pronuncia en sentido contrario afirmando que: "Derecho y justicia son conceptos diferentes..." y "...Librar el concepto del derecho de la idea de la justicia es difícil, porque ambos se confunden constantemente en el pensamiento político no científico..." Este autor reduce al Derecho a la única función de "inducir al individuo a abstenerse de la interferencia violenta en la esfera de los intereses de los otros". Cfr. KELSEN, págs. 6 y 25; y, respecto del sentido científico y de la postura sociopolítica de Kelsen y sus epígonos latinoamericanos, v. CORTIÑAS-PELAEZ, 1972, pp. 16-17 y 100-104; y, CORTIÑAS-PELAEZ, ya en 1969, I, pp. CXLII-CXLIV y 867-907.
- (151) Sin embargo, para Carlos Marx "...el Estado está al servicio de los intereses comunes de la clase dominante o... procura justificar las contradicciones insalvables de las clases en lucha"; por ello no es en su concepto, un instrumento imparcial, sino totalmente inclinado a favor del grupo dominante. Cfr. NOVOA MONREAL, pág. 242.
- (152) VILLOORO TORANZO, pág. 151.
- (153) Sobre el concepto de realidad jurídica, véase *ibidem*, páginas 152 y 190.

país (154).

62.- Inflación, fenómeno económico que incide en la esfera jurídica.- La inflación, a pesar de ser un fenómeno de origen indudablemente económico, tiene sus incidencias en las esferas políticas y sociales, las cuales hemos visto a grandes rasgos (*supra*, epígrafes 11 al 13). Una de esas consecuencias que origina es la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, llamado también proceso de desvalorización del dinero, que se produce de manera paulatina y en forma proporcional al crecimiento de la inflación. En México, el proceso inflacionario no representaba problema cuando su índice alcanzaba un dígito, pero cuando alcanzó 2 ó 3 dígitos, se hicieron evidentes sus nefastas consecuencias en todas las esferas, y la jurídica no fue la excepción.

En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico existían diferentes disposiciones que se encontraban cuantificadas nominalmente, dirigidas a regular a la sociedad mexicana en épocas de estabilidad de precios, por lo que al depreciarse la moneda por el desgaste inflacionario, generó ciertas distorsiones haciendo obsoletas varias disposiciones legales que cuantificaban la competencia, indemnización, multa o formalidades en moneda de curso legal, como por ejemplo:

(154)

Al respecto NOVOA MONREAL, págs. 38-39, nos menciona : " En momentos de transformación social tan rápida, lo más que se consigue es que cuando el legislador se percató de que la norma ha quedado obsoleta, intente una modificación de ella. Pero esta modificación se realiza con relación al momento en que ella se estudia y elabora, desde entonces hasta que se la pone en vigencia transcurre un lapso que hace que la modificación llegue ya retrasada y a poco andar, las nuevas circunstancias sociales vuelven a convertirla en definitivamente obsoleta ".

a).- En la actualidad el artículo 105 del Código Civil del Estado de México, establece una multa al Oficial del Registro Civil que retrase la celebración de un matrimonio, con una " grandiosa " multa de \$100.00 (cien pesos 00/100 M. N.), por lo que resulta más caro un dulce o chicle, que la multa impuesta al servidor público mencionado.

b).- O bien, lo dispuesto por el actual artículo 2555 fracción II del Código Civil del Distrito Federal, que ordena que deben otorgarse en escritura pública, o en carta poder ratificada ante Notario Público, Jueces o Autoridades administrativas correspondientes, los mandatos cuyo interés del negocio para el que se confiere, llegue a \$5,000 (Cinco mil pesos 00/100 M. N.), por lo que el tendero, al saber que el comprador actuó en nombre de otro, y cuando la venta exceda de \$5,000 (cinco mil pesos 00/100 M. N.), debe requerir dicho mandato por escritura pública.

c).- O lo señalado por el actual artículo 2304 del Código Civil del Estado de México, que faculta al arrendatario a dar fianza o substituir esa garantía con el depósito de un mes de renta, cuando esta última no exceda de la " fabulosa " cantidad de \$25.00 (veinticinco pesos 00/100 M. N.) mensuales, tratándose del arrendamiento de una finca urbana.

d).- Podríamos seguir enumerando disposiciones legales de otros Códigos o de los ya mencionados, pero en los ejemplos antes señalados se observa la

distorsión de la que hemos venido hablando.

63.- Disposiciones legales, distorsionadas por el proceso inflacionario.- Como lo hemos señalado la nueva realidad económica, que generó la inflación crónica y permanente en nuestro país, afectó sólo algunas disposiciones legales, que cuantificaban monetariamente diversos aspectos. Lo anterior obligó a nuestro legislador a reformar varios artículos, estableciendo un sistema de actualización de esos aspectos que se cuantificaban monetariamente.

A fin de ejemplificar la aplicación de dicho sistema de actualización, realizaremos un análisis panorámico sobre algunos de los diferentes Códigos del Distrito Federal y del Estado de México, por lo que quizás se omitan algunos artículos en los que no se haya plasmado el sistema de actualización, o bien en los que se haya establecido y no se mencionen en este trabajo, pero los siguientes ejemplos serán suficientes para resaltar las modificaciones o adecuaciones que ha sufrido el derecho, por la afectación de la nueva realidad económica inflacionaria.

Del análisis referido en algunos de los diferentes Códigos, se puede observar que efectivamente sólo algunas de las disposiciones legales fueron afectadas por el proceso inflacionario, es decir, aquellas disposiciones legales que contemplaban elementos monetarios de cuantificación, de diversos aspectos del derecho tales como competencia, formalidad, indemnización, multa y algunos otros puntos en materia penal y fiscal; por ello, en nuestro afán de ser algo sistemáticos,

realizaremos un estudio de tales aspectos, señalando con ejemplos algunos de los artículos en los que se implantó tal sistema de actualización . Así tenemos artículos relativos a:

a) La competencia.- De acuerdo al concepto que nos da Eduardo Pallares, "la competencia es la porción de jurisdicción que se atribuye a los tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional"(155). Como puede observarse, la razón de ser de la competencia es la de distribuir la tarea judicial, y esta distribución se determina por diversos motivos, y uno de ellos es precisamente por la razón de la cuantía del litigio, es decir, el valor económico de la controversia, que no siempre es fácil de cuantificar, de ahí que en la doctrina procesalista, se establecen diversos principios que se utilizan para determinar la cuantía de la causa (156). Por ello, la necesidad de establecer en términos monetarios la competencia por razón de la cuantía, para que determinado juez o magistrado conozca del asunto, aunque lo anterior ha producido en la doctrina polémicas (157), sobre si deben distinguirse los juicios en cuanto a su monto pecuniario, pues entonces podría hablarse de justicia para los pobres y justicia para los ricos. Como ejemplo de artículos que se refieren a la competencia, en los que se ha aplicado el sistema de actualización, tenemos: el artículo 20 fracción III, del Título Especial del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; 6o. fracción I, 53, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México; 892 de la

-
- (155) Cfr. PALLARES, pág. 162. Para el lector interesado sobre otros conceptos de competencia, búsquese en: BURGOA, pág. 381; Diccionario jurídico mexicano, tomo I, pág. 542; BECERRA, pág. 14.
- (156) Con relación a los principios utilizados para cuantificar la cuantía de la causa, véase a PALLARES, págs. 212 y 213.
- (157) En el Diccionario jurídico mexicano, tomo I, pág. 543, se nos habla de tal polémica.

Ley Federal del Trabajo.

b) La formalidad.- En sentido amplio, Eduardo Pallares ha considerado a las formalidades como " las condiciones, términos y expresiones que se requieren para que un acto o instrumento sea válido"(158). En nuestro derecho, sólo en algunos contratos por su importancia pecuniaria, que se cuantificaba nominalmente, se había exigido por la ley cierta formalidad, pero con el tiempo y el desgaste inflacionario de nuestra moneda, tal formalidad se llegó a requerir aún para asuntos de poca importancia económica, distorsionando la "ratio legis". En efecto, según la doctrina civilista en materia de contratos, se ha considerado la formalidad como la manera de exteriorizar la voluntad o el consentimiento de los contratantes, cuando esta formalidad

(158) PALLARES, pág. 375.

es un elemento de validez (159), exigiéndose tal formalidad en ciertos negocios jurídicos por su importancia económica, la cual ha consistido casi siempre, en que el consentimiento se exprese por escrito y en pocas ocasiones se ha exigido que se otorguen ante un fedatario público. Lo anterior, con el pretendido objetivo de darle mayor seguridad y prueba a las operaciones de cuantía económica importante, evitando los litigios y dando precisión a las obligaciones asumidas, e invitando a la reflexión a las partes contratantes antes de celebrar dicho contrato. A manera de ejemplo y realizando un recorrido por nuestra legislación civil actual, encontramos que, en efecto, se ha

- (159) Sobre el concepto de formalidad en materia de contratos, consúltese a: BEJARANO, pág. 85 a 90; BORJA, pág. 180; en el *Diccionario jurídico mexicano*, tomo II, pág. 1460; GUTIERREZ Y GONZALEZ, pág. 263 y sigs.; ORTIZ-URQUIDI, pág. 336; ROJINA VILLEGAS, tomo I, pág. 131; SANCHEZ MEDAL, pág. 47; TREVINO, tomo I, pág. 75; y ZAMORA Y VALENCIA, pág. 29. De los autores mencionados en esta nota, ninguno se percató, o por lo menos no trata, las distorsiones que provoca la inflación en el derecho, salvo el abogado SANCHEZ MEDAL, págs. 73 a 75 y 187 a 189, quien en el primer grupo de págs., señala que: "...el deterioro progresivo del valor real de la moneda nacional produce graves desequilibrios en las prestaciones y obligaciones de ejecución diferida o escalonada que tiene por objeto una suma de dinero, p. ej.: el mutuo, el arrendamiento, las ventas a crédito, el suministro, la renta vitalicia, etc...para eludir ese desequilibrio superviniente...debido tanto a la posterior desvalorización de la moneda nacional por disminución económica de su poder adquisitivo, como a la también posterior devaluación...suelen recurrir los contratantes a las 'cláusulas de estabilización', a fin de valorizar contractualmente las deudas de dinero pendientes de pago y mantener para ellas el valor real y no el valor nominal de las mismas...tales cláusulas son o cláusulas 'monetarias' que hacen referencia al valor del oro o de una moneda extranjera; o cláusulas 'económicas', llamadas también 'cláusulas de escala móvil' o 'cláusulas de indexación', que remiten al valor de ciertas mercaderías...o de determinadas prestaciones...o al costo de la vida conforme a los índices de precios...". Agrega dicho autor que en nuestro derecho positivo, están permitidas las cláusulas monetarias y, por lo que respecta a las cláusulas económicas, considera que dada la libertad contractual y por no existir disposición legal que las prohíba, considera que dada la libertad contractual y por no existir disposición legal que las prohíba, considera que también éstas son posibles; sin embargo, menciona dos ejecutorias de la Suprema Corte en las que rechaza este tipo de cláusulas económicas. En el segundo grupo de páginas nos menciona que, dada la pérdida creciente del poder adquisitivo de la moneda que progresivamente se deprecia y recibe el impacto incansante de los frecuentes procesos inflacionarios, justifica moralmente el pacto de intereses en el contrato de mutuo para compensar la desvalorización del dinero, recomendando que existen dos maneras válidas de protegerse frente a la depreciación de la moneda en el contrato de mutuo, una de ellas es entregando al mutuario precisamente moneda extranjera, y estipulando intereses a una tasa convencional que se calcule que corresponderá para entonces, a la depreciación de la moneda a causa de la inflación, pudiendo ser una tasa flotante para estar acorde su monto con el precio del dinero en el mercado interno. Aunque cabe aclarar que los juristas BEJARANO, págs. 166 a 169; BORJA, págs. 280 a 287; y GUTIERREZ Y GONZALEZ, págs. 397 a 400, al tratar los efectos jurídicos entre los contratantes y especialmente cuando estudian la teoría de la imprevisión y la cláusula "Rebus sic stantibus" (si las cosas quedan en el mismo estado), tampoco contemplan las distorsiones que la inflación provoca a las obligaciones, generadas en contratos de tracto sucesivo o de prestaciones diferidas.

exigido cierta formalidad cuando el objeto del contrato es de trascendencia económica, cuantificada por parámetros de ajuste automático, como es la compraventa regulada en los artículos 2317, 2320 y 2321 del Código Civil para el Distrito Federal, así como el contrato de hipoteca plasmado en el artículo 2917 del mismo Código, o bien aún cuantificada en términos monetarios en forma obsoleta, como el contrato de donación planteado en los artículos 2344; o el arrendamiento en los artículos 2406 y 2407; o el mandato en el artículo 2555; o el contrato de obra a precio alzado en el artículo 2618, o el contrato de transacción a que se refiere el artículo 2945; todos del citado Código Civil del Distrito Federal (160). Entre otros artículos que se refieren a la formalidad, cuantificada por parámetros de ajuste automático, encontramos los artículos 347, 464, 722 fracción XIV, 724, 1020 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México; 313, 318 del Código Penal del Estado de México; 1000, 1001, 1002 de la Ley Federal del Trabajo.

c).- La indemnización (161). Es otro de los aspectos que jurídicamente tiene que ser cuantificado, y que se ha conceptualizado como el resarcimiento, restablecimiento o reparación de un daño causado con intención,

(160) Nótese que existen artículos del Código Civil del Distrito Federal que han sido reformados, estableciendo en ellos parámetros de ajuste automático, pero otros aún no han sido reformados y se continúa cuantificando nominalmente la formalidad. También encontramos dentro del segundo grupo, en los que no se han realizado las reformas correspondientes para actualizar sus hipótesis, sino que siguen cuantificándose nominalmente, los artículos: 2198, 2260, 2409, 2471, 2797 del Código Civil para el Estado de México, así como el art. 564 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. De seguir buscando artículos sin reformar en ese sentido, encontraríamos muchos más ejemplos. Pero lo peor del caso, es que nuestros legisladores parecen olvidar la necesidad de adecuar las disposiciones legales que lo requieran a la inflación, pues aún continúan reformando artículos cuantificando monetariamente diversos aspectos del derecho, como los artículos 62, 79, 89 de la Ley general de sociedades mercantiles, reformados recientemente por el decreto publicado en el Diario Oficial de la federación de 11 de junio de 1992.

(161) A efecto de profundizar en el tema de la indemnización, se recomienda ver a: BEJARANO, págs. 263 a 269; BORJA, págs. 463 a 466; Diccionario hispánico universal, II, pág. 805; Diccionario jurídico mexicano, tomo III, pág. 1679; y GUTIERREZ, págs. 499 y sigs.

descuido, negligencia o por el empleo de alguna cosa o aparato que provoque dichas consecuencias dañosas que ha sufrido la víctima. Con la indemnización se pretende que la reparación del daño coloque a la persona lesionada, en una situación similar a la que tenía antes de ser perturbada, mediante la restitución ó reposición de la cosa, si ésta ha sido destruida o ha desaparecido, o bien la compostura y, en caso de que lo anterior no sea posible, una compensación o retribución en numerario por el daño emocional, material o corporal que ha sufrido la víctima. Unos ejemplos de lo anterior, los tenemos en los artículos 283 fracción VI, 436, 439, 500, 502 de la Ley Federal del Trabajo, y en el artículo 696 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; los cuales contienen actualmente un parámetro de actualización automática del monto de la indemnización.

d).- La multa (162).- De acuerdo a un concepto generalizado, la multa en realidad es una pena de carácter pecuniario, y por ello es un castigo impuesto por autoridad legítima, al que ha cometido un delito o falta, consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero. Al ser la multa una pena, su finalidad es intimidatoria, para evitar la delincuencia o las faltas por las que se impone, por el temor de su aplicación; además de ser ejemplar, pues no solamente sirve de ejemplo al que se le aplica, sino para los demás, a efecto de que todos adviertan la efectividad de la amenaza estatal; además de ser correctiva, toda vez que impide la reincidencia; y, por último, debe ser justa.

De acuerdo a lo expuesto, la multa debe representar un detrimento sensible en el patrimonio individual del sujeto al que se le aplicará, a efecto

(162) Consúltese sobre el concepto de multa el Diccionario hispánico universal, pág. 990, y el Diccionario jurídico mexicano, tomo III, págs.2162 y 2163. Y, con relación a las características y finalidades de la pena, búsquese en la última obra citada, tomo IV, págs. 2372-2373, y CASTELLANOS F., págs. 307 a 309.

de que pueda controlarse la conducta del individuo, por medio de la amenaza de que se le infligirá un mal pecuniario, en caso de que realice una conducta no deseada, es decir, se pretende que el autor de la falta no vuelva a cometerla, ni tampoco los testigos que observaren su castigo; de tal manera que si dicha multa establecida en términos nominales, por los efectos de la inflación, ha dejado de representar una aflicción para aquel que la va a pagar con sus recursos económicos, es indudable la necesidad de reformar y actualizar dicha sanción pecuniaria; por ello tuvo que establecerse el sistema de indexación, a efecto de no reformar continuamente los artículos que establecían las multas. Por su importancia, transcribimos la Exposición de motivos que se esgrimieron para hacer la reforma en ese sentido, de la Ley Federal de Trabajo:

" ... El último punto que toca la Iniciativa, se refiere a la modificación del sistema de cuantificación de las sanciones pecuniarias que se imponen en materia de trabajo, para establecer un sistema flexible que se ajuste por sí mismo a las variaciones de las condiciones económicas del país. Para la operación de este sistema se toma como base de cálculo de las sanciones económicas, la cuota diaria vigente de salario mínimo general en el lugar y tiempo en que se cometa la violación a los preceptos de la Ley Federal del Trabajo... Como se apreciará, esta innovación preservará la ejemplaridad con que se determinó sancionar cada una de las violaciones en materia de trabajo, pues la actualización periódica de los salarios mínimos traerá como consecuencia el ajuste automático de las sanciones... El título dieciséis de la Ley vigente, relativo a responsabilidades y sanciones es objeto de una modificación estructural de fondo, propuesta en la iniciativa. En efecto, se cambia radicalmente el criterio base para cuantificar el monto de las sanciones establecidas, puesto que el sistema vigente ha venido operando sobre multas y sanciones pecuniarias, fijadas en pesos y la iniciativa propone la cuantificación de multas y sanciones pecuniarias, con base en el salario mínimo general, que se multiplica en el número de veces adecuado a la gravedad de la sanción... El nuevo sistema es indudablemente más adecuado, equitativo y justo, porque impide la obsolescencia de las sanciones en función de las fluctuaciones del valor de la moneda; permite que siempre corresponda a la realidad del factor económico fundamental del derecho del trabajo que es el salario. Este, al modificarse anualmente, permite la adecuación de multas y sanciones a una realidad más objetiva, y con ello se impide que, en un momento dado, sea más conveniente pagar las multas que cumplir las disposiciones legales, cuya modificación exige el cumplimiento del proceso legislativo... Las comisiones unidas consideran pertinente la modificación que con este espíritu, se hace a

los artículos 876 a 887 y al 891 de la Ley vigente" (163).

También sería conveniente transcribir la Exposición de motivos de las reformas que en ese sentido se le hicieron a la Ley de Amparo, que a la letra dicen:

" ... Se propone, asimismo, la reforma de varios preceptos que fijan multas que sancionan la conducta indebida de las partes para actualizarlos de acuerdo con el valor de nuestra moneda, pero con un criterio flexible que se apoya en el salario mínimo, para no modificar constitucionalmente (sic., aunque creemos que querría decir continuamente) la Ley de Amparo de acuerdo con los constantes cambios monetarios... La Comisión de Justicia recogió de los miembros de los diversos grupos parlamentarios que la componen, la preocupación manifestada en relación con las consecuencias que la actualización de las multas pudiera tener y por lo mismo, con el propósito de que quede suficientemente claro que éstas de ninguna manera tienen por objeto limitar el ejercicio del juicio de amparo, proponen adicionar al artículo 3o. bis un segundo párrafo con el texto siguiente: 'El juzgador sólo aplicará las multas establecidas en esta Ley a los infractores que, a su juicio hubieren actuado de mala fe '. En consecuencia, el párrafo que en la minuta aparece como segundo pasaría a ser el tercero"(164).

Como ejemplos con relación a una multa aplicando el sistema de actualización, tenemos los artículos: 65 bis, 66, 119, 167, 189, 352, 357, 726, 948, artículo 17 del Capítulo de Justicia de Paz, 62 fracción II, todos ellos del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; 75, 91, 122, 123, 124, 133, 134 fracción II, 139, 146 fracción I, 215, 463, 1011 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de

(163) Cfr. la Exposición de motivos de la iniciativa del decreto de reformas a la Ley Federal del Trabajo, sobre capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene y federalización de actividades y ramas, presentada por el Lic. José López Portillo, como presidente de la República, de fecha 7 de abril de 1978. En forma posterior y aprobada dicha iniciativa, se publicaron tales reformas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de abril de 1978.

(164) Cfr. el dictamen de la comisión de justicia de la H. Cámara de Diputados, año II, t. II, No.43, pág. 232, de fecha 27 de diciembre de 1983, con relación a la minuta con proyecto de decreto que modifica diversas disposiciones de la Ley de Amparo, que envía la H. Cámara de Senadores, para su estudio y dictamen. En forma posterior y aprobada dicha iniciativa, se publicaron tales reformas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de enero de 1984.

México; y los artículos 891, 994, 996, 997, 998, 999, 1002, 1004, 1005, 1006 de la Ley Federal del Trabajo; 1066 y 1068 del Código de Comercio. Existen otros artículos que también contemplan una multa, pero aún utilizando términos monetarios, por lo que sus hipótesis legales obviamente han sido distorsionadas por la inflación, como los artículos 112, 120, 1507 del Código Civil; 861 del Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal; 105 y 1355 del Código Civil del Estado de México.

e).- El caso especial en materia penal: cuantificación de las penas en los delitos patrimoniales.- Es indudable que en "Delitos en contra de las personas en su patrimonio", a que se refiere el título vigésimo segundo, del libro segundo del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, el bien jurídico tutelado es derechos patrimoniales, por lo que la pena en cierto aspecto va a depender del daño económicamente causado a la víctima; de ahí que el penalista González de la Vega mencione que en este tipo de delitos "...la pena se mide más o menos en proporción paralela al importe de lo robado y se agrava por la concurrencia de calificativos derivados de circunstancias de modo o lugar de comisión, o personales del infractor"(165) . De tal manera que al establecer en forma monetaria el importe del daño causado a la víctima, a fin de determinar la punibilidad, dicha hipótesis legal es distorsionada por el proceso inflacionario, provocando someter a proceso o sentenciar a diversos individuos por objetos de ínfimo valor, con graves problemas que en forma magistral se señalaron en la Exposición de motivos y debates, que por su importancia se transcribe a continuación:

" ... Los montos o cuantía que la legislación penal actual para el Distrito Federal, en materia de fuero común y para toda la República en materia Federal, contempla en su título vigésimo segundo para las sanciones aplicables a delitos patrimoniales, tales como robo, abuso de

(165) GONZALEZ DE LA VEGA, pág. 181.

confianza, fraude y daño en propiedad ajena, en relación con el resultado del daño causado, en la actualidad ya no corresponden a la realidad económica del país, lo que obliga a revisar esos montos de los citados supuestos de delitos, a efecto de que su penalidad eventual tenga adecuada relación con esa realidad y con la significación que el bien tutelado tiene ... Las cuantías que establece la legislación vigente, de visible obsolescencia, origina grandes injusticias y provocan un innecesario incremento de la población sujeta a reclusión, con todo el costo social, político y económico que esto trae consigo... Las bases y lineamientos que de acuerdo a los programas de readaptación social deben darse en torno al sistema de impartición de justicia, destacando los valores fundamentales del individuo como son su familia, su dignidad y brindarle un trato más humano, hacen no sólo aconsejable sino necesario proponer la modificación de las normas penales aludidas para evitar la reclusión innecesaria de personas, y consecuentemente el abandono de la familia, su trabajo y su contribución como elemento activo y productivo hacia el medio social... Por lo anteriormente expuesto, resulta evidente la necesidad de reformar las cuantías mencionadas lo que, además de favorecer la concesión de la libertad bajo fianza y repercutir favorablemente en las áreas de la libertad preparatoria, la condena condicional y la conmutación de la pena en los casos en que estos beneficios sean procedentes; de inmediato permitirá la excarcelación de una cantidad considerable de reos que hoy están sujetos a proceso o sentenciados por delitos de orden patrimonial cuyas cuantías son injustas y desproporcionadas a la pena hoy impuesta... Analizada la Iniciativa... se encontró que la modificación que pide en cuanto a la calificación o establecimiento de nuevas cuantías en este tipo de delitos patrimoniales, es positiva, y obedece a un interés social que permite actualizar las realidades al objetivo de la norma... Sin embargo, haciendo algunas reflexiones de carácter económico, de realidades sociales, de la movilidad en todos los órdenes de nuestra sociedad, de la falta de actualidad y de algunas disposiciones a la vida de nuestro país, nos permitimos exponer... México, desde hace ya varios años, sufre impactos económicos serios en sus distintas áreas, su población ha experimentado una serie de circunstancias que han afectado su esfera individual, familiar y colectiva, entre otras, el deterioro de nuestra moneda, la pérdida cada vez mayor de su poder adquisitivo, el aumento del precio o del valor de todos o casi todos los artículos u objetos ya sean de primera necesidad o de otro orden y utilidad. Estas circunstancias que no han sido ajenas a los diferentes dispositivos legales, entre ellos el Código Penal, cuyas penas y sanciones de carácter corporal y pecuniario en algunos de sus preceptos han sufrido reformas y en otras, como son las que nos ocupan, se trata de adecuarlas a un procedimiento de actualización fácil, sencillo y flexible que permita al juzgador ajustar sus sentencias y resoluciones a una realidad actuante y cambiante en nuestro país... Establecer un criterio de cuantías fijas nos podría poner en una situación tal, que en uno o dos años las reformas que nos ocupan volverían a ser obsoletas, injustas, inequitativas y no cumplirían con el espíritu del legislador, de adecuar las penas a los tipos de conducta previstos en el Código... Por eso se presenta a la atenta consideración de la H. Asamblea una fórmula que, basada en el salario mínimo general diario vigente en el

Distrito Federal, en los momentos en que se ejecute el delito, permita determinar las cuantías, los montos o las estimaciones de aquellos bienes a los que se refiere este Título del Código Penal... En cuanto a la imposición de la multa, se ha tomado en consideración y como punto de partida el criterio establecido en el artículo 39 del ya mencionado ordenamiento, ajustándolo al criterio del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; por lo que también propone reformar su texto actual para relacionarlo debidamente... Así las penas se manejarían con un criterio de justicia basado en factores dinámicos que adecúan las hipótesis legales, siempre atendiendo a la fijación del salario mínimo general diario en el Distrito Federal, sin tener la necesidad de modificar en cada Legislatura o legislaturas, los montos de las cuantías de los delitos patrimoniales... Para facilitar el manejo y hacer entendible y desde luego no repetitivo en cada uno de los artículos el uso del término salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, se utilizará única y exclusivamente en cada precepto normativo la palabra `salario'... Al seguir el sistema que toma como base para la fijación de las cuantías de los delitos y las sanciones el valor del salario mínimo, fácilmente se puede determinar la punibilidad, porque bastará que se multiplique el citado salario mínimo, que por día se perciba en el lugar de que se trate -en este caso el Distrito Federal- por el número de veces que se señale en el mismo artículo, como se propone en el precepto número 370 de cien veces para que se imponga una pena hasta de dos años de prisión, o más de cien pero no de quinientas, o bien más de quinientas veces para aquellos casos en los que la pena para el sujeto activo sea de 4 a 10 años de prisión... Por las razones expuestas, la Comisión se permite proponer como Dictamen, reformas y modificaciones a las propuestas de la Iniciativa, en lo concerniente a los Artículos 370, 375, 382 y 386; también la modificación a los Artículos 39 y 369 del actual texto vigente del ordenamiento que nos ocupa; así como la inserción de un nuevo artículo, dentro del Título Vigésimosegundo, que trata de los delitos en contra de las personas en su patrimonio, que quedaría marcado con el numeral 369 Bis, cuyo propósito es relacionar la nueva técnica de fijación de montos y cuantías, penas y sanciones con los objetivos de la reforma" (166).

f).- En materia fiscal.- Los artículos de la Ley del impuesto sobre la renta que fueron distorsionados por el proceso inflacionario, se comentarán en forma amplia en los epígrafes siguientes (infra, numerales 72 a 78). Y por lo que respecta al estudio de las demás disposiciones fiscales que sufrieron distorsión por la inflación,

(166)

Cfr. la Exposición de motivos y el dictamen de la comisión de justicia de la H. Cámara de Diputados, año III, t. III, No. 38, págs. 8, 48, 49, de fecha el primer documento de 29 de octubre de 1981, y el segundo de 14 de diciembre del mismo año; de la iniciativa del decreto de reformas al Código Penal.

sobrepasa los límites y alcances del presente trabajo, estudio que consideramos que podría ser una extensión de aquél. Aunque creemos necesario comentar que, al igual a lo señalado en el inciso anterior, los delitos fiscales contemplados en el Código Fiscal de la Federación, tuvieron de igual manera, que ser cambiados en lo que respecta a su sistema para determinar el monto de la penalidad, sustituyendo el de cantidades fijas preestablecidas, por la utilización del salario mínimo como unidad para su cuantificación, a fin de actualizar las disposiciones legales a la situación inflacionaria que vive el país. Lo anterior, al igual que el derecho penal, es con el objeto de determinar la gravedad económica y en su caso, la penalidad del delito, en base al importe económico con que se ha lesionado al fisco, o bien al beneficio indebido obtenido. Estas reformas fueron publicadas también por el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1986, modificando los artículos 92, 104, 108, 112, y 115 del citado Código Fiscal.

64.- Sistema de indexación por inflación en nuestro ordenamiento jurídico: días de salario mínimo.- En primer lugar, de la investigación y análisis referido en el epígrafe anterior, se pudo constatar que ante las distorsiones que la inflación produjo en nuestras legislaciones, inicialmente se introdujeron reformas para modificar los montos de cuantificación de los diversos aspectos legales comentados, hasta que se reconoció la necesidad de implementar sistemas de corrección automática, que como ya vimos, se utilizaron con relación al valor de una prestación, el salario mínimo, por su fácil cuantificación, a diferencia de otros mecanismos (167).

(167) El civilista SANCHEZ MEDAL, págs. 73 y 74, nos refiere otros parámetros de corrección monetaria, como aquellos que remiten al valor de ciertas mercaderías (trigo, petróleo, etc.), o al costo de la vida conforme a los diferentes índices de precios.

En segundo lugar, se observó que no en todas las disposiciones legales que se refieren a una cuantificación monetaria de la competencia, formalidad, indemnización o multa, se ha introducido el sistema de indexación para corregir las distorsiones que ha provocado la inflación en este tipo de normas, algunas veces se entra en contradicción con los artículos que han sido reformados en ese sentido, o bien se introduce el sistema de indexación en épocas diferentes en un mismo código, entrando de igual manera en contradicción como es el caso del artículo 6 Fracción I, en relación con el artículo 53, ambos del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

De lo anterior concluimos que resulta necesario un profundo estudio, sobre cada uno de los Códigos analizados, a efecto de reformar en forma total todos los artículos en los que se cuantifiquen, monetariamente, los diversos aspectos del derecho, para darle congruencia.

Cabe observar que con la nueva Ley monetaria que entró en vigor en enero de 1993, podríamos haber tenido la esperanza de que las hipótesis legales previstas en varios de los artículos, que no se han modificado estableciendo el sistema de indexación respectivo, se actualizarían; sin embargo, de acuerdo al art. 9 transitorio del Decreto que crea una nueva unidad del sistema monetario, publicada en el Diario Oficial del 22 de julio de 1992, se expresa lo siguiente:

"NOVENO.- Las expresiones en moneda nacional contenidas en leyes, reglamentos, circulares u otras disposiciones, que hayan entrado en vigor con anterioridad al 1o. de enero de 1993, se entenderán referidas a la unidad monetaria que se substituye. Al computar, expresar o pagar dichas cantidades en la nueva unidad monetaria se aplicará la equivalencia establecida en el artículo 1o."

En virtud de lo señalado anteriormente, seguirán distorsionadas las hipótesis legales de los artículos en los que se siguen cuantificando los diversos aspectos del derecho en forma monetaria, llegando a casos ridículos como el que se refiere el artículo 2304 del Código Civil del Estado de México, dado que en la actualidad, nunca podremos encontrar un inmueble en la zona urbana cuya renta sea de 25 pesos mensuales, o expresado en la nueva unidad monetaria, de dos y medio centavos.

Nuestros ordenamientos jurídicos han establecido como medida de actualización o indexación, días de salario mínimo, pero es bien sabido que éste crece menos que la inflación, por lo que paulativamente se irán desactualizando los parámetros de indexación establecidos en los artículos respectivos.

SECCION II.- LAS INTERACCIONES ENTRE LA INFLACION Y LA TRIBUTACION.

65.- Sistema tributario como medida antinflacionaria o inflacionaria en las diversas teorías.- La doctrina (168) ha considerado que en el estudio de la relación entre la inflación y la tributación, han existido dos tipos de enfoques: el primero, estudiaba la posibilidad de utilizar el instrumento tributario como un mecanismo de estabilización económica; por lo que, a fin de cumplir con este objetivo, se enfatizaba la necesidad de que el sistema tributario tuviera un alto grado de elasticidad porque, de lo contrario, se corría el riesgo de que dicho sistema se convirtiera en un factor que coadyuvara o dinamizara el proceso inflacionario.

Pero, ante la persistencia del proceso inflacionario por largos períodos, se cambió el enfoque, ubicando el análisis ahora, en las distorsiones que la inflación producía en los sistemas tributarios, así como las medidas o ajustes que tendrían que efectuarse, a fin de neutralizar tales distorsiones.

Según hemos visto en epígrafes anteriores (*supra*, 24, 25, 32, 36) las teorías de la demanda, la monetarista y la estructuralista afirman que la tributación puede ser un mecanismo antinflacionario y, por lo tanto, un mecanismo de estabilización económica pues, al aumentar los ingresos fiscales y con ello reducir el déficit fiscal, se produce también la reducción de la demanda. Estas tres teorías coinciden en señalar la necesidad de contar con un sistema tributario flexible, lo cual se logra a través de aumentar su elasticidad automática. De lo contrario, aseguran que,

(168) Véase Organización de los Estados Americanos, págs. 1, 2, 147.

por la baja elasticidad del sistema tributario, éste se convertiría en un elemento desestabilizador de la economía, en la medida en que el incremento nominal de los gastos públicos, no alcanzara a ser financiado a través del sistema tributario, lo que produciría déficit fiscal. Para la teoría monetarista, el déficit fiscal es la causa del proceso inflacionario; mientras que para la teoría estructuralista, es un mecanismo de propagación de un proceso que fue iniciado por la rigidez en el sistema productivo. Lo cierto es que la inflación ha demostrado que un sistema tributario con una baja elasticidad, provoca una caída de la recaudación fiscal; de ahí que múltiples autores coincidan en señalar la necesidad de que, más que usar al sistema tributario como una medida antinflacionaria, deben estudiarse los efectos económicos que produce la inflación en la tributación, para después adecuar la tributación al fenómeno inflacionario imperante.

Por último, cabe señalar que la teoría de costos considera que los impuestos son inflacionarios; en consecuencia, podremos deducir que para esta teoría también es necesario que se realicen los ajustes pertinentes, para adecuar el sistema tributario a efecto de que rija en épocas inflacionarias pues, de no realizarse dichos ajustes, podría ocasionar el incremento de los impuestos y, en consecuencia, el aumento de los costos, lo que a su vez conllevaría al inicio o propagación del proceso inflacionario.

66.- Efectos y distorsiones de la inflación sobre la tributación.-

En todo sistema tributario se establece la carga tributaria en forma proporcional a la capacidad económica o manifestación de la riqueza de los contribuyentes del Estado, para cubrir los gastos de este último o, dicho en términos de la legislación mexicana, la carga tributaria se establece en forma proporcional y equitativa, a efecto de financiar los

gastos públicos del Estado (artículo 31 fracción IV constitucional). En tanto no aparece el proceso inflacionario en la economía, dicho sistema tributario se establece para épocas de estabilidad económica, por lo que al aparecer la inflación en el medio económico o, más bien, al hacerse crónica y arraigada, esto repercute en el sistema tributario, afectando con ello a la carga tributaria. En efecto, siendo la obligación tributaria una relación bilateral (169) entre el fisco y los contribuyentes, al afectarse esa obligación, esto inmediatamente se refleja causando un perjuicio a alguna de las partes integrantes de la relación antes mencionada por lo que, al producirse dicha distorsión, podría aumentar la recaudación global en valores reales, en perjuicio de los contribuyentes, o disminuir en perjuicio del fisco. Con el objeto de seguir conservando la proporción y equidad inicial del sistema tributario, surge la necesidad de realizar ajustes para eliminar esas distorsiones que la inflación genera en la tributación, con la finalidad de lograr que la recaudación aumente en forma proporcional al nivel de los precios.

Cabe mencionar que la magnitud de los efectos distorsionantes de la inflación, depende mucho de los índices que ésta alcanza, además de la estructura y de la administración tributaria. Otro elemento que de igual manera aumenta o disminuye la distorsión que se produce en el sistema tributario, es la forma de pago de los distintos impuestos y la posibilidad de evadir dicho pago.

Hay que tomar en cuenta que, en un sistema tributario, pueden realizarse ajustes parciales, o bien puede suceder que no se haya hecho ningún tipo de

(169) Señala GARZA GONZALEZ: " El tributo consiste en una relación que se establece entre dos sujetos: de un lado, el acreedor del tributo, quien tiene derecho a exigir la prestación, esto es, el Estado, y por el otro, el deudor del tributo, quien tiene la obligación de realizar la prestación obligatoria, pecuniaria, o en especie. Tal relación... recibe el nombre de relación tributaria ...", p.321.

ajuste. En este último caso, serán mayores las distorsiones provocadas por la inflación sobre la tributación, a causa de su baja elasticidad, originada: por la escasa utilización de impuestos directos de tasas progresivas, por la falta de actualización de la base gravable, o porque los impuestos al consumo están expresados en montos fijos y no en tasas ad valorem, o bien por la falta de actualización de las deudas tributarias (esto último, en virtud de que un retraso entre el momento en que se realiza el hecho imponible y el momento del pago, aunado a la morosidad o a la evasión, produce aún mayores distorsiones).

A fin de respetar el esquema planteado en el sumario, nos reservamos para analizar los efectos negativos que se producen en el impuesto sobre la renta, hasta el epígrafe siguiente. Por ahora, nos limitamos a señalar las distorsiones que se originan en las demás partes del sistema tributario (170), que son las siguientes:

a).- La realidad ha mostrado que en tanto son mayores los índices inflacionarios, se produce una reducción en la recaudación, privando así al Estado del suministro necesario de recursos para solventar sus gastos públicos, limitando o eliminando de esa forma, sus oportunidades de impulsar el crecimiento económico a través de programas de inversión y crecimiento; de ahí que algunos tributaristas opinen que los ajustes que se realicen al sistema tributario para adecuarlo a la inflación, persiguen mantener la recaudación a valores reales, aunque con ello se afecte a la equidad de la tributación. Esto con el propósito de reducir el déficit fiscal,

(170) Al interesado en profundizar en este tema, se recomienda leer Organización de los Estados Americanos, in totum.

que sería un mal mayor (171).

b).- Se observa una reducción de la recaudación por la falta de actualización de la base gravable. Un ejemplo clásico de ello es el impuesto predial, dado que se tributa sobre valores totalmente desactualizados, originando en ocasiones que la tributación en ese sentido sea irrisoria. Tal falta de actualización, afecta al principio esencial de tributar de acuerdo a su capacidad contributiva o manifestación de riqueza.

c).- La falta de actualización de la base gravable, distorsiona el tratamiento dado a los contribuyentes, en virtud de que puede ocasionar que contribuyentes con una misma situación reciban un tratamiento diferente o, a la inversa, que contribuyentes con situaciones diferentes, reciban un tratamiento similar. Un ejemplo de lo anterior podría ser: cuando se compran dos inmuebles de las mismas características y condiciones en diferentes fechas, por lo que al tributarse, pagará menos el que adquirió primero el inmueble que el segundo, porque el precio nominal del registro será menor en el primero respecto del segundo; o, a la inversa, que se trate de dos inmuebles diferentes adquirirlos en diferentes fechas, que al momento de tomarse la base gravable, sea la misma, recibiendo un tratamiento similar en situaciones económicas totalmente diferentes.

d).- De igual manera se produce una disminución en la

(171)

En Organización de los Estados Americanos, pág. 7, se proporcionan datos estadísticos en los que se demuestra que al aumentar la inflación, la recaudación tributaria disminuye. De igual manera se menciona como postura de sus autores, que resulta más conveniente asegurar el mantenimiento de la recaudación a valores reales, que la equidad tributaria. Cfr., sobre esta última noción, la creativa nota de jurisprudencia de MONTAÑEZ-OJEDA, págs. 153-162.

recaudación del tributo, debido al retraso en el pago de la obligación tributaria. En efecto, al nacer la obligación tributaria puede reducirse el valor real de la deuda, debido al plazo que se le concede al contribuyente para liquidar el tributo, beneficio que se aumenta si, una vez vencida la deuda, no se paga incurriendo en morosidad: ésta, al no actualizarse la deuda tributaria, ni los recargos de la mora, representa una ganancia para el contribuyente en perjuicio del fisco.

c).- Si el impuesto sobre el consumo no está en función del cambio de precios de las mercancías, sino que se cobra sobre una base específica, origina que las recaudaciones nominales permanezcan constantes, pero se disminuye en términos reales su rendimiento. Por ello se recomienda que, para esta clase de impuestos, se apliquen tasas ad valorem, esto es, que se determinen según el precio o valor de los bienes gravados, para que la recaudación se mantenga en términos reales, siempre y cuando el precio del bien gravado aumente en forma similar al nivel general de precios.

Los anteriores, son algunos de los efectos negativos que produce la inflación en la tributación en general, los cuales hacen evidente la necesidad de realizar ajustes a las leyes tributarias, para evitar que se modifique la distribución de la carga tributaria y que descienda la recaudación real.

67.- Efectos de la inflación en el impuesto sobre la renta.-

También en el impuesto sobre la renta, que no se ha adecuado para regir en épocas inflacionarias, se generan una serie de distorsiones de las cuales sólo mencionaremos algunas; profundizadas con la intensificación del proceso inflacionario, provocando en estos períodos que baje su recaudación, agravando el déficit fiscal, en los términos

mencionados en el inciso a) del epígrafe anterior. En los párrafos siguientes mencionaremos algunos de los efectos negativos producidos cuando en la ley, que regula el impuesto en estudio, no se han formulado los ajustes por inflación.

Uno de los factores que disminuye su recaudación, es la demora del contribuyente en pagar el tributo, en forma muy posterior, a la generación del hecho imponible; esta situación se profundiza más si, en el impuesto sobre la renta, no se contemplan anticipos, ni retenciones, ni actualización de adeudos tributarios y sanciones.

Por otro lado, y ante la expectativa de una mayor tributación por el incremento de los ingresos nominales y la falta de corrección en la ley, los contribuyentes manejan su contabilidad, para hacer sus ajustes y no incrementar su tributación, obviamente a través de la evasión; ésta aumenta, pues a los contribuyentes les resulta más fácil esta tarea, que pagar más impuestos por el aumento de sus ingresos nominales.

En general, el impuesto sobre la renta de las personas físicas, se tributa aplicando una escala de tasas cuyo punto de partida son los mínimos exentos expresados en valores monetarios, de tal manera que a los ingresos que excedan de tales mínimos, se les aplica una tarifa conforme a una escala progresiva, que varía dependiendo de los ingresos excedentes, tasas tabuladas también en valores monetarios, por lo que, al subir los precios y los ingresos nominales, se distorsionan los mínimos exentos y los tramos de las tasas del tributo. En efecto, al aumentarse nominalmente los ingresos se provoca que los contribuyentes cambien de tramo e ingresen a tasas más altas, sin que hayan tenido un aumento real de sus ingresos, es decir, la percepción

nominal de mayores ingresos los hace avanzar a los tramos superiores, afectándose con ello la equidad, en virtud de que los contribuyentes exentos comienzan a tributar; ampliándose así el círculo de los obligados, mientras otros contribuyentes en ciertos rangos suben al siguiente, tributando a tasas más altas, sin que realmente hayan aumentado su ingreso. Por ello, se recomienda que los tramos sean más amplios, para que un contribuyente, sin un incremento real de sus percepciones, tarde más tiempo en subir a una tarifa mayor.

Con la inflación, en síntesis, se incrementan las ganancias nominales del capital, aumentándose, en consecuencia, su tributación: en realidad, sólo hubo una ganancia de capital ficticio, por lo que el impuesto necesariamente tendrá que reconocer la existencia formal de la ganancia inflacionaria.

Al considerarse los costos históricos de los bienes del activo fijo y del circulante, inferiores a los costos de reposición, al realizarse las deducciones por depreciación y contabilizarse los costos de los segundos, se obtienen ganancias nominales superiores a las reales, con pago de tributos mayor que si se consideraran los beneficios reales. Asimismo, lo anterior afecta los incentivos al ahorro y a la inversión.

Ahora bien, si en la ley sin ajustes se permite desgravar el monto de los intereses pagados, se obtiene una ganancia extraordinaria, debido a que tienden a incrementarse nominalmente los intereses sin haber un aumento real, disminuyendo la base gravable del impuesto. En efecto, esto es así debido a que los intereses bancarios

a fin de actualizar las deudas en épocas inflacionarias se incrementan; sin embargo, aumentan en menor proporción que la inflación, por lo que realmente la deuda no se incrementa, pero nominalmente a veces se duplica, por lo que al deducirla a la base gravable, es obvio que ésta disminuye.

**SECCION TERCERA.- LA INFLACION, FENOMENO ECONOMICO, COMO
FUENTE REAL DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO.**

68.- Proceso de positivización de una norma.- El profesor Villoro (166) establece que en el proceso creador del derecho, a diferencia del proceso legislativo, se necesita de dos elementos, a saber: el primero, se constituye por lo que se han llamado los datos objetivos exteriorizados, entendiéndolo como todas aquellas condiciones de hecho en las cuales se encuentra colocada la humanidad, pudiendo ser de muy diversas índoles como, por ejemplo: naturales, económicas, políticas o sociales; tales datos en sí no crean el derecho, pero sí dibujan la estructura de las normas que más adelante serán creadas (173). El segundo elemento, se ha conocido como la ideología de la clase dirigente o legisladora de la sociedad, y son todas aquellas ideas o valores que pretende alcanzar la sociedad en la búsqueda del bien común y la justicia (fines extrínseco e intrínseco, respectivamente).

En efecto, antes de que toda sociedad cree su propio derecho es necesario que, aquellas personas a quienes se les ha encomendado la creación del derecho, primero, observen la realidad que hemos llamado jurídica, para obtener los datos jurídicos y, con ellos, junto con las ideas que se tenga de lo justo y lo mejor para la sociedad, se plasme el contenido de las normas jurídicas que entrarán a regular una determinada situación.

(172) VILLORO, pág. 159 y sigs.

(173) Afirma CORTIÑAS PELAEZ, 1982, pág. 259: " El estudio del derecho, en cuanto ciencia social, comporta entonces la necesaria consideración de los factores históricos, económicos, sociales y en definitiva políticos, que integran y explican el elemento "poder", sin el cual el estudio unilateral de la pura norma empobrecería a nuestra ciencia al nivel de una teología exegética de la dogmática positiva ".

69.- Rezagos de la Ley del impuesto sobre la renta ante la inflación, como dato objetivo exteriorizado.- Según ya hemos visto, el proceso inflacionario distorsiona las disposiciones fiscales, entre ellas las del impuesto sobre la renta, cuando éstas se han emitido para regular una situación en la que exista estabilidad de precios, por lo que, si se quiere seguir conservando su nivel de recaudación y la equidad del mismo, es necesario realizar los ajustes pertinentes, a efecto de acoplar o adecuar el impuesto sobre la renta a épocas inflacionarias.

Según el Licenciado Rubén Aguirre Pangburn (174), fue a partir de 1978 cuando el sistema tributario nacional empezó a sufrir los ajustes necesarios, que lo transformarían en un sistema moderno, que buscara adecuarse mejor a la inflación. Al respecto, nos refiere, que se modificaron los impuestos especiales a la producción de cuotas sobre volumen a tasas ad-valorem, los créditos fiscales se ajustaron por medio de una tasa de recargos semejante a la tasa de interés financiero, las sanciones administrativas se actualizaban año con año, mediante un factor discrecional; de igual manera, se sistematizó un ajuste discrecional por inflación a la tarifa de personas físicas, entre algunos de los ajustes parciales que se le habían formulado al impuesto sobre la renta. Sin embargo, reconoce que fue a partir de 1979, cuando se hizo un ajuste parcial al impuesto sobre la renta, con relación al tratamiento de las sociedades mercantiles, provocando ciertas consecuencias negativas, precisamente por la ausencia de un proceso integral de corrección inflacionaria.

Antes de mencionar cuáles fueron los ajustes que se hicieron a la

(174) AGUIRRE PANGBURN, pág. 497 y sigs.

Ley del impuesto sobre la renta, es necesario señalar cuáles fueron las distorsiones que sufrió este impuesto, para poder entender las medidas de ajuste que se aplicaron. Indicaremos sólo algunos de los puntos que constituyeron tales rezagos o distorsiones, que exijan la modificación de sus disposiciones legales, constituyéndose en datos objetivos exteriorizados:

La Ley del impuesto sobre la renta, antes de las reformas, permitía a las empresas deducir el monto total de los intereses nominales, sin reconocer el efecto de la inflación en esos pasivos, con lo que implícitamente se concedía un velado subsidio a las empresas endeudadas al disminuir su base gravable. Lo anterior originó que las empresas prefirieran endeudarse (175), a costa de castigar la capitalización y generación del ahorro de las mismas, provocando graves distorsiones en la economía, pues todo ello motivó la proliferación de créditos para las empresas, tanto en el sistema bancario nacional, como en los bancos del extranjero, sobre todo de estos últimos, dado que se aumentaba la ventaja para aquéllas en razón de que se permitía la deducción, no sólo del pago de intereses al extranjero, sino también las pérdidas cambiarias. Esta situación fue expresada en la exposición de motivos que se hizo al modificar la Ley del ISR; y que dada su importancia resulta conveniente transcribir:

"El hecho de que en la actualidad exista un ajuste asimétrico por la inflación en la base gravable de las empresas a través de la deducción de intereses nominales y pérdida cambiaria y que en época inflacionaria lleva implícito una amortización del principal paralelo, a los ajustes parciales por inflación de los activos fijos de la empresa y de algunos de los renglones de activo circulante, conduce a una reducción considerable de la base de gravamen y consecuentemente de los

(175) En efecto, en épocas inflacionarias los intereses tienden a incrementarse nominalmente sin que haya un incremento real, por lo que al permitirse su deducción, hacen disminuir la base gravable al aumentarse los pasivos nominalmente; por ello, las empresas preferían permanecer endeudadas por el velado subsidio fiscal que se les concedía, a costa de castigar la generación del ahorro de las mismas.

ingresos tributarios provenientes de este sector"(176).

Otro factor que había erosionado la recaudación tributaria de dicho impuesto, fue la falta de actualización de las contribuciones tributarias, desde el tiempo en que éstas se originaban y al momento en que eran pagadas.

Los dos puntos anteriores, provocaron la caída de la recaudación, que Aguirre Pangburn nos recuerda, mencionando entre otros datos que: "...entre 1980 y 1985, la recaudación por este concepto, como proporción del PIB, pasa de 2.87 % a 1.5 %, una caída de cerca del 50 % " (177), dato que toma sin olvidar que la crisis económica por la que atravesó el país, redujo en forma definitiva las utilidades de las empresas; sin embargo, señala que " ... el hecho de que la caída continúe, después de dos años de crecimiento del Producto, se debe fundamentalmente a la posibilidad que la Ley del ISR le da a las empresas de reducir su base gravable y sus impuestos mediante la deducción de la amortización de sus pasivos, de intereses nominales y la pérdida cambiaria " (178). Esta caída de la recaudación del impuesto sobre la renta, por lo que respecta a las sociedades mercantiles y a las personas físicas con actividades empresariales, fue reconocida en la Exposición de motivos de las reformas que se comentan, de fecha 18 de noviembre de 1986, que por su importancia también resulta conveniente transcribir:

"...es necesario romper con el círculo vicioso que ha existido entre el proceso inflacionario y la caída de los ingresos tributarios. La inflación ha generado un deterioro en la recaudación tributaria que tiende a

- (176) Dictamen de la Cámara de Diputados a la séptima reforma de la Ley del impuesto sobre la renta, de 18 de noviembre de 1986, p.113.
- (177) AGUIRRE PANGBURN, pág. 504.
- (178) Ibidem, págs. 504-505.

perpetuar la situación deficitaria de las finanzas públicas y retroalimentar la inflación. El impacto negativo sobre los ingresos tributarios, se debe,...a la erosión de las bases gravables de los impuestos y al tiempo transcurrido entre la causación del gravamen y su entero al Erario Federal. Esta situación provoca...un déficit superior al... previsto y una necesidad de financiarlo con los escasos recursos existentes en la economía"(176).

Otro motivo que provocó el rezago de la ley que se comenta, originando una distorsión que produjo la inflación, fue la falta de previsión en la ley, en el sentido de reconocer la necesidad de que los activos fijos se revaluaran conforme transcurriera el tiempo. Lo anterior causó que la inversión de activos de larga vida se volviera sumamente inconveniente, dado que los valores por depreciarse se disminuían por la inflación, agravándose tal situación por el tiempo transcurrido a partir de su adquisición, hasta la total depreciación del bien de que se tratara, de ahí que la ley favorecía a la inversión en activos de vida corta, en contra de aquéllos con una vida económica más prolongada, castigando con ello la capitalización de las ganancias. Estos son algunos de los rezagos de la Ley del impuesto sobre la renta, que mostraron la necesidad de que la misma se adecuara a la situación inflacionaria que vivía el país.

70.- La ideología de la "clase legisladora" al plantear las reformas a la Ley del impuesto sobre la renta.- Se ha comentado que dentro de una sociedad, sólo una parte de ella se encarga de crear las normas jurídicas necesarias, para la conservación del orden jurídico; a esta parte de la sociedad la denominaremos como "clase legisladora". Nuestra Constitución en su artículo 71, señala las personas que se encuentran facultadas para presentar las iniciativas de leyes, y son:

- a) El Presidente de la República,
- b) Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; y

c) Las Legislaturas de los Estados (179).

En estos términos, tales personas constituyen la "clase legisladora" de nuestra sociedad mexicana (180).

Por su parte, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, no presentaron ninguna iniciativa de Ley que reformara el impuesto sobre la renta, en el sentido de reconocer los impactos inflacionarios en su legislación, realizando así los ajustes respectivos.

Como sabemos, en la práctica mexicana existe un alto porcentaje de iniciativas de ley presentadas por el titular del Ejecutivo Federal (181) y, siguiendo esta costumbre, fue precisamente este último, quien presentó la iniciativa de las reformas al impuesto sobre la renta, pero los objetivos buscados por dicha iniciativa tuvieron un largo proceso de gestación, con diferentes posturas asumidas en los diversos programas económicos y convenios internacionales, los cuales hemos analizado en el capítulo tercero (*supra*, 37 a 61). Por lo que ahora sólo nos abocaremos a

-
- (179) Cabe señalar que la Asamblea de Representantes del D. F., según el art. 73, fracción VI, base 3a. literal J) podrá: "Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materias relativas al D.F.". Así, si bien tiene facultad de iniciar leyes de ninguna manera lo podrá hacer en la materia que nos ocupa.
- (180) Aunque para GAXIOLA F. Jorge, "el verdadero legislador o cuando menos el colegislador más importante ... el jefe de su partido ... y el autor de la propiedad o el responsable de la bancarrota ... " es el Presidente de la República, citado por CARPIZO, pág. 293. Resulta conveniente aclarar, que para nosotros entendemos como clase legisladora como el orden o conjunto de personas que tienen el mismo oficio u ocupación, el de legislar.
- (181) En este sentido afirma GONZALEZ OROPEZA, pág. 394: " La actividad legisferante que, desde todos los conceptos, incluyendo el semántico, debiera corresponder y estar totalmente controlada por el Poder Legislativo ha sido realmente llevada a cabo por el Ejecutivo ". Más preciso, véase en general el análisis de PAREJO *et al.*, 1992, págs. 113-172.

recordar y recapitular tales posiciones.

En efecto, según la Carta de Intención de noviembre de 1982, el gobierno de José López Portillo se comprometió con el Fondo Monetario Internacional, a realizar los ajustes de los impuestos directos reconociendo los impactos inflacionarios, con la finalidad de apoyar el financiamiento del gasto público (ver supra, epígrafe 39). Sin embargo, no se hicieron tales reformas por parte de este gobierno saliente, quizás por la falta de tiempo, dado que desde la firma de la Carta de Intención hasta la fecha de la entrega del poder a Miguel de la Madrid, sólo transcurrió un mes.

El planteamiento inicial del gobierno de Miguel de la Madrid sobre este particular, fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, que según hemos visto (supra, epígrafe 42), consideraba innecesario y hasta perjudicial el introducir un sistema de indexación en la legislación tributaria, porque, según esto, sólo sería un factor que perpetuaría dicha inflación, y aceptar tal propuesta de convivir con la inflación, era dañar las bases del crecimiento y del empleo. Esta postura se adoptó, a pesar del compromiso internacional pactado en la Carta de Intención de noviembre del 1982, entre el Fondo Monetario Internacional y el presidente José López Portillo.

En el Programa Inmediato de Reordenación Económica, se reconocieron las distorsiones que provocaba el proceso inflacionario en la tributación; sin embargo, no se hizo ninguna propuesta para que se reformara la Ley de dicho impuesto, a fin de eliminar las distorsiones señaladas (supra, epígrafe 45 y nota 112).

Por lo que respecta a las Cartas de Intención de enero de 1984 y de abril de 1985, no se proponía ninguna reforma al respecto, según lo hemos visto en

los epígrafes 48 y 51 supra, respectivamente.

El Programa de Aliento y Crecimiento reconocía los efectos negativos del proceso inflacionario en la tributación y consideraba que tales reformas se efectuarían en su oportunidad. Aquí observamos como comienza un cambio de postura por parte del gobierno de Miguel de la Madrid, a efectos de introducir el sistema de indexación en la tributación.

Pero según hemos visto (supra, epígrafe 56), fue mediante el compromiso internacional del gobierno mexicano con el Fondo Monetario Internacional, a través de la Carta de Intención de julio de 1986, cuando se consideró que tal reforma resultaba improrrogable, ante las distorsiones y pérdidas de los ingresos públicos que la inflación había originado. Para ello, en la misma Carta se mencionaba que se corregiría la base gravable del impuesto global de las empresas, se implementarían medidas para disminuir las pérdidas en los ingresos por los rezagos, generados por el tiempo que transcurre entre en el momento en que el impuesto se causa y aquél en que se cobra, además de mejorar la administración tributaria; todo ello a fin de recuperar el terreno perdido en la recaudación. Ante tal compromiso, surge la duda de si se trata de una decisión soberana del gobierno mexicano, o una imposición del Fondo Monetario Internacional.

71.- Otro elemento a tomar en cuenta para reformar la Ley del impuesto sobre la renta: un compromiso internacional emanado de la Carta de Intención.- A sólo cuatro meses de firmada la Carta de intención, se formula la iniciativa que preveía la reforma a la Ley del impuesto sobre la renta, para adecuarla a épocas inflacionarias; sin embargo, antes de aventurarnos a formular una afirmación en

el sentido de que dicha reforma fue una imposición por parte de los acreedores internacionales de México, para garantizar el pago de la deuda, resulta conveniente analizar varios aspectos, que a continuación exponemos:

Haciendo nuestra la opinión de Arturo Ortiz, la Carta de intención es el documento que contiene "... El propósito, por parte del país signatario, de ajustar su economía en base a una serie de lineamientos globales de política económica aprobados... a los que debería ajustarse el país "(182) que está solicitando los recursos financieros del Fondo Monetario Internacional. Una vez aceptada la Carta de intención, el país signatario tiene que cumplir con el compromiso plasmado en dicha Carta pero, dada la imposibilidad de obtener el cumplimiento del compromiso coactivamente tratándose de un país, pues se atentaría contra su soberanía (183), el préstamo se concede con entrega de partidas diferidas, que se van dando en la medida del cumplimiento de la Carta de intención ("técnica de la "condicionalidad"), por lo que ante un incumplimiento se cancela el préstamo, o bien se niega uno nuevo o, por último, no se concede prórroga para su pago. A efecto de que la Carta de intención sea aceptada por el Fondo Monetario Internacional, los países que requieren utilizar los recursos económicos del Fondo, formulan la Carta de intención de acuerdo a las directrices que en materia de política económica el FMI ha dado a conocer, las cuales siempre están orientadas a que los países deudores cumplan con sus compromisos

(182) ORTIZ W., págs. 47 y 48.

(183) Sin embargo y a pesar de que doctrinalmente el uso de la fuerza para obligar al Estado a cumplir sus compromisos, es condenado en forma generalizada, SEARA VAZQUEZ, comentando algunas disposiciones adoptadas en la Convención de Viena de 1969, señala: " El valor práctico de estas disposiciones, en particular todas las referentes a la amenaza o uso de la fuerza sobre un Estado, nos inspira muchas dudas en cuanto a su posible eficacia, que depende, según hemos señalado, del poder que respalde a cada una de las partes", págs. 67 y 68.

financieros con la banca internacional privada, o bien a la necesidad de valorización del capital privado internacional; por el contrario, nunca pretenden promover las condiciones para un desarrollo equilibrado de las economías de los países deudores pues, para el Fondo Monetario Internacional, la causa fundamental de la crisis económica de los países deudores, es la expansión excesiva de la demanda que, junto con el deterioro de la balanza de pagos, son esencialmente originados por los desequilibrios fiscales, ante un gasto superior a la capacidad de recaudación de ingresos del sector público. De ahí que, como medicina, se plantean medidas en las que se contenga el gasto fiscal y se incremente el ingreso, a efecto de limitar la magnitud del déficit; además de la exigencia de reducir la demanda interna y los salarios reales, acompañada de una fuerte devaluación del tipo de cambio y de la liberación de las importaciones. Estas medidas en la realidad, en los países deudores, sólo han agravado las presiones inflacionarias, dando como resultado la imperativa devaluación del tipo de cambio. Por su parte, la reducción del déficit ha originado la disminución de servicios sociales, tales como salud, educación, vivienda, etc. Y, finalmente, la fijación de topes salariales, provocando la agudización de los problemas derivados de la desigualdad en la distribución de la riqueza, además de la reducción en los niveles de producción, de empleo y del ingreso per cápita (184).

Por ello, Pérez Miranda (185) ha considerado que las

(184) Al respecto AGUILAR M., 1979, pág. 184, asegura : " La dependencia tecnológica, el crónico subempleo de los recursos productivos y en particular de la fuerza de trabajo, y la tendencia a financiar el precario desarrollo... a través de medios inflacionarios que empobrecen más al pueblo o de inversiones y préstamos extranjeros... acaban por hipotecar a las naciones que los reciben". En el mismo sentido, del fracaso social (y hasta económico) de este monetarismo neoliberal en México (1982-1994), véase de Cortiñas-Pelaez, Introducción al Derecho Administrativo, 1992, pág. 42 y nota, aludiendo al "fracaso del libre juego en la actividad económica", apoyado en datos comparativos del Banco de México, para diciembre de 1992.

(185) PEREZ MIRANDA, pág. 1.

democracias de los países deudores como México, se ven amenazadas por los intereses externos de los acreedores internacionales, que logran permear la voluntad legislativa e inclusive, en ocasiones que se norme en sentido totalmente inverso a la propia voluntad del legislador. Y, para demostrar lo anterior, en un estudio realizado por dicho autor, utilizando una metodología en la que coteja los objetivos perseguidos durante los primeros meses de gobierno de la administración de Miguel de la Madrid, traducidos en normas, con los objetivos que se persiguieron en las normas posteriores; considerando a los primeros actos legislativos como la auténtica voluntad política del titular del Ejecutivo federal, correspondida por los legisladores de su partido, pero en algunas ocasiones, la legislación posterior ya no se basa en una ideología partidaria, sino en imposiciones de sectores ajenos a los representantes políticos, señalando que en este último caso, la ley ni siquiera responde a la voluntad general de los votantes representados por los legisladores, ni por estos últimos, ni a la voluntad de quienes detentan el poder, presentándose factores especiales de poder, cuyas imposiciones se transforman en una amenaza a la democracia con resultados directos, tales como la renuncia a la rectoría estatal nacional de la economía y el hacer pública la debilidad de las democracias, entre otros.

Resulta difícil demostrar que una ley no representa la voluntad del legislador; y tal es nuestro caso, dado que es imposible saber si las reformas al impuesto sobre la renta representan o no la ideología del titular del Ejecutivo federal, correspondida por los legisladores de su partido. Sin embargo, si seguimos la misma metodología del doctor Pérez Miranda, a través del cotejo de los objetivos perseguidos en la política económica en los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid, tenemos que en el Plan Nacional de Desarrollo, dichas reformas se consideraban innecesarias y hasta perjudiciales pero, después de la Carta de Intención de julio de 1986, se observa el

cambio de objetivo, pues en este último documento se consideran dichas reformas necesarias e improrrogables, lo que nos hace suponer que tal modificación se debió a la presión exterior (186), tanto de los países acreedores, como de la banca internacional privada y del Fondo Monetario Internacional. Y la única prueba de esa presión o imposición, es la propia Carta de Intención mencionada; pues en esta última, es en donde se afirma la necesidad de hacer tales reformas. No obstante, resulta conveniente señalar que quizás este cambio de objetivos del gobierno de Miguel de la Madrid, se debió al cambio de circunstancias económicas, en que tales objetivos se dieron a conocer, así como a la persistencia de la inflación en la economía, y a la falta de perspectiva de que esta última pudiera ser eliminada (187).

Desde nuestro punto de vista, las reformas que se comentan eran necesarias para adecuar el impuesto sobre la renta a épocas inflacionarias, en virtud de que consideramos imposible que la inflación pueda ser eliminada o erradicada para siempre de nuestra economía, independientemente de que sean los intereses internos (aumentar la recaudación y eliminar las distorsiones en la equidad y proporcionalidad de los tributos), o los externos (el compromiso internacional), que pudieran haber motivado dichas reformas.

-
- (186) Cuestionando la validez de las presiones ejercidas por organismos como el FMI y la banca internacional, VAZQUEZ PÁNDO, afirma categóricamente: "El futuro de un Estado no es materia de negociación con un grupo de bancos comerciales, por importantes y poderosos que éstos sean", pág. 184.
- (187) Tal es el criterio sostenido por Organización de los Estados Americanos, pág. 151, al señalar que: "...cuanto mayor es la tasa de inflación, hay más motivos para introducir mecanismos de ajuste, ya que las distorsiones en la equidad y la asignación de recursos son también mayores".

**SECCION IV.- LA REFORMA AL ARTICULO 7 DE LA LEY DEL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA, PUBLICADA EN EL "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION"
DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1986.**

72.- Breve estudio del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la renta.- El citado decreto (188) consta de doce artículos, siete de ellos transitorios. En el primero de ellos, se reforma todo el articulado de la ley (entre tales reformas se le da contenido al artículo 7, posteriormente analizado infra, epígrafe 74), para establecer el llamado " régimen de ampliación de la base " para sociedades (Título II) y para personas físicas con actividades empresariales, salvo contribuyentes menores (Título IV, Cap. VI), así como para establecer las consecuencias de dicho régimen para el acreditamiento de impuestos extranjeros, para personas físicas que reciban intereses de las sociedades (no bancarios), y para constructoras extranjeras. Además de hacer modificaciones aplicables, en lo general, a causantes distintos de los anteriores.

En su segundo artículo, crea un nuevo Título VII que denomina "Del Sistema Tradicional del Impuesto sobre la Renta a las Actividades Empresariales", que estaría en vigor hasta el 31 de diciembre de 1990. Ordenando que se integrara con los artículos del Título II y VII de la ley vigente a 1986, los que conservarían su mismo número, añadiéndoseles la palabra " bis " a tales artículos.

El artículo tercero del decreto, adiciona a la ley un Título VIII

(188) El decreto en estudio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1986, tomo CCCXCIX, No. 41, segunda sección, págs. 53 a 89.

denominado " Del Mecanismo de Transición del Impuesto sobre la Renta a las Actividades Empresariales ", cuyos artículos se numeran del 800 en adelante, y que estarían en vigor hasta el 31 de diciembre de 1990. Además, establece que en el período de 1987 a 1990 inclusive, las sociedades mercantiles y las personas físicas con actividades empresariales, salvo los contribuyentes menores, calcularían su impuesto y harían sus pagos provisionales, aplicando tanto el Título II (régimen de la base ampliada), como el VII (régimen tradicional). Esto implicaba que tanto los cálculos para determinar los pagos provisionales, como la base del impuesto anual, tenían que hacerse dos veces, uno bajo cada sistema con un porcentaje determinado y sumar ambos. Es decir, las sociedades mercantiles aplicarían por año de calendario, los siguientes porcentajes al impuesto resultante de cada Título y luego los sumarían, para determinar sus pagos tanto provisionales como el definitivo:

AÑO	TITULO VII	TITULO II
1987	80%	20%
1988	60%	40%
1989	40%	60%
1990	20%	80%

De acuerdo a lo anterior, una vez obteniendo la base gravable según lo establecía cada capítulo, se aplicaría al de régimen tradicional una tasa del 42% y al del régimen de base ampliada una tasa del 35 %, por lo que para 1987 el monto total a pagar se integraría de sumar el 80 % del resultado obtenido conforme al título VII y el 20 % del resultado obtenido conforme al título segundo, y así sucesivamente para los años subsecuentes hasta 1990 de acuerdo a los porcentajes

señalados anteriormente.

Por lo que respecta a las personas físicas, se aplicarían los mismos por cientos a la utilidad determinada en cada Título y se sumarían los resultados, para obtener la utilidad base de anticipos del ISR, y la acumulable anual.

En virtud de lo anterior, a partir de 1991, las sociedades mercantiles y los empresarios determinarían su utilidad sólo bajo el Título II, dejando de existir el VII. Las primeras serían gravadas al 35% y los segundos para acumularlas a sus demás ingresos gravables.

Adicionalmente, se regulan en el Título VII varios aspectos del arranque del nuevo régimen y de la combinación con el tradicional en el período 1987-1990. También se establecen (art. 814), algunas consecuencias del régimen de ampliación de la base para personas morales no lucrativas.

En su artículo cuarto, hace algunas modificaciones al articulado de la ley, que entrarían en vigor en 1991. Principalmente, sobre amortizaciones de pérdidas aplicables en el ejercicio inmediato anterior y en los cuatro siguientes; y la nueva base de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

Al artículo quinto, se le denominó: " Disposiciones de Vigencia

durante el año de 1987 ", y en él se contienen substancialmente las mismas disposiciones que en años anteriores se referían al tratamiento fiscal de los certificados de Promoción Fiscal, bases especiales de tributación para agricultores y autotransportistas, tablas de ajuste para la enajenación de acciones y construcciones, etc.

En los artículos transitorios, en forma general, se establece la vigencia del decreto a partir del 1o. de enero de 1987, dejando sin efecto las reformas que iban a entrar en vigor en 1987, sobre tratamiento de dividendos (para quedar con su mismo sistema de acumulación y deducción), y dejando sin efectos las disposiciones, resoluciones, interpretaciones, etc. que contravengan o se opongan al decreto de reformas a la ley que se comenta, así como otros aspectos transitorios del régimen anterior.

73.- Breve análisis de los ajustes que se realizaron a la Ley del impuesto sobre la renta.- De acuerdo a la Exposición de motivos de la reforma fiscal publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1986, a la Ley del impuesto sobre la renta (189), se perseguían 3 objetivos fundamentales, que son : aumentar la recaudación a efecto de proporcionar un financiamiento sano al gasto público, alentar

(189) En el dictamen de la Cámara de Diputados a la séptima reforma de la Ley del impuesto sobre la renta del 18 de noviembre de 1986, págs. 113 y 114, aparece tal exposición de motivos que en su parte conducente a la letra dice: "... modificaciones que tienden a eliminar las distorsiones que causan en el aparato productivo y distributivo nacional la existencia de un proceso inflacionario y un esquema tributario no diseñado para operar en esas circunstancias. Asimismo, se busca reintegrar al Impuesto Sobre la Renta la característica de justicia y equidad... Finalmente, estos cambios están también encaminados a recuperar la capacidad recaudatoria del impuesto... se establece un mecanismo de incentivo a la inversión de las empresas...".

la inversión productiva y mejorar la justicia tributaria; lo que implicaba realizar reformas para ampliar la base gravable y disminuir las tasas impositivas, así como el fortalecimiento de la administración para combatir la evasión y la elusión fiscales (190).

En primer lugar, la reforma incorpora a la ley disposiciones cuyo objetivo es reconocer los efectos de la inflación, en la determinación de la base gravable de las sociedades mercantiles y de las personas físicas con actividades empresariales. Establece por lo tanto, la determinación de las "ganancias y pérdidas inflacionarias", derivados de los activos y pasivos monetarios de esos contribuyentes, ordenando que serían deducibles o acumulables mensualmente, sólo en lo que excedieran de la inflación; y la actualización de las inversiones en activos fijos y otros activos no circulantes, mediante la aplicación de factores de actualización, utilizando los índices nacionales de precios al consumidor, según en el artículo 7 de la citada ley, materia de estudio del epígrafe 74 *infra*.

De igual manera se actualizaría la depreciación, permitiéndose como incentivo, la deducción en un solo año del valor presente de la depreciación (191); también se actualizarían en los casos de pérdida o venta del activo.

(190) Combate, en verdad, contra desviaciones jurídicas, de la llamada "ingeniería tributaria" constitutivas de auténtico "abuso de derecho": cfr. CORTÍNAS-PÉLAEZ, 1986-1988, estudio dedicado precisamente, en su versión mexicana, al Lic. Rubén AGUIRRE PANGBURN "noble servidor público, en la lid del derecho financiero, por una normación e interpretación modernas" (pág. 117).

(191) Tal incentivo es relativo, en virtud de que el impuesto conforme al régimen nuevo, sólo se pagaría en el 20% en el primer año, aumentando su beneficio en la medida de la mayor aplicación de la base gravable nueva.

Asimismo, se permitió la actualización de otras partidas, como son las pérdidas fiscales, que se amortizarían en ejercicios futuros, y las aportaciones de capital de los socios o accionistas.

A efecto de suavizar las reformas comentadas, por la ampliación de la base gravable, se planteó un sistema de transición de cuatro años, durante el cual coexistirían el sistema tradicional, con pequeñas modificaciones, y el sistema nuevo, de acuerdo a lo comentado en el epígrafe anterior. Durante este período de transición, se determinaría el impuesto sobre la renta, conforme a ambos sistemas, siendo el impuesto a pagar la suma de ambos, pero considerando una proporción decreciente del impuesto determinado en la base tradicional hasta desaparecer en 1991, y una proporción creciente del calculado conforme a la nueva base, cuya tasa era del 35 % (192).

Propuso mantener de manera definitiva el sistema de deducción de dividendos contenido en la ley, tanto en el sistema tradicional como en el nuevo.

En relación a las personas físicas, se ajustaron las tarifas, efectuándose un reconocimiento parcial a la inflación, eliminándose la tarifa de gravamen adicional establecida en 1986 (193).

(192) Cabe señalar que, a pesar de que, se había planeado ese sistema de transición en 4 años, sólo duró dos años, en virtud de que el título VII de la Ley del ISR, que se refería al sistema tradicional, fue derogado a partir del primero de enero de 1989, según artículo sexto del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la citada ley, publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1988.

(193) GALAZ et al., págs. 56-59, formula un cuadro comparando el impuesto causado en 1987 con el causado en 1986, con sus respectivas tarifas, mencionando que: "... en algunos niveles bajos de ingresos el porcentaje de impuesto se incrementa respecto de 1986; esta situación se debe a que se efectuó una reducción en el número de tramos de la tarifa." Es decir, en los renglones inferiores donde se sitúan la mayoría de los contribuyentes, se incrementa el impuesto perjudicando a esa mayoría, cuando el principio de justicia tributaria exige que a mayor riqueza mayor contribución.

74.- Contenido del artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta, antes y después de la reforma.- En enero de 1985, el citado artículo señalaba que cuando el ingreso percibido no fuera en efectivo, sino que fuera en otros bienes o servicios, se tomaría el valor que ellos tuvieran en la fecha de percepción y según sus cotizaciones en el mercado. Lo anterior no era aplicable tratándose de moneda extranjera.

Posteriormente, por reforma del 31 diciembre de 1985, se derogó dicho artículo, quedando temporalmente sin contenido.

Más tarde, al formularse la reforma de 31 de diciembre de 1986, su nuevo contenido fue el siguiente:

"Artículo 7.- Cuando esta Ley prevenga el ajuste o la actualización de los valores de bienes u operaciones que por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país han variado, se aplicarán los siguientes factores:

I.- Para calcular la modificación en el valor de los bienes y operaciones en un período se utilizará el factor de ajuste que corresponda conforme a lo siguiente:

a).-Cuando el período sea de un mes, se utilizará el factor de ajuste mensual que se obtendrá restando la unidad del cociente que resulte de dividir el índice nacional de precios al consumidor del mes de que se trate, entre el mencionado índice del mes inmediato anterior.

b).-Cuando el período sea mayor de un mes utilizará el factor de ajuste que se obtendrá restando la unidad del cociente que resulte de dividir el índice nacional de precios al consumidor del mes más reciente del período, entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho período.

II.- Para determinar el valor de un bien o de una operación al término de un período, se utilizará el factor de actualización que se obtendrá dividiendo el índice nacional de precios al consumidor del mes más reciente del período, entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho período."

A partir de diciembre de 1986 y hasta la fecha, dicho artículo no

ha sufrido ninguna reforma (194).

75.- Continuación: error legal en el cálculo.- Como se observa, de la redacción del artículo séptimo de la Ley del impuesto sobre la renta que se analiza, en la primera fracción establece la forma para calcular el porcentaje del incremento del índice nacional de precios al consumidor, como factor de ajuste o de actualización de los valores de bienes u operaciones. Y en la segunda fracción, se establece el procedimiento para calcular el valor inflacionado de esos bienes u operaciones, de ahí que en esta segunda fracción no se resta la unidad del cociente obtenido.

(194) Similar procedimiento de actualización lo dispone el artículo 17- A del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

"art. 17-A.- El monto de las contribuciones o de las devoluciones a cargo del fisco federal se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del período entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho período. Las contribuciones no se actualizarán por fracciones del mes..."

Cabe señalar que el propio Código establece el procedimiento para calcular ese índice nacional de precios al consumidor, en su artículo 20 Bis, que por su importancia se transcribe:

"art. 20-Bis.- El Índice Nacional de Precios al Consumidor a que se refiere el segundo párrafo del artículo 20, que calcula el Banco de México, se sujeta a lo siguiente:

I. Se cotizarán cuando menos los precios en treinta ciudades, las cuales estarán ubicadas en por lo menos 20 entidades federativas. Las ciudades seleccionadas deberán en todo caso tener una población de 20,000 o más habitantes, y siempre habrán de incluirse las 10 zonas conurbadas o ciudades más importantes de la República.

II. Deberán cotizarse los precios correspondientes a cuando menos 2000 productos y servicios específicos agrupados en 250 conceptos de consumo, los cuales abarcarán al menos 35 ramas de los sectores agrícola, ganadero, industrial y de servicios, conforme al catálogo de actividades económicas elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

III. Tratándose de alimentos, las cotizaciones de precios se harán como mínimo tres veces durante cada mes. El resto de las cotizaciones se obtendrá una o más veces mensuales.

IV. Las cotizaciones de precios con las que se calcule el Índice Nacional de Precios al Consumidor de cada mes, deberán corresponder al período de que se trate.

V. El Índice Nacional de Precios al Consumidor de cada mes se calculará utilizando la fórmula de Laspeyres. Se aplicarán ponderados para cada rubro del consumo familiar considerando los conceptos siguientes: Alimentos, bebidas y tabaco; ropa, calzado y accesorios; vivienda; muebles, aparatos y enseres domésticos; salud y cuidado personal; transporte; educación y esparcimiento; otros servicios.

El Banco de México publicará en el Diario Oficial de la Federación, los estados, zonas conurbadas, ciudades, artículos, servicios, conceptos de consumo y ramas a que se refieren las fracciones I y II así como las cotizaciones utilizadas para calcular el índice".

Sin embargo, para el cálculo de aquellos períodos mayores de un mes, la operación que se realiza para sacar el factor de ajuste o de actualización es incorrecta, debido a que al pedirse la división entre el índice nacional de precios al consumidor del primer mes del período, se está considerando este último dato, como punto de partida de la inflación que se va a calcular, lo que origina que no se cuantifique un mes de inflación, situación que intentaremos clarificar a través de un ejemplo:

De acuerdo a la cifra publicada en el Diario Oficial de la Federación, el índice nacional de precios al consumidor para enero de 1987, fue de 4,440.9, y la cifra registrada en diciembre de ese mismo año, fue de 10,647.2; en consecuencia, se toma como punto de partida, para calcular la inflación, que hubo durante ese período, la de enero de 1987 como CERO, por lo que al hacer la división a la que se refiere el citado artículo en estudio, tenemos que hubo un factor de actualización de 1.39, es decir, hubo 139 % de inflación, pero esto fue desde el 31 de enero al 31 de diciembre de 1987, sin considerar la inflación que hubo del 1o. de enero al 31 de enero. por lo cual, siguiendo el mismo mecanismo para obtener el factor de actualización, tendremos que dividir la cifra de 4,440.9, que fue el índice nacional de precios de enero de 1987, entre la cifra de 4,108.2, que fue el índice nacional de precios registrado para diciembre de 1986, de lo que resulta que el cociente es .08, es decir, hubo una inflación del 8 %, que no está prevista que se calcule, según la redacción del citado artículo 7. En consecuencia, para obtener el cálculo de períodos mayores de un mes, lo correcto sería hacer la división entre el índice del mes inmediato anterior al período, esto es, diciembre del año anterior, y no entre el índice más antiguo del período.

Este error en el cálculo del factor de actualización, en ocasiones

tiene ventaja para el fisco y en otras para el contribuyente, dependiendo de lo que tendría que actualizarse, bien sea de bienes u operaciones, o bien de la actualización de una contribución fiscal; sin embargo, creemos que es necesario hacer la reforma correspondiente, para conseguir el objetivo de mantener la equidad y la proporcionalidad dentro del impuesto sobre la renta, para que se tribute conforme a una realidad económica, es decir, dependiendo de la manifestación de riqueza del contribuyente (195).

76.- La constitucionalidad del artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta.- En nuestra Carta Magna se establecen las limitaciones que tienen las autoridades mexicanas en el ejercicio de su potestad tributaria (196). Algunas de ellas se encuentran en el artículo 31 Fracción IV de nuestra Constitución, el cual señala que son obligaciones de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y del Municipio en el que residan, de manera proporcional y equitativa de acuerdo a lo que dispongan las leyes.

De dicha disposición constitucional, se han extraído tres principios que constituyen las garantías individuales que todo contribuyente tiene en

(195) Los índices nacionales de precios al consumidor utilizados en el ejemplo fueron tomados de PAF, 1992, pág.106, en las cifras de enero de 1950 a marzo de 1992. También resulta conveniente aclarar que, para efecto de actualizar una contribución y sus accesorios, el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, también reformado por decreto publicado el 31 de diciembre de 1986, establece que se aplicará el Índice Nacional de Precios al Consumidor, que será determinado por el Banco de México, esto es, se continúa con el mismo procedimiento para actualizar los valores de bienes u operaciones, según el artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta. Este artículo 20, ha sido criticado en el sentido de que en él no debió estipularse el mecanismo para actualizar las contribuciones y sus accesorios, dado que dicho artículo trata sobre el pago de los impuestos y no sobre su determinación y que, en todo caso, debería de adicionarse al artículo sexto del propio Código Fiscal de la Federación.

(196) Señala GARZA-GONZALEZ, que: " Recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas", pág. 203.

materia tributaria. De ellas se destaca el principio de legalidad, que según la doctrina implica que los tributos se establezcan en disposiciones de carácter general, abstractas e impersonales y que deben emanar del poder legislativo; en ellas se deben establecer los elementos y los supuestos de la obligación tributaria, es decir, que se establezcan en Ley los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación tributaria, la cuota, la tasa o la tarifa del tributo, a efecto de que no queden al arbitrio o discreción de las autoridades exactoras. En cumplimiento de este principio de legalidad, en México se han establecido una serie de leyes reglamentarias para cada impuesto, en donde se señalan sus elementos esenciales, como ya lo señalamos: el objeto, el sujeto, la cuota, la tasa o la tarifa, las sanciones, los procedimientos de determinación y recaudación, o bien, dando las bases o límites de los mínimos o máximos sobre los cuales debe cobrarse el impuesto, etc.

Según nos explica la doctrina la Suprema Corte de Justicia ha considerado que el principio de legalidad implica que "... los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la Ley de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras..."(197).

Por otro lado, hemos analizado que el artículo 7 en estudio, prevé el proceso de actualización de los valores de bienes y operaciones, pues por el transcurso del tiempo y con motivo de la inflación han variado sus precios; para ello, establece el proceso de actualización de dichos valores, aplicando el índice nacional de precios al consumidor. Por lo que, de alguna manera, se permite que sea otra autoridad diferente a la legislativa, la que señale un elemento del impuesto sobre la renta, es decir, que sea una autoridad administrativa la que señale cuáles son en realidad los índices

que se aplicarán para los ajustes o actualización de los valores, lo que podría considerarse como inconstitucional, en un primer momento, desde una perspectiva formalista y antijurídica como la que "ilumina" a algunos amparistas.

De hecho, en los debates que se formularon el 20 de diciembre de 1986, con motivo de la discusión de la iniciativa del Ejecutivo federal sobre las reformas a la Ley del impuesto sobre la renta, se habló de su inconstitucionalidad mencionándose que:

"...esta reforma a la Ley...es inconstitucional;...es la transgresión que se hace del principio de proporcionalidad y equidad, en tanto que se introduce en la fijación de la base del impuesto, el elemento inflacionario y este sencillamente, es un elemento externo ajeno al causante y atribuible en su generación precisamente a la política fiscal, a la política de gasto público y por ende es al Gobierno al que corresponde eliminarlo y no trasladárselo al contribuyente,...transgresión del principio de legalidad que se contiene en la iniciativa y que se revela cuando la ley, lejos de precisar y determinar los elementos, valores, etcétera; que son necesarios para que el causante determine legalmente sus impuestos, la ley propuesta traslada al Banco de México, a través de los índices de precios que publica, el fijar los elementos determinantes del valor del impuesto, lo que introduce un ingrediente extraño a la ley que desquicia totalmente el principio de seguridad jurídica necesario para constituir la obligación jurídica en la materia fiscal..."(198).

77.- Las tesis jurisprudenciales de 1992 respecto a su constitucionalidad.- Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado las siguientes tesis jurisprudenciales (199), que nos aclaran varios puntos

-
- (198) En el dictamen de la Cámara de Diputados a la séptima reforma de la Ley del impuesto sobre la renta del 20 de diciembre de 1986, pág. 264, aparece tal argumentación esgrimida por la diputada Consuelo Botello de Flores.
- (199) Las tesis jurisprudenciales que se transcriben, son tesis aisladas del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en la gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 55, de julio de 1992, págs. 21, 22, 23. Muy esclarecedor, en técnica jurídica y a este respecto, PAREJO, 1993, págs. 66-95.

sobre la problemática de la constitucionalidad del artículo 7 del ISR, que a la letra dicen:

"INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR EXISTE INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR EL PRECEPTO QUE LO ESTABLECE, CUANDO ES UTILIZADO PARA DETERMINAR LA CONTRIBUCION FISCAL.- El índice nacional de precios al consumidor calculado por el Banco de México constituye sólo un indicador económico que, por sí mismo, no lesiona ningún derecho de los gobernados, ni constituye acto de autoridad; sin embargo, cuando por virtud de lo dispuesto por un precepto legal, el índice es utilizado para determinar la contribución fiscal, se integra a ésta, tornándose obligatorio para el contribuyente y, por tanto, afecta su interés jurídico" (200).

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NO TIENE TAL CARACTER EL BANCO DE MEXICO.- Este organismo no reúne los atributos para ser considerado autoridad a los efectos de la ley de amparo, pues aun cuando elabora el índice nacional de precios al consumidor, ello no significa que actúe como autoridad al determinarlo, ni que se le deleguen facultades que corresponden a una autoridad. En realidad, sólo actúa como un órgano auxiliar de carácter técnico, obligado por el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, a calcular un índice económico que es utilizado en la determinación de ciertas contribuciones y sus

(200)

Tesis jurisprudencial que tiene su origen en el Amparo en revisión 6464/90.- Herramientas Técnicas Mexicanas, S. A.- 22 de abril de 1992.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes dieciséis de junio en curso, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordo Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó con el número LIX/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia.- México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de mil novecientos noventa y dos.

accesorios" (201).

"INDICE NACIONAL DE PRECIOS. LOS ARTICULOS 17-A, 20 Y 21 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN CUANTO LO ESTABLECEN, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.- Los artículos 17-A, 20 y 21 del Código Fiscal de la Federación aludidos, previenen que cuando las leyes fiscales así lo establezcan, a fin de determinar las contribuciones fiscales y sus accesorios se aplicará el índice nacional de precios al consumidor, el cual será calculado por el Banco de México y se publicará en el Diario Oficial de la Federación dentro de los primeros diez días del mes siguiente al que corresponda; que el monto de las contribuciones se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar, factor que se obtendrá dividiendo el índice nacional de precios al consumidor del mes más reciente del período entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho período; así como que cuando no se cubran las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe. Se sigue de lo anterior que el procedimiento para determinar el monto de la contribución que se cubre extemporáneamente se establece con toda precisión, pues basta actualizarlo desde el mes en debió hacerse el pago y hasta que se cubra, aplicando el factor de actualización a la cantidad que debe actualizarse, factor que se obtiene en forma prevista por el artículo 17-A citado. No obsta a lo anterior, que el índice de referencia sea calculado por el Banco de México, que no es una autoridad legislativa, pues tal determinación la efectúa aplicando el procedimiento previsto en el artículo 20-Bis del propio Código Fiscal, de tal suerte que no queda al arbitrio de este Organismo el monto de

(201)

Tesis jurisprudencial que tiene su origen en el Amparo en revisión 6464/90.- Herramientas Técnicas Mexicanas, S. A.- 22 de abril de 1992.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poyot. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes dieciséis de junio en curso, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó con el número LX/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. - México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de mil novecientos noventa y dos.

la contribución que se cubre extemporáneamente" (202).

"PAGO EXTEMPORANEO DE UNA CONTRIBUCION FISCAL. LA ACTUALIZACION DE SU MONTO Y LOS RECARGOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 21 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE EN 1990, NO VIOLAN EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL.- La actualización del monto de la contribución que se cubre fuera del plazo legal, y los recargos respectivos previstos por el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación vigente en 1990, no constituyen multas o sanciones de aquellas a que alude el artículo 22 constitucional, en virtud de que provienen de procedimientos que tienen por objeto la determinación del valor real del monto de la contribución y el cálculo de una indemnización por la falta de pago oportuno de la misma, respectivamente; y, por tanto, el precepto legal citado no viola el artículo 22 constitucional" (203).

En términos de las tesis jurisprudenciales transcritas, podemos observar que, para la Suprema Corte de Justicia, el índice nacional de precios al consumidor es sólo un indicador económico y, por sí mismo, no lesiona ningún derecho de los gobernados, ni tampoco constituye un acto de autoridad; sin embargo, también reconoce que al integrarse a la contribución fiscal, cuando el índice sirve para actualizar dicha obligación fiscal, entonces sí perjudica el interés jurídico. No obstante, considera que el Banco de México, quien elabora dicho índice, no reúne los requisitos para ser considerado como autoridad para los efectos de la ley de amparo, ni menos aún que se

-
- (202) Tesis jurisprudencial que tiene su origen en el Amparo en revisión 6464/90.- Herramientas Técnicas Mexicanas, S. A.- 22 de abril de 1992.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes dieciséis de junio en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordoñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó con el número LXI/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. - Ausente: Ignacio Magaña Cárdenas.- México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de mil novecientos noventa y dos.
- (203) Tesis jurisprudencial que tiene su origen en el Amparo en revisión 6464/90.- Herramientas Técnicas Mexicanas, S. A.- 22 de abril de 1992.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Véase la nota anterior (202).

le otorguen facultades correspondientes a una autoridad, sino que en realidad actúa como un órgano auxiliar para determinar el factor con el que se actualizarán las obligaciones fiscales, que por el transcurso del tiempo y por razón del cambio de los precios en el país, necesita ser actualizado. Por último, concluye que no es inconstitucional el hecho de que, no siendo una autoridad legislativa, el Banco de México sea quien calcule el índice referido, en virtud de que tal determinación se efectúa en cumplimiento de la ley pues, de hecho, no se deja al arbitrio de este organismo el cálculo del monto de la contribución, ni su actualización.

78.- Nuestra opinión.- Desde nuestro punto de vista, el principio de legalidad en materia tributaria, tiene como principal objetivo el dar seguridad a todo gobernado, de que su impuesto va ser determinado por medio de una autoridad legislativa y no por la autoridad exactora, es decir, que dicho principio impide que se deje al arbitrio de la autoridad tributaria la fijación y el monto del impuesto; de tal manera que al estipularse en la ley que para actualizar las obligaciones tributarias, se utilice el índice nacional de precios al consumidor, en realidad no se está cometiendo ninguna arbitrariedad por parte de alguna autoridad exactora, ni tampoco del Banco de México, sino que dicho factor representa la realidad económica del país, sin que de ninguna manera se deje al arbitrio de la exactora el factor de actualización. Además, consideramos que al aplicarse el índice nacional de precios al consumidor, se busca la actualización de las obligaciones tributarias, para adecuarlas a la realidad económica del país, y no para propiciar la arbitrariedad de la autoridad tributaria, pues se siguen observando la proporcionalidad y equidad de la carga tributaria inicial, que se ha considerado como óptima por el legislador que la estableció, sin considerar la existencia o persistencia del proceso inflacionario en la economía mexicana.

En términos de lo expuesto, podemos señalar que el artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta que, a primera vista parecería inconstitucional, al permitir que un organismo descentralizado como es el Banco de México, establezca el factor de actualización de las obligaciones tributarias, en realidad no lo es, y no solamente por las razones expuestas en las tesis jurisprudenciales, en el sentido de que el índice de precios al consumidor en sí mismo no es un acto de autoridad, ni quien lo emite es una autoridad, ni tampoco tiene facultades delegadas para ello, ni menos aún queda al arbitrio de dicho Banco la fijación de ese factor de actualización. Sino además, como lo hemos mencionado, porque con dicha forma para actualizar las obligaciones tributarias no se afecta el principio de legalidad, dado que no se deja a la autoridad exactora la fijación arbitraria de ese factor, sino que se determina de acuerdo a la realidad económica, y con los parámetros señalados en la propia ley y, así, se siguen conservando la proporcionalidad y equidad de la carga tributaria, que se ha considerado como ideal, cumpliendo con los requisitos constitucionales establecidos en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.

79.- Informe gubernamental sobre los resultados de las reformas a la Ley del impuesto sobre la renta, que entraron en vigor el 1o. de Enero de 1987.- El quinto informe de gobierno rendido ante el Congreso de la Unión por Miguel de la Madrid Hurtado, menciona que se había enviado al poder legislativo un decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Ley del impuesto sobre la renta, "... a fin de lograr un financiamiento sano de operación y una estructura adecuada del gasto público..." (204), decreto que, como sabemos, posteriormente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre

(204) MADRID HURTADO, Miguel de la, Quinto informe de gobierno, ("Volumen cronológico de acciones"), en el informe del día 15 de noviembre de 1986.

de 1986.

Respecto a esas reformas, primeramente señala: "... Las acciones emprendidas han permitido un saneamiento considerable de las finanzas públicas..." (205), y agrega: "... adoptamos una amplia reforma fiscal que induce a un menor endeudamiento y a una mayor capitalización de las empresas..." (206), mencionando que:

"... Las modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta, que entraron en vigor el primero de enero de 1987, buscan contrarrestar los efectos negativos que ha tenido la inflación sobre nuestro sistema fiscal y las modalidades de financiamiento de las empresas. Para alentar la inversión productiva e inducir a las empresas a mantener una estructura financiera más saludable, se adecuó el impuesto que pagaban las sociedades mercantiles, ampliando la base gravable, al autorizar únicamente la deducción del componente real de los intereses pagados, y reduciendo las tasas impositivas. Para permitir la adaptación gradual de las empresas al nuevo marco fiscal, se introdujo la Reforma con un período de transición de cuatro años. Ello produce inevitablemente situaciones contables o administrativas más complejas, pero el costo económico de un ajuste brusco hubiera sido mayor. Es alentador observar que, en respuesta a los cambios introducidos, muchas empresas han iniciado ya un importante proceso de capitalización... Respecto a las personas físicas, se busca que el impuesto sea congruente con los ingresos reales para evitar una gravación excesiva. En consecuencia, al igual que en los últimos años se reestructuró la tarifa correspondiente, lo cual sólo contiene ahora 16 extractos..."(207).

En dicho Informe de gobierno, se señala que tales reformas originaron una mejoría de las finanzas públicas, indicando: "... En materia de finanzas públicas, en el período enero a junio se observó antes del pago de intereses, un superávit de 5.7 millones de pesos que representa alrededor del 8 % del producto

(205) MADRID HURTADO, Miguel de la, Quinto informe de gobierno, pág. 4.

(206) MADRID HURTADO, ibidem, pág. 36.

(207) MADRID HURTADO, ibidem, págs. 55 y 56.

interno semestral..." (208). Agregando que fue como resultado de la contracción del gasto público, mencionando: "...El gasto bienes y servicios no financieros cayó 6% en términos reales. A pesar del comportamiento todavía poco favorable, de los ingresos, se aprecia un crecimiento real significativo de los dos rubros en donde se concentró la Reforma Fiscal: los pagos provisionales del impuesto sobre la renta de las empresas y el I.V.A. recaudado por las tesorerías estatales. Estos datos ilustran la magnitud del saneamiento fiscal realizado..." (209).

Resulta conveniente agregar que, dentro del documento complementario al quinto informe de gobierno de 1987, que rindió Miguel de la Madrid, se menciona que "... A pesar de que 1987 es el primer año de la instrumentación de la reforma fiscal, lo que implica dificultades propias de la transición, los resultados obtenidos al primer semestre son altamente positivos. En efecto, los ingresos del gobierno federal sumaron 12.4 millones de pesos registrándose la evolución más favorable en los renglones de ingresos petroleros con un incremento real del 11.6 por ciento. El Impuesto al Valor Agregado aumentó 5.6 por ciento en términos reales como resultado de los esfuerzos recaudatorios de los estados, los ingresos por productos se incrementaron 9.7 por ciento en términos reales, y los pagos provisionales del Impuesto sobre la Renta de las sociedades mercantiles experimentaron una variación real del 12.5 por ciento, lo que muestra que la reforma fiscal está logrando sus propósitos... Las medidas tributarias y administrativas que se están instrumentando en esta materia ayudarán a: Elevar la recaudación, al tiempo que se reducen algunas tasas de gravamen; fomentar la inversión productiva; lograr empresas financieramente más

(208) MADRID HURTADO, *ibidem*, pág. 47.

(209) MADRID HURTADO, *ibidem*, págs. 79-80.

sanas, que se apoyen menos en el endeudamiento y más en la reinversión de utilidades; sanear las finanzas de las entidades federativas; y restituir la equidad del sistema tributario nacional... De esta manera, la reforma fiscal de 1987 no sólo es un camino para elevar los ingresos del sector público, y en consecuencia su capacidad de ahorro, sino que constituye un factor clave en el proceso de un cambio estructural emprendido desde el inicio de esta administración..."(210).

Como se observa, para el gobierno que planteó tales reformas, su objetivo principal fue elevar los ingresos del sector público, a fin de aumentar la capacidad de ahorro y de inversión del Estado mexicano, y depender cada vez menos del endeudamiento externo. De acuerdo a los resultados que el propio informe menciona, hubo un incremento real del 12.5%, por lo que respecta sólo a los pagos provisionales del impuesto sobre la renta, demostrando en forma parcial y notable, una pronta recuperación de la recaudación del impuesto, a efecto de financiar el gasto público, cumpliéndose el citado objetivo del gobierno al plantear la reforma.

(210) MADRID HURTADO, Miguel de la, Quinto informe de gobierno, volumen complementario, pág. 92 y 93.

CONCLUSIONES

Con el presente trabajo, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

I.- Sin llegar a ser un concepto ontológico que indique las causas que la originan, sino más bien descriptivo de sus características exteriores o manifestaciones, podemos decir que la inflación es el incremento, permanente, generalizado y desigual de los precios de bienes y servicios.

II.- La inflación tiene su historia remota, pero fue desde la década de los setentas a la fecha, cuando se extendió a todos los países del mundo capitalista, y algunos han registrado altas tasas, hasta de cuatro dígitos, generando ciertos problemas y profundizando otros; de ahí que su estudio haya motivado interés, para encontrar medios para eliminarla.

III.- En los países subdesarrollados se registran las más altas tasas de inflación y, de acuerdo al análisis estadístico, son los países latinoamericanos como subgrupo de aquéllos, los que han tenido la inflación más elevada.

IV.- Por lo que respecta a México, este país alcanzó en la década de los ochentas, las tasas de inflación más altas de su historia; así tenemos que en 1987 la inflación alcanzó una tasa del 159 %. Estas altas tasas de inflación, al igual que en los demás países, generaron y profundizaron problemas.

V.- Dentro de los más graves problemas que genera la inflación tenemos los siguientes:

a).-Una pérdida del poder de compra del dinero.

b).-Una especulación de mercancías, trasladando el capital de la esfera de producción a la de circulación.

c).-Con el desigual crecimiento de los precios, estímulo de algunas ramas, favorecidas por la inflación con un mayor incremento de sus precios, y el estancamiento o descenso de otras no favorecidas, por un lento aumento de sus precios, constituyendo un freno al desarrollo económico, pues acelera la ruina de las pequeñas y medianas empresas, los precios de cuyas mercancías crecen menos que los de las grandes empresas monopólicas, contribuyendo así a la acumulación del capital.

d).-Obligación de los gobiernos de planear una política económica compleja.

e).-Por otro lado, distorsionamiento de la distribución del ingreso entre los diversos sectores de la sociedad, en donde cada sector lucha por mantener o mejorar su participación en el ingreso nacional: la realidad muestra que es el sector empresarial quien mejora siempre su participación, en perjuicio de los otros sectores, coadyuvando a la acumulación de capital y a la extensión de la pobreza y la miseria en la mayoría de la población.

VI.- Por las consecuencias de la inflación y sobre todo la última de las mencionadas, se hace evidente la necesidad de su control.

VII.- Tres de las teorías estudiadas (la teoría de la demanda, la monetarista y la estructuralista), coinciden en que la tributación puede ser un mecanismo antinflacionario y, por lo tanto, un mecanismo de estabilización económica, ya que la inflación puede ser disminuída con la reducción del déficit fiscal por el aumento de los ingresos fiscales. Las tres se diferencian al respecto, empero, pues mientras para la teoría de la demanda y la monetarista el déficit fiscal es causa del proceso inflacionario, para la estructuralista sólo es un mecanismo de propagación, iniciado por la rigidez en el sistema productivo. Por su parte, la teoría de costos considera que si las distorsiones, provocadas por la inflación en la tributación, consiguen que esta última aumente, se generaría el aumento de los costos, impulsando el proceso inflacionario; sin mencionar qué pasaría si la recaudación tributaria decreciera por la inflación, pero lo cierto es que cuando esto ha sucedido, no disminuyen los precios de las mercancías, a pesar de la disminución de los costos por reducción de los tributos.

VIII.- La realidad ha mostrado que un sistema tributario sin ajustes por inflación, provoca la caída de la recaudación fiscal, por lo que la mayoría de la doctrina ha considerado que, más que utilizar al sistema tributario como medida antinflacionaria, deben estudiarse los efectos económicos que produce la inflación en la tributación, así como buscar las medidas o ajustes necesarios para neutralizar tales efectos negativos.

IX.- En efecto, siendo la obligación tributaria una relación

bilateral entre el fisco y los contribuyentes, cualquier afectación de esa relación se refleja necesariamente en perjuicio de alguna de las partes, pues si se aumentare la recaudación se perjudicaría a los contribuyentes o, por el contrario, si disminuyere lo recaudado se causaría perjuicio al fisco, aclarándose que, en la práctica, siempre se ha registrado una reducción de la recaudación tributaria. De lo anterior, podemos concluir que, en realidad, con los ajustes que se realicen al sistema tributario para adecuarlo a épocas inflacionarias, sólo se conseguirá conservar una justicia tributaria y lograr que la recaudación aumente en forma proporcional al nivel de los precios nominales, es decir, se mantenga su nivel en términos reales. Ahora bien, si adicionalmente se pretende aumentar o disminuir su recaudación, fin del gobierno, sólo tendría que aumentarse o disminuirse la tasa de recaudación, según sea el caso.

X.- Después de haber analizado los diferentes Programas Económicos y las Cartas de Intención firmadas por México al Fondo Monetario Internacional, en un período de cuatro años anteriores a la fecha de la reforma en que se adecúa la Ley del impuesto sobre la renta, para regir en épocas inflacionarias, tenemos que ha sido en dos Cartas de Intención, de noviembre de 1982 y julio de 1986, donde se ha plasmado la necesidad de adecuar la tributación a la inflación. Por lo que respecta a la primera Carta, la administración de López Portillo que se comprometió a ejecutarla, no pudo llevarlo a cabo por el poco tiempo que le faltaba para terminar su administración. También observamos que su sucesor, Miguel de la Madrid, se negó a realizar dicha reforma, por considerarla innecesaria y perjudicial, señalando en el Plan Nacional de Desarrollo, que dicha reforma implicaba aceptar la propuesta de convivir con la inflación y, además, la perpetuación de esta última, lo que implicaba dañar las bases del crecimiento y del empleo. Sin embargo, en la segunda Carta de Intención a la que nos hemos referido, cambia sorpresivamente su punto de vista el gobierno de

Miguel de la Madrid, mencionando que se corregiría la base gravable del impuesto global de las empresas, así como otras reformas, a fin de recuperar el terreno perdido en la recaudación tributaria.

XI.- Resulta difícil demostrar que las reformas para adecuar la Ley del impuesto sobre la renta a la inflación, no fueron motivadas por los intereses internos o por la ideología del titular del Ejecutivo federal, correspondida por los legisladores de su partido; ni tampoco que haya sido una imposición por parte de los países acredores, la banca internacional privada y el Fondo Monetario Internacional, a pesar de que la única prueba escrita de esa presión o de esa imposición, sea la Carta de Intención de julio de 1986; porque este cambio de estrategia en la materia que nos ocupa (vid. conclusión anterior) por el gobierno de Miguel de la Madrid, pudo haber sido resultado de la persistencia de la inflación en la economía y ante la ausencia de expectativas de que aquélla pudiera ser eliminada. De cualquier manera, si tales reformas tuvieron su origen en las imposiciones contenidas en la Carta de Intención, podemos afirmar que la deuda externa es una fuente real del derecho tributario.

XII.- Desde nuestro punto de vista, la inflación difícilmente puede ser eliminada, e inclusive podemos afirmar, que es imposible erradicarla para siempre de nuestra economía, por lo que estimamos que las reformas que se estudiaron eran necesarias para adecuar la Ley del impuesto sobre la renta a épocas inflacionarias, para seguir fortaleciendo la recaudación y una pretendida "justicia" tributaria, independientemente si fue una decisión autónoma o impuesta por factores externos. Por ello, podemos concluir que la inflación se constituyó en una fuente real del derecho tributario.

XIII.- La realidad ha demostrado que, a pesar de que la inflación es un fenómeno de origen netamente económico, tiene sus incidencias en las esferas política, social y jurídica. En efecto, la inflación distorsionó las disposiciones legales que cuantificaban nominalmente varios aspectos del derecho como son: la competencia, la indemnización, la multa, las formalidades, y algunos otros puntos en materia penal y fiscal, haciendo obsoletas varias disposiciones legales. Ello obligó a nuestro legislador a reformar diversos artículos, estableciendo un sistema de actualización automática utilizándose, como unidad para su cuantificación, los días de salario mínimo, en sustitución de cantidades monetarias rígidas, a fin de compatibilizar las disposiciones legales con la situación inflacionaria del país. Lo anterior explica que la inflación, un fenómeno económico, se constituyera en una fuente real del derecho.

XIV.- Del análisis panorámico de los diferentes códigos del Distrito Federal y del Estado de México, se observó que no todas las disposiciones legales desactualizadas por la inflación, se han corregido introduciendo un sistema de actualización automática, por lo que creemos necesario un estudio sobre cada uno de los códigos, a efecto de reformar en forma total y congruente todos los artículos que cuantifiquen monetariamente los diversos aspectos del derecho.

XV.- La unidad utilizada para actualizar y cuantificar los diversos aspectos del derecho que lo requieren, en sustitución de las cantidades fijas, son los días de salario mínimo, los cuales crecen menos que la inflación; por ello, hay que estar conscientes de que paulatinamente se irán desactualizando las hipótesis legales previstas en tales artículos. Sin embargo, creemos que es el parámetro hoy más adecuado para realizar una actualización de las hipótesis legales que lo requieran, por su amplia difusión, además de su rápida y fácil cuantificación.

XVI.- De acuerdo con los resultados que el quinto informe de gobierno de Miguel de la Madrid proporcionó, habría habido un incremento real del 12.5%, por lo que respecta únicamente a los pagos provisionales del impuesto sobre la renta, pretendiéndose demostrar así, aunque en forma parcial notable, una pronta recuperación de la recaudación del impuesto, a efecto de financiar el gasto público.

XVII.- El Artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta, contiene el procedimiento para ajustar o actualizar los valores de bienes y operaciones que, por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, han variado, determinando en su primera fracción el factor de ajuste o de actualización, y en su segunda fracción, el cálculo del valor actualizado de esos bienes u operaciones. Sin embargo, la redacción no es afortunada para el cálculo de aquellos períodos mayores de un mes, debido a que la operación que describe para obtener el factor de ajuste es incorrecta, al considerar que el punto de partida de la inflación por calcular, sea la cifra correspondiente al índice de precios al consumidor del primer mes del período, originando que no se cuantifique un mes de inflación. Es oportuno que se cambie la redacción del citado artículo, a efecto de que se disponga que, en estos casos, se haga la división entre el índice del mes inmediato anterior al período, esto es, diciembre del año anterior y no entre el índice más antiguo del período, a efecto de mantener la muy relativa "justicia" tributaria del impuesto sobre la renta, y que así se tribute conforme a la realidad económica manifestada por el contribuyente, esto es, dependiendo de la manifestación expresa y de los signos de la riqueza de este último.

XVIII.- En términos de lo expuesto, podemos señalar que el artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta, que a primera vista parecería

inconstitucional, al permitir que un organismo como es el Banco de México establezca el factor de actualización de las obligaciones tributarias, en realidad no lo es. No solamente por las razones expuestas en las tesis jurisprudenciales, en el sentido de que el índice de precios al consumidor en sí mismo no es un acto de autoridad, ni quien lo emite es una autoridad, ni tampoco tiene facultades delegadas para ello, ni menos aún queda al arbitrio de dicho Banco la fijación de ese factor de actualización; sino además, porque con dicha forma de actualizar las obligaciones tributarias, no se afecta el principio de legalidad, dado que no se deja a la autoridad exactora la fijación arbitraria de ese factor, sino que se determina de acuerdo a la realidad económica, y con los parámetros señalados en la propia ley, conservando la proporcionalidad y la equidad de la carga tributaria, que son los ambiguos y tan manipulados requisitos constitucionales formales, establecidos en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.

XIX.- UNA "REPLICA" DEL PROFESOR CORTIÑAS-

PELAEZ.- Después de casi cuatro años de investigación y sucesivos borradores, considerabamos nosotros ya lista esta tesis, para su sometimiento a los CC. Sinodales, que tuviere a bien designarnos la UNAM en este plantel de la ENEP "Acatlan". El profesor Cortiñas, desde Europa, donde se encuentra en período sabático, ha tenido a bien el enviarnos un comentario final, fechado en la Universidad Carlos III de Madrid, el 25 de septiembre de 1993.

Por tratarse de una interesante contribución sobre las proyecciones de este trabajo y respecto de nuestro potencial horizonte personal, como Licenciado en Derecho, por la UNAM, creemos de utilidad la transcripción aquí de esta "replica" de nuestro profesor y amigo, cuyas referencias hemerográficas transcribimos igualmente en las notas respectivas (211 a 219), aunque aclaramos no

haberlas logrado compulsar, por razones de tiempo y fundamentalmente lingüísticas.

A la letra, Cortiñas comenta:

"En una tesis de Licenciatura, respecto de la cual cabe esperar que su autor logre culminarla cuanto antes a un nivel superior, nos queda a todos sus lectores y no sólo al candidato, una comprensible insatisfacción: La de haber "sacrificado" perspectivas y subtemas que podrían ser vertientes de esa gran tesis de doctorado que, al sustentante, por sus dotes de inteligencia y de inagotable laboriosidad, la Universidad mexicana tiene el deber y el derecho de exigirle, como en la parábola evangélica de la multiplicación de los talentos."

"Así, enunciativamente, apuntaré como Coordinador del Taller de Derecho Público y apoyándome como tal en una concepción del derecho como ciencia social y no como simple técnica normativa, las ricas interacciones de la inflación con tres temas que apenas enunciaré:

"En primer lugar, con la política económico-financiera de cualquier país (211), la cual para México desde el siglo XIX, está además vinculada con la balkanización del mundo hispánico en general y de América Latina en lo particular;

"En segundo lugar, con las alternativas del horizonte estadounidense,

(211)

The economist, junio 1993, p. 15; en el mismo contexto, para España, JUSTICIA, p. 55; hasta en China, BARNATHAN, pp. 20-21.

planteadas por la campaña electoral de 1992 y por Mensaje del presidente William Clinton, de cara a un financiamiento no inflacionario del Plan de Salud para 1997-2001;

"En tercer lugar, con las contradictorias políticas monetarias dentro de la Comunidad Europea (212), donde las antiinflacionistas políticas de la reunificada Alemania, ya han generado el desempleo de unos 18 millones de trabajadores (en total ya tres millones y medio de desempleados en España y, en Francia, más de 100.000 personas incorporándose mensualmente al "paro"); ello buscando aparentemente un fortalecimiento unilateral predominantemente germánico (213). Este, en efecto, sacrifica a las personas (al perjudicar el desarrollo cualitativo de la gente), en aras de la consolidación cuantitativa del país y de sus empresas transnacionales (es decir, favoreciendo el crecimiento puramente numérico de "las cosas", meta monetarista del Banco Central de Alemania, el Bundesbank, ahora completado institucionalmente por el novísimo Banco Central Europeo, ya domiciliado en Frankfurt)."

"En otros términos, la inflación carece de un marco normativo adecuado, particularmente a nivel internacional (214), y su manejo hegemónico la convierte en letal armamento de una guerra financiera

(212) The economist, agosto 1993, pp. 11-12; en sentido contradictorio a nivel macro, DAVIES, p. 20.

(213) LAZARE, p. 23.

(214) Cfr. VOLCKER y GYOHTEN, específicamente 163-287.

planetaria (215). Los expertos son pesimistas (216), a pesar de la ambigua (para algunos esperanzadora) creatividad del nuevo equipo (1993-2001?) estadounidense (217)."

"La búsqueda normativa de esta investigación, es digna de mi respeto de profesor-litigante ante el ya próximo colega a quien no puedo menos que felicitar por su pesquisa casi que de paciente benedictino. Empero, no debemos olvidar los elementos extranormativos de lo jurídico, teniendo presente que, con la crisis (218) creciente, se está dando un agravamiento de los desequilibrios humanos e institucionales del capitalismo, el cual parece desquiciarse curiosa y reveladoramente, después del hundimiento del llamado socialismo real. En efecto, a éste sólo parece seguirlo la generalización de lo que los cristianos franceses, desde 1932, definieran proféticamente como el desorden establecido (219)."

XX. NUESTRA "DUPLICA" AL PROFESOR CORTIÑAS-

PELAEZ.- Lédas que son estas líneas del Dr. Cortiñas, Director en México como desde Europa de esta para nosotros tan larga búsqueda, el lector de la totalidad de la presente tesis ya comprenderá nuestras profundas convergencias humanísticas con la

-
- (215) AGLIETTA, Michel y Boyer, Robert, p.2.
- (216) BARRE, p.14; en el mismo sentido, concluyendo que de la inagotable contradicción planetaria entre inflación y desempleo "el secreto del crecimiento se ha perdido", cfr. "la récession s'installe en Europe", Paris: Le Monde, p. 18.
- (217) OSBORNE y GAEBLER, in totum (obra fundamental en este umbral del tercer milenio).
- (218) HALIMI, p. 4.
- (219) MOUNIER, Emmanuel, 4 vols. y su revista ESPRIT

"réplica".

En este sentido, permitáscenos señalar nuestro acuerdo, en lo general, con el comentario antes transcrito, sin perjuicio de algunos elementos de corrección y discrepancia, que nos permitimos señalar brevemente a continuación, a manera de respetuosa "duplica":

a) Las imperfecciones del sistema jurídico-público mexicano son obvias y sólo reflejan las frustraciones de nuestra historia y la debilidad de nuestra economía. Sin embargo, creo necesario indicar, en mi calidad de integrante del Taller de Derecho Público de la UNAM (ENEP "Acatlán") desde 1985 que, con insuficiencias y contradicciones, la experiencia mexicana desde la Constitución de 1917- como lo señala para el caso de la Constitución española de 1978 el Decano Luciano PAREJO-A., de la facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid- la democracia representativa, la economía mixta de mercado, la intervención del Estado, la legislación socioeconómica y las políticas tributarias e igualitarias, permiten desarrollar la economía, disminuir la desigualdad de la renta, expandir las oportunidades educativas, generalizar el acceso a la salud y a la cultura y proteger solidariamente a los ciudadanos y ciudadanas en situaciones de inferioridad, de condiciones, desempleo o pobreza (220).

b) En Derecho Público, el horizonte mundial, al término del milenio, nos presenta no sólo la crisis del comunismo sino también el no menos evidente fracaso de las ideas neoconservadoras. Entre las consecuencias de éstas,

(220) PAREJO-A., 1992 y 1993, in totum.

tenemos el peligroso aumento del déficit público en países de los económicamente más poderosos, el escaso y errático control de la inflación, la incapacidad para resolver el desempleo de millones de mujeres y varones inclusive en mundos desarrollados como la Unión Europea y los Estados Unidos de América, la impotencia para revertir la dualización impresionante de las sociedades nacional e internacional.

c) Es cierto que estamos inmersos en un orden económico internacional que desprezica exigencias mínimas de igualdad y de equidad, cuya normación es escasa o nula. Razón de más para pugnar por un adecuado ordenamiento jurídico de los temas que aborda ésta investigación, condicionados por supuesto por una estructurada y eficaz regulación normativa de los intercambios en una siempre soñada Organización Internacional del Comercio, utópica (para algunos) pero impostergable como la reclama Francia, ésta tanto desde el gobierno como desde la oposición.

d) Somos cautelosamente optimistas. Creemos en las grandes unidades, para la mejor solución de problemas tales como la inflación, la iniquidad del comercio mundial, el endeudamiento externo, la endeblez normativa y hasta la desorganización de las instancias internacionales económico-financieras.

e) En este último sentido, la presencia de México es relevante y lo será cada día más, inclusive en instituciones tan reacias a ello como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y hasta la Organización Internacional para el Comercio y el Desarrollo.

La historia mexicana demuestra la habilidad de nuestro pueblo y

de nuestras instituciones para identificar, analizar y resolver problemas: "si no puedes vencer al enemigo, únete a él", dice el viejo adagio; pues bien, con posterioridad a la "replica" del profesor Cortiñas, nuestro ingreso a la Zona Norteamericana de Libre Comercio y muy próximamente a la Cuenca del Pacífico, implica un reto formidable, al vincularnos a potencias de superioridad tan aplastante como los Estados Unidos de América y el Japón.

f) En el seno de estas grandes unidades podremos, más y mejor, asumir los riesgos del llamado "nacionalismo económico positivo", en el cual cada ciudadano de la nación puede asumir, ya marginada la inflación, la responsabilidad primaria de desarrollar las capacidades de sus compatriotas, para llevar una vida plena y productiva pero que, además, coopere con las otras naciones en garantizar que esas mejoras no se logren a expensas de otros.

g) Los conceptos de equidad, de justicia, de reciprocidad, de generosidad se aprenden. El aprendizaje se enriquece al participar en una comunidad nacional o internacional mayor. Ellos y nosotros iniciaremos el siglo XXI, con la construcción de una historia común, afrontando un destino común, quizá planetario.

h) En el devenir mexicano, como en el humano en general, todo es posible pero nada es seguro. Con la filosofía clásica, diríamos que la tensión creativa hacia la "realización de lo improbable" es una de las claves terrenales.

ANEXO DOCUMENTAL UNO.
CARTA DE INTENCION DE MEXICO AL FONDO MONETARIO
INTERNACIONAL DE NOVIEMBRE DE 1982.

1. Drante los últimos cuatro años, la economía mexicana registró sustanciales avances tanto cuantitativos como cualitativos. El crecimiento anual del producto interno bruto a precios constantes fue de 8.5 % en promedio, permitiendo que el ingreso real por persona aumentara en un 25 % en el periodo. La formación bruta de capital pasó del 22.4 % del producto en 1977 al 29.5 % en 1981 y se crearon más de 4 millones de empleos. La meta establecida por el presente gobierno en materia de energéticos fue satisfecha plenamente, se logró un gran avance en la autosuficiencia en alimentos y se multiplicó varias veces la producción de muchas ramas importantes de actividad económica. Los servicios de salud, seguridad social y educación aumentaron de manera considerable su cobertura.

2. Mientras que México crecía rápidamente, la economía internacional se debilitaba y se adentraba en una profunda recesión con inflación y desempleo. Además, el estancamiento del comercio internacional en los países industriales y su creciente desempleo dieron lugar a la intensificación de políticas proteccionistas que afectaron en forma importante a las economías en desarrollo. Las tasas de interés prevalecientes en los mercados financieros internacionales alcanzaron niveles sin precedente, elevándose a casi tres veces entre 1977 y 1981.

3. En 1981, entre los principales factores externos que afectaron a la economía, sobresale la caída de los precios de las materias primas que México exporta. En particular, las reducciones en la demanda y en el precio del petróleo

significaron una disminución en los ingresos externos con relación a las metas previstas para ese año en los planes de desarrollo, que no anticipaban un debilitamiento del mercado mundial del petróleo. El incremento en los pagos por conceptos de interés y la baja en el precio de los productos de exportación representaron para México una reducción importante en la disponibilidad de divisas, que se estimó en aproximadamente 10 mil millones de dólares.

4. Lo anterior contribuyó a elevar el gasto público por encima de lo programado lo cual, junto con la limitada expansión de la oferta interna en ciertas ramas de actividad, así como la liberalización del sistema de protección industrial en algunas actividades, provocaron un aumento sustancial en el coeficiente de importaciones-producto, haciendo más vulnerable a la economía mexicana frente al exterior. Si bien el aumento de las importaciones ayudó en parte a absorber las presiones inflacionarias, los niveles de las compras al exterior resultaron muy elevadas. Así, los desequilibrios entre la oferta y la demanda globales, la mayor dificultad para exportar ante un mundo en recesión y la creciente sobrevaluación del peso, fueron agudizando el desequilibrio en la cuenta corriente en la balanza de pagos. Para financiar este déficit fue necesario elevar aún más el nivel del endeudamiento externo del sector público lo cual incrementó los costos por el servicio de la deuda externa.

5. En 1981, el valor de las importaciones de mercancías ascendió a 24 mil millones de dólares, 25 % más que en 1980, el déficit en bienes y servicios fue sólo 3 mil millones, y hubieron de cubrirse intereses de la deuda pública y privada por cerca de 9 mil millones. Con ello, el déficit en cuenta corriente se elevó alrededor de 12 mil millones. Para financiar este déficit y hacer frente a una fuerte salida de capitales privados, el sector público aumentó su endeudamiento neto externo en alrededor de 19 mil millones de dólares.

6. La magnitud del endeudamiento externo y las presiones inflacionarias llevaron al gobierno a introducir una serie de medidas de ajuste económico desde mediados de 1981. Se redujo en un 4 % el gasto público programado, se elevaron los aranceles, se aumentó el tipo de interés interno, se instrumentaron medidas de encaje y depósitos especiales para restringir la liquidez del sistema y aumentar las transferencias financieras del sector privado al público y se aceleró el deslizamiento del peso mexicano.

7. Todo ello implicó revisar para 1982 la meta de crecimiento real del producto interno, de más de 8 % anual que se había alcanzado en años anteriores, a una de alrededor del 6 %. Consecuentemente, el presupuesto federal se estableció a un nivel inferior a precios constantes al realizado en 1981. Se impusieron limitaciones adicionales a las importaciones para reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos a una cifra prevista de 10 mil millones de dólares y se programó limitar el endeudamiento externo neto para el sector público a no más de 11 mil millones de dólares.

8. Sin embargo, a medida que el programa económico del gobierno mexicano se esforzaba por corregir los principales desequilibrios, se hizo evidente que la recesión mundial se intensificaba y que se endurecían las condiciones para el otorgamiento de créditos. A los sustanciales pagos relacionados con el servicio de la deuda externa, principalmente de corto plazo, obtenida a finales de 1981, se sumó una importante fuga de capitales hacia el exterior.

9. Ello precipitó un severo deterioro del sector externo y provocó, en la segunda mitad de febrero pasado, una depreciación cambiaria

equivalente a una modificación del orden de 70 % en la cotización de las monedas extranjeras en términos de pesos mexicanos. Para apoyar los objetivos de política económica dentro de un programa postdevaluatorio y como continuación del esfuerzo de ajuste, se instrumentaron nuevas medidas: se redujo el gasto del sector público en un 8 % en todas las partidas, con excepción de las de servicios de la deuda y salarios; se programó una reducción en las importaciones públicas y privadas, por un valor anual de 6 mil millones de dólares; se adoptaron también, medidas adicionales de regulación monetaria para reducir la liquidez; asimismo, se incrementaron los apoyos fiscales a las empresas con el fin de protegerlas de los efectos postdevaluatorios. En este periodo, otorgó un aumento salarial del 30, 20 y 10 por ciento de acuerdo al nivel salarial; este incremento diferencial buscó proteger en mayor medida el poder adquisitivo de los trabajadores sujetos a menores ingresos.

En su conjunto, las anteriores medidas no alcanzaron a eliminar la incertidumbre sobre la viabilidad en el tipo de cambio.

10. En un esfuerzo por sanear las finanzas públicas y eliminar subsidios, las autoridades decidieron elevar, a principios de agosto, algunos precios y tarifas con el propósito de alcanzar un incremento anual del 130 mil millones de pesos. Los artículos afectados fueron, entre otros, las tortillas, el pan, la gasolina, la electricidad y otros combustibles.

11. A pesar de la magnitud de la devaluación y de los esfuerzos internos realizados en materia de política económica, las condiciones financieras que enfrentó México se hicieron más limitantes de lo que ya eran y se agudizó la fuga de capitales. Ello obligó en agosto de este año a modificar la política cambiaria, introduciéndose un sistema dual que, sin embargo, también resultó insuficiente por sí

mismo para frenar la demanda de divisas que en aquel momento estaban siendo afectada por movimientos especulativos de capital.

12. En septiembre de 1982, México estableció el control generalizado de cambios. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano nacionalizó, por causas de utilidad pública, a los bancos privados del país. Ello asegura ahora que el sistema financiero interno actúe con mayor apego a la política económica nacional.

13. Además, se tomaron medidas adicionales para hacerle frente a las necesidades de liquidez internacional. Entre éstas está el apoyo que se ha obtenido de las autoridades monetarias de doce países y del Banco de Pagos Internacionales, que han otorgado a México líneas de crédito hasta por 1 850 millones de dólares.

14. En la actualidad, la deuda externa del país pública y privada, alcanza alrededor de 78 mil millones de dólares, con una alta proporción de obligaciones de corto plazo. Con el fin de enfrentar la elevada carga que representa el servicio de dicha deuda y la escasez de fondos en los mercados de capital, el gobierno de México solicitó y obtuvo de la banca internacional una prórroga voluntaria de 90 días para cubrir los vencimientos de los créditos concedidos al sector público. Asimismo, se ha buscado que la banca internacional otorgue un tratamiento similar a la deuda externa contraída por el sector privado; algunos atrasos en el cumplimiento de dichas obligaciones se espera queden resueltos en el corto plazo. Actualmente se está preparando un planteamiento ante la banca internacional con vistas a acordar un programa de restructuración de la deuda externa que mejore sustancialmente su estructura de vencimiento. Por otra parte, las autoridades decidieron prácticamente acabar dentro de la República Mexicana con el sistema de depósitos y préstamos denominados en moneda extranjera.

15. Las presiones que enfrenta la economía mexicana en el corto plazo son considerables. Ello impedirá alcanzar las metas económicas a que se hizo referencia, planteadas a principios de año, que ya de por sí eran limitadas. La carencia de divisas ha restringido seriamente la actividad productiva, ya que ha hecho necesario reducir el valor de las importaciones de mercancías en más de 35 % con relación al registrado en 1981. Así, se estima que en este año el producto interno bruto real no crecerá en más de uno por ciento, y que al finalizar el último trimestre se habrán experimentado reducciones apreciables en términos absolutos. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos será del orden de los 5.8 miles de millones de dólares, aproximadamente la mitad del obtenido en 1981. El déficit financiero del sector público alcanzará alrededor de 16.5 % como proporción del producto interno bruto. El déficit se ha afectado por el sustancial incremento en los pagos por concepto de intereses de la deuda -amplificados por las depreciaciones cambiarias- y a la reducción de los ingresos fiscales que surge de las pérdidas cambiarias de las empresas y del lento ritmo de actividad económica.

16. La gravedad de la situación es todavía mayor si se considera que los resultados esperados para producción, sector externo y finanzas públicas, de por sí críticos, no estén siquiera garantizados (sic debiendo decir garantizados) de no obtenerse un financiamiento externo adicional importante y de reestructurarse la deuda externa.

17. Durante los próximos tres años, es imprescindible que la economía mexicana realice importantes ajustes que le permitan alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, superar el desequilibrio externo, abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas. Ello hará posible que, pasado este

periodo de ajuste, la economía alcance de nuevo su potencial de crecimiento a largo plazo.

18. El programa de ajuste buscará elevar el ahorro interno, tanto público como privado. Con este esfuerzo se racionalizará el gasto del sector público y se aumentarán y reestructurarán sus ingresos, mediante medidas tributarias y de precios y tarifas de las entidades paraestatales. El saneamiento de las finanzas públicas permitirá fortalecer el papel rector del Estado dentro del marco de economía mixta que prevalece en México. Todo ello bajo un criterio de equidad social y de protección a los grupos de población de menores ingresos.

19. Con el fin de hacer compatibles los objetivos en materia de finanzas del sector público con los de producción, de empleo, de balanzas de pagos e inflación se ha estimado que su déficit financiero, como proporción del producto interno bruto, no debe ser mayor al 8.5 % en 1983, al 5.5 % en 1984 y con vistas a reducir la dependencia en el financiamiento del exterior, el endeudamiento (sic debiendo decir endeudamiento) público externo neto no excederá de 5 mil millones de dólares en 1983 y se continuará la tendencia a reducir su uso como proporción del producto interno bruto en los siguientes dos años.

20. Como se señaló, con objeto de alcanzar las metas propuestas de corrección del déficit del sector público, se han venido instrumentando medidas de ingreso, particularmente en el renglón de precios y tarifas, y de racionalización del gasto. Las metas de 1983 requerirán un importante avance en este sentido; por lo que hace a los ingresos, destaca la necesidad de continuar revisando los precios y tarifas que han quedado rezagados en forma significativa ante el aceleramiento de la inflación. Ello permitirá una mejora sustancial en las finanzas de las entidades del sector público, junto

con programas de revisión en el gasto corriente. Estas medidas se hacen indispensables para dar base firme al crecimiento de los sectores estratégicos que cubren dichas empresas, disminuyendo su endeudamiento o la necesidad de subsidios de parte del gobierno federal. El criterio fundamental para la revisión de los precios y tarifas será la equidad de los impactos distributivos de las modificaciones.

21. En materia impositiva será necesario revisar la imposición directa, reconociendo los impactos de la inflación y la necesidad de apoyar el financiamiento del gasto público, sin descuidar la incidencia de la estructura tributaria en la eficiencia de la asignación de recursos. Con objeto de mantener la equidad horizontal se revisará el tratamiento de los diferentes sectores, y se revisarán los mecanismos administrativos para abatir la evasión y ampliar la cobertura. En materia de impuestos indirectos, se revisará su cobertura y se procurará la uniformidad en su aplicación. Asimismo se revisarán los renglones no tributarios que se han rezagado sensiblemente frente al incremento en sus costos.

22. Por lo que respecta al gasto, las medidas de racionalización y ajuste que se han tomado, y las que en el futuro se adopten, tendrán su reflejo en el monto y composición del presupuesto de 1983. Asimismo, se continuará con la revisión de las principales partidas presupuestales, sin que ello implique descuidar la atención a las necesidades básicas. En particular, se revisarán los programas de inversión no prioritarios y los gastos corrientes y vinculados a ellos.

23. La política monetaria y financiera, regida e instrumentada por el Estado, estará enfocada a mantener la actividad productiva pública y privada, y en especial la de ramas prioritarias, mediante la canalización de un volumen de recursos crediticios, compatible con las metas de producción, de balanzas de pagos y de combate

a la inflación. Para respaldar esta política se adoptarán las medidas necesarias en materia de tasas de interés y de regulación financiera, con el fin de estimular el ahorro y la intermediación financiera, reducir subsidios y evitar al mismo tiempo alimentar presiones inflacionarias. En la determinación de las tasas de interés se tomarán en cuenta, entre otros, su necesaria flexibilidad, la rentabilidad de otros activos y un rendimiento atractivo para el ahorrador. Paralelamente, se fomentará el desarrollo del mercado de valores, con el fin de estimular fuentes alternativas de intermediación financiera, tratando de vincular más directamente a los ahorradores con el proceso de formación de capital.

24. Con el propósito de proteger los niveles de vida de las clases populares y hacer participar equitativamente a los trabajadores en los beneficios del crecimiento y la producción, la política económica inducirá que el movimiento de los salarios esté ligado a objetivos de empleo, de protección a los niveles de vida de la clase obrera y de su adecuada participación en el crecimiento del ingreso y la productividad, en el marco del programa económico del gobierno. La política de precios controlados se manejará con flexibilidad con vistas a no desalentar la producción y el empleo, y con el ánimo de propiciar márgenes razonables de utilidades. Se racionalizarán los subsidios a la producción y el consumo de forma tal que se reorienten hacia los grupos de menores ingresos que se busca proteger de los efectos nocivos de la inflación.

25. El sistema cambiario actual fue establecido en condiciones de crisis y las autoridades mexicanas la irán adecuando conforme lo aconsejen la experiencia y las circunstancias internas y externas. Dentro de los objetivos de una política cambiaria flexible se buscará mantener un nivel adecuado de competitividad de las exportaciones de bienes y servicios, desestimular las importaciones no indispensables y desalentar los movimientos especulativos de capital, todo esto con el propósito de

fortalecer la balanza de pagos y reconstituir las reservas internacionales, dentro de los lineamientos generales de la política económica. Recientemente se ha establecido un mercado cambiario para la franja fronteriza y zonas libres. El tipo de cambio en ese mercado está determinado por las condiciones de oferta y demanda en el área. Las ventas de divisas pueden ser realizadas por residentes locales y extranjeros, pero solamente personas físicas y morales residentes en la región pueden adquirir divisas. Aun cuando actualmente el mercado cambiario opera solamente en la franja fronteriza y zonas libres, las autoridades mexicanas, a la luz de la experiencia, evaluarán sus resultados. Las autoridades mexicanas matendrán temporalmente el actual sistema cambiario, durante la ejecución del programa y como parte del proceso de consulta, se evaluarán los avances y modificaciones que se hagan con el propósito de recuperar la normalidad en las transacciones con el exterior.

26. En las distintas fases del programa, se harán las revisiones requeridas para racionalizar el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a la exportación y el requisito de permiso previo para importar. La revisión, cuyos resultados serán objeto de consulta, tendrá como propósito reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo a efecto de proteger el interés de los consumidores, de mantener el empleo, de fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios y, de evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que deriven del sistema de protección. Al mismo tiempo, la revisión de la política de protección tomará en cuenta las prácticas indebidas de competencia comercial que se originan en políticas de dumping de otros países exportadores. En el marco de la política de racionalización al sistema de protección, se propiciará una mayor integración del aparato industrial mexicano con el fin de hacerlo más eficiente.

27. En apoyo del programa de política económica delineado en párrafos anteriores, el gobierno mexicano solicita, por medio de la presente, acceso a los recursos financieros del Fondo Monetario Internacional a que tenga derecho dentro de un programa de apoyo financiero externo más amplio que permita cubrir los requerimientos de divisas del país. Dentro de este programa el apoyo del Fondo Monetario Internacional sería por el equivalente al 450 % de la cuota de México en ese organismo, bajo el primer tramo de crédito y en el marco de un acuerdo de Facilidad Ampliada por un lapso de tres años.

28. las autoridades de México consideran que las políticas y medidas descritas en esta carta, son adecuadas para alcanzar los objetivos del programa, pero en caso necesario, tomarán medidas adicionales para alcanzar estos objetivos. Durante el periodo del Acuerdo, las autoridades financieras de México y el Fondo Monetario Internacional celebrarán consultas periódicas de acuerdo con las políticas establecidas sobre tales consultas, para examinar el progreso que se realice en la instrumentación del programa y en el cumplimiento de sus objetivos.

29. Como es de su conocimiento, el presente periodo gubernamental termina el próximo 30 de noviembre. Dado que la instrumentación del programa de ajuste trasciende esa fecha, el nuevo gobierno, en pleno ejercicio de sus atribuciones y a la luz de sus objetivos de política económica y de los acontecimientos en la economía nacional e internacional, propondrá en su caso los ajustes que juzgue necesarios y especificará las medidas conducentes al cumplimiento de este programa. En particular, las consultas se iniciarán antes de mediados de mayo de 1983 y posteriormente se celebrarán consultas con antelación al primero de enero de cada uno de los dos años, 1984 y 1985, con objeto de evaluar la instrumentación de las medidas que aquí se prevén y la evolución de la actividad económica durante el programa de ajuste, así como conocer las medidas de política económica que sean relevantes para la instrumentación del Acuerdo. (Subrayados nuestros)

ANEXO DOCUMENTAL DOS.
CARTA DE INTENCION DEL GOBIERNO DE MEXICO
AL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL DE ENERO DE 1984.

1. Nos dirigimos a usted para comunicarle los avances logrados a la fecha en la instrumentación del Programa Inmediato de Reordenación Económica, que el gobierno mexicano emprendió desde fines de 1982 y que el Fondo Monetario Internacional apoyó con un Convenio de Facilidad Ampliada. También queremos aprovechar esta oportunidad para comunicarle nuestros objetivos de política económica para 1984.

2. En 1982 México experimentó una aguda crisis económica y de balanza de pagos. Ese año se observó una fuerte contracción de la actividad económica, un descenso del empleo, tasas de inflación interna sin precedente; y una caída en las reservas internacionales del país de proporciones tales que nos condujo a una virtual suspensión de la mayoría de los pagos internacionales.

3. El Programa Inmediato de Reordenación Económica adoptado a fines de 1982 está orientado a restablecer la confianza mediante la corrección de los principales desequilibrios surgidos en la economía mexicana. Dicho programa hace hincapié en el fortalecimiento de las finanzas públicas y del ahorro interno a fin de corregir el desequilibrio externo y abatir la inflación. Se consideró que la eliminación de esos desequilibrios era crucial para sentar bases firmes que permitan el crecimiento sostenido de la producción y el empleo.

4. Para lograr estos objetivos, se requería una drástica reducción del déficit del sector público; mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas se buscó disminuir las presiones sobre los precios internos y la balanza de pagos, así como reducir la dependencia del financiamiento externo. Se elevaron las tasas de interés para promover el crecimiento del ahorro financiero. Se racionalizaron los controles de precios, tomando en cuenta su impacto sobre el poder de compra de los grupos de menores ingresos y sobre la producción; y la política salarial se orientó al objetivo de proteger el nivel de empleo. Se adoptó una política cambiaria que restaurara la competitividad de la economía y aumentara la disponibilidad de divisas, y se eliminaron los subsidios cambiarios. Con el propósito de fortalecer la capacidad de nuestro país para instrumentar sus políticas de ajuste, se llevaron a cabo negociaciones con los acreedores externos para reestructurar la deuda de corto plazo del sector público, así como las obligaciones de mediano y largo plazos que vencían hasta diciembre de 1984. Además, con el propósito de estimular la reestructuración de la deuda externa privada y de distribuir en el tiempo las pérdidas cambiarias incurridas por las empresas, se estableció un mecanismo de cobertura de riesgo cambiario (Ficorca) que permite absorber dichas pérdidas durante el plazo de la reestructuración de la deuda, a la vez que ofrece cobertura contra nuevas pérdidas cambiarias durante dicho periodo.

5. A la fecha se ha observado un avance sustancial en el logro de los objetivos del Programa Inmediato de Reordenación Económica. Las finanzas públicas se fortalecieron considerablemente en 1983 y se estima que el déficit del sector público se ajustó a la meta de 1 500 miles de millones de pesos considerada en el programa fiscal de 1983.

6. En 1983 los ingresos del sector público superaron en alguna medida a los que se habían programado originalmente. Ello refleja el impacto de las

disposiciones fiscales adoptadas desde fines de 1982: éstas incluyeron tanto medidas impositivas como la adopción de una política realista de precios y tarifas de los bienes y servicios provistos por el sector público. Los mayores ingresos del sector petrolero así como la más elevada recaudación del impuesto sobre la renta y de los impuestos especiales sobre producción y servicios, compensaron ampliamente la menor recaudación del impuesto (sic) al valor agregado. Este resultó inferior a lo proyectado originalmente debido a que los niveles de las importaciones, de la actividad económica y el consumo de bienes y servicios gravados por ese impuesto fueron inferiores a lo esperado.

7. El gasto total del sector público fue algo superior a lo que se proyectó para 1983, debido sobre todo a los mayores pagos por concepto de intereses. En la mayoría de los otros rubros se mantuvo dentro, o incluso por debajo, de los niveles autorizados originalmente. Durante 1983 se llevó a cabo una cuidadosa evaluación de todos los programas de inversión del sector público, a fin de seleccionar cuales se deberían continuar, posponer o cancelar. En este proceso, se dio prioridad a aquellas obras públicas con un alto contenido de mano de obra, así como aquellos proyectos que se encontraban en una etapa avanzada de realización. Si bien este proceso de evaluación disminuyó el ritmo de ejecución de algunos proyectos de inversión pública autorizados para 1983, permitirá un uso más eficiente de los recursos de inversión en los próximos años.

8. La captación de ahorros por el sistema bancario superó las proyecciones del programa, debido a que el nivel y la estructura de las tasas de interés se ajustaron con flexibilidad a los cambios en las expectativas inflacionarias. La expansión del crédito otorgado fue inferior a lo programado, como consecuencia de la contracción de la demanda de crédito por el sector privado.

9. La inflación se redujo de tasas mensuales de casi 11 % en diciembre de 1982 y enero de 1983, a tasas mensuales promedio de alrededor de 4 % en el periodo agosto-noviembre de 1983; se estima un aumento de los precios en 1983 del orden de 80 %. Los avances alcanzados en la lucha contra la inflación fueron posibles no sólo por la reducción de las presiones de demanda, sino también por la cooperación y sentido de responsabilidad del pueblo de México. Cabe destacar la solidaridad del movimiento obrero mexicano, que ha mostrado gran moderación en sus demandas salariales. Se reconoce que sólo pueden lograrse aumentos duraderos de los salarios reales y el empleo sobre la base de aumentos en la producción y la productividad.

10. La balanza de pagos de México se ha fortalecido mucho más de lo esperado. En el periodo enero-octubre de 1983, las reservas internacionales brutas del Banco de México aumentaron 2 500 millones de dólares, en tanto que las reservas internacionales netas (concepto que incluye la reducción de los pasivos por pagos de intereses atrasados y de los créditos de emergencia que se recibieron a fines de 1982) aumentaron alrededor de 5 000 millones de dólares. El incremento de las reservas, que supera por un amplio margen la meta de 2 000 millones de dólares que nos habíamos fijado para 1983, tuvo como contrapartida un considerable superávit en la cuenta corriente, que en los primeros tres trimestres del año ascendió a más de 3 000 millones de dólares, el cual se compara muy favorablemente con el déficit de 3 000 millones de dólares, registrado en 1982. En los primeros once meses de 1983, la balanza comercial registró un superávit de 12 000 millones de dólares, resultado de una fuerte contracción de las importaciones, pero también de una recuperación de las exportaciones no petroleras en los últimos meses. Dicha reducción de las importaciones, sobre todo del sector privado, obedece en buena medida a la mejoría sustancial de la competitividad de México y al bajo nivel de actividad económica, pero también refleja los controles

administrativos que se aplicaron a las importaciones durante los primeros meses de este año. Esto se debió a la muy escasa disponibilidad de divisas que se experimentó hasta que se terminaron las negociaciones relativas al financiamiento externo para 1983 con la banca comercial internacional y hasta que se dispuso la incertidumbre de principios de año respecto al precio internacional del petróleo.

11. Se han dado pasos significativos para mejorar el funcionamiento del mercado de divisas. En diciembre de 1982 se suprimió el sistema de control de cambios generalizado y se estableció temporalmente un nuevo sistema cambiario dual, con un mercado controlado y otro libre. Estas nuevas disposiciones cambiarias fueron acompañadas por una fuerte depreciación del peso en ambos mercados, que permitió restaurar la competitividad de la economía mexicana. Inicialmente, debido a la incertidumbre que prevalecía cuando se reorganizaron los mercados cambiarios, se observó un diferencial del 58 % entre los tipos de cambio libre y controlado. Posteriormente, el tipo de cambio en el mercado controlado se ajustó diariamente, mientras que el tipo de cambio libre se mantuvo estable; para mediados de septiembre de 1983, el diferencial se había reducido al 13 %. A partir de 23 de septiembre de 1983, el tipo de cambio del mercado libre se ha venido ajustando en la misma cantidad nominal que el controlado; consecuentemente, el diferencial entre ambos tipos de cambio ha continuado reduciéndose en términos porcentuales, aunque a un ritmo menor que el observado durante los primeros nueve meses de 1983. Si bien el tipo de cambio efectivo se apreció en términos reales en la primera parte del año debido a los movimientos relativos de los precios internos respecto a los externos, en los últimos meses se estabilizó a niveles que implican una depreciación considerable en relación a los observados en el período 1977-1982.

12. El restablecimiento de condiciones más estables en los mercados de divisas y de las corrientes de capital del exterior destacan como resultados importantes de las tareas que se emprendieron durante 1983. Asimismo, se ha facilitado el acceso al mercado cambiario para el pago de transacciones corrientes y de capital, y se han instrumentado diversos mecanismos para que los deudores nacionales puedan hacer frente a sus obligaciones con el exterior. Se estableció un mecanismo de depósitos para que las empresas privadas pudieran cubrir el pago de intereses atrasados a sus acreedores financieros del exterior. También se han desarrollado mecanismos especiales para cubrir de manera ordenada los pagos atrasados de créditos de proveedores del exterior. Asimismo, México ha estado negociando la reestructuración de la deuda externa privada garantizada por organismos oficiales de los principales socios comerciales del país. Durante 1983 se pagó un total de 1.1 miles de millones de dólares de adeudos atrasados. Al mismo tiempo, se buscó que los acreedores extranjeros reestructuren la deuda externa del sector privado a través del mecanismo de Ficorca, lo que permitió reestructurar la mayor parte de dicha deuda sin que el sector público asumiera el riesgo comercial. A fines de octubre de 1983 los deudores nacionales habían registrado 11 600 millones de dólares en Ficorca.

13. Un importante elemento del Programa Inmediato de Reordenación Económica adoptado a fines de 1982 fue la reestructuración de la deuda externa de México y la reducción de la dependencia del financiamiento externo. Los requerimientos de crédito externo neto del sector público se redujeron drásticamente en 1983 y, al mismo tiempo, se reestructuraron las obligaciones con la banca comercial internacional con vencimientos entre agosto de 1982 y fines de 1984, lo que permitió mejorar el perfil de amortizaciones de la deuda pública externa de México.

14. Aunque 1983 se lograron importantes avances en lo que se refiere a sanear las cuentas externas y abatir la inflación, la magnitud de los desequilibrios y la incertidumbre que prevalecía inicialmente no permitieron alcanzar los objetivos de producción y empleo previstos para ese año. La caída de la producción que se observó en la segunda mitad de 1982 y principios de 1983 fue superior a la esperada y el producto interno bruto se contrajo en términos reales en 1983. El comportamiento de la actividad económica reflejó una severa reducción de inversión de los sectores público y privado. Sin embargo, se realizaron importantes esfuerzos por mantener los niveles de empleo que prevalecían a fines de 1982.

15. El programa para 1984 busca continuar reduciendo la tasa de inflación así como alentar una recuperación gradual del crecimiento económico, manteniendo un resultado favorable de la balanza de pagos. Debe subrayarse que México no está dispuesto a vivir de manera permanente con una alta tasa de inflación, ya que ello sería perjudicial tanto para distribución del ingreso como para el crecimiento del producto y del empleo. En consecuencia, lo que se busca no es sólo reducir temporalmente la inflación o reprimirla, sino eliminarla. Al mismo tiempo, debe atenderse las tareas de reactivación de la producción y generación de empleos. El programa financiero de 1984 es congruente con la recuperación de la actividad económica, reflejada por un crecimiento de 1 % del producto interno bruto en términos reales. La recuperación dependerá en parte del aumento de la inversión. La instrumentación del programa económico durante 1983 contribuyó a restaurar la confianza y deberá estimular la inversión privada este año. Además se están tomando otras medidas para promover la generación del ahorro interno a fin de financiar mayores niveles de inversión pública y privada.

16. La reducción del déficit del sector público en 1983 representa un elemento fundamental del proceso de ajuste. El programa de 1984 requiere continuar fortaleciendo las finanzas públicas. El déficit global del sector público para 1984 será de 1 524 miles de millones de pesos, equivalente a 5.5 % del producto interno bruto proyectado. La reducción del déficit como proporción del PIB contribuirá a abatir la inflación y permitirá disminuir la dependencia del financiamiento externo.

17. Ya se han dado pasos importantes para aumentar los ingresos fiscales a través de las medidas impositivas instrumentadas en 1983; en consecuencia, durante 1984 los esfuerzos se concentrarán más en fortalecer la administración tributaria que en elevar las tasas impositivas. Las medidas que se adoptarán incluyen: redefinir la estructura de las tasas impositivas; eliminar algunas exenciones fiscales que han favorecido la evasión; ampliar la definición del ingreso gravable; y mejorar el control de los causantes. Se espera que en 1984 los ingresos del sector público se vean beneficiados por la recuperación económica que se anticipa y por un mayor flujo de importaciones, pero se estima que la mayor parte de los ingresos adicionales se derivarán de ajustes en los precios y tarifas de los bienes y servicios provistos por el sector público. La política de precios y tarifas implicará aumentos graduales que compensen la inflación y reduzcan o eliminen pérdidas que no se justifiquen por consideraciones de equidad. Además, los precios de los bienes susceptibles de comerciarse internacionalmente continuarán ajustándose en relación a los precios que prevalecen en el exterior, a fin de mejorar la eficiencia y racionalizar el consumo interno. Se espera que los aumentos de los precios y tarifas de los bienes y servicios que provee el sector público generen recursos adicionales equivalentes a aproximadamente 1.5 % del PIB en 1984.

18. La política de gasto público pondrá énfasis en la promoción del desarrollo económico y social mediante la protección del empleo, la prestación de servicios básicos y la reestructuración de los subsidios para mejorar la distribución del ingreso. La estructura y programación del gasto público será consistente con la trayectoria y crecimiento deseados de la demanda interna, contribuyendo así a la recuperación de la actividad económica y al abatimiento de la inflación. Se continuarán los esfuerzos por aumentar la eficiencia del sector público y reducir los costos de operación, tanto en el gobierno federal como en las empresas paraestatales. Entre las medidas previstas se incluyen: aumentar la participación de la inversión en el gasto total; racionalizar los subsidios y las transferencias, en particular las destinadas al sector industrial, como parte de una política de fijación de precios y tarifas del sector público más realistas; cancelar programas de baja prioridad; una política de sueldos y salarios de los servidores públicos acorde con la situación del país; limitar la creación de nuevas plazas en el sector público a aquellas que sean estrictamente necesarias; fortalecer los mecanismos de evaluación y control del gasto, sobre todo en las empresas paraestatales, así como dotar a las empresas del sector público de una estructura financiera sana: los subsidios se orientarán hacia los grupos de menores ingresos, y aquellos que no tengan una justificación social se eliminarán gradualmente. Se continuarán los programas de empleo en zonas urbanas y rurales críticas. Los programas de inversión darán prioridad a los proyectos que utilicen mano de obra de manera intensiva, sobre todo en infraestructura, transporte, comunicaciones y desarrollo rural. Del mismo modo, se dará énfasis a los proyectos relacionados con la producción y distribución de bienes de consumo básico, insumos industriales y agrícolas estratégicos, así como a aquellos proyectos con bajo contenido importado o en etapa avanzada de realización. El Gobierno se propone aumentar el ahorro del sector público en 1984, lo que permitirá elevar su inversión y reducir su déficit.

19. El Presupuesto de Egresos recién aprobado por la H. Cámara de Diputados incluye la autorización de una reserva de gasto contingente por 277 mil millones de pesos. Este gasto adicional podrá ejercerse durante el segundo semestre de 1984 sólo en caso de no observarse una recuperación de la actividad económica y de contarse con recursos no inflacionarios para financiarlo. Dichos recursos podrán derivarse de una recaudación de ingresos del sector público mayor que la que se proyecta en el Presupuesto, así como de excedentes de ahorro financiero que pudiera haber en el sistema bancario en caso de que la demanda de crédito por parte del sector privado fuera baja. Asimismo, debido a la necesidad de apoyar las actividades productivas y el empleo, en caso de utilizarse, estos fondos contingentes se destinarán principalmente a financiar programas de inversión y generación de empleos, sobre todo de los sectores privado y social. No se permitirá que el ejercicio de esta reserva contingente afecte los objetivos fundamentales de abatir la inflación y fortalecer la balanza de pagos.

20. La política monetaria y crediticia se orientará a apoyar los objetivos de producción, precios y balanza de pagos del programa. La expansión del crédito del Banco de México y del crédito al sector público serán congruentes con estos objetivos. Por otra parte, se propiciará una expansión del crédito al sector privado consistente en la recuperación económica prevista.

21. Se continuará la política flexible de tasas de interés con el propósito de estimular el ahorro interno, tomando en cuenta la evolución del mercado de divisas. En los últimos meses de 1983 las tasas de interés nominales se redujeron de acuerdo con la disminución de la inflación. Se espera que las políticas de demanda que se seguirán en 1984 den como resultado una mayor desaceleración de la inflación y permitan reducciones mayores en las tasas de interés nominales. El objetivo de la

política de tasas de interés es mantener tasas positivas en términos reales en la mayoría de los instrumentos de ahorro financiero, reduciendo al mismo tiempo el diferencial entre las tasas activas y pasivas. Con este fin se revisarán los cargos que se efectúan por los diversos servicios que prestan los bancos, de modo que reflejan sus costos de manera más adecuada, y se buscará aumentar la eficiencia del sistema bancario. Además, se seguirán adoptando medidas para reducir los subsidios financieros inequitativos. Se está revisando el régimen de encaje legal y crédito selectivo con el fin de reducir, de manera gradual y selectiva, los subsidios financieros que, en relación a sus costos, no se justifiquen socialmente. A fin de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos financieros, las tasas de interés preferenciales guardarán una relación más estrecha con el costo de captación de los recursos. Durante 1983 se dieron los primeros pasos en el sentido de fusionar numerosos bancos en unidades mayores que puedan lograr economías de escala. Este año se continuará promoviendo el crecimiento del mercado de valores, con el fin de estimular el desarrollo de la intermediación financiera no bancaria. La banca y los fondos de fomento seguirán siendo los principales instrumentos para canalizar el crédito preferencial, pero se llevará a cabo una racionalización de las actividades de los fondos de fomento.

22. A principios de 1983 la cantidad de bienes sujetos a control de precios se redujo significativamente. En 1984 será necesario continuar manejando los controles de precios con flexibilidad, a fin de dar incentivos adecuados a los productores; sin embargo, en la instrumentación de esta política deberá tomarse en cuenta el impacto de los aumentos de precios sobre el poder de compra de los grupos de menores ingresos y sobre el abasto de bienes básicos. La racionalización del control de precios y la reducción de los subsidios han dado lugar a ajustes correctivos en los precios que, si bien se han reflejado en los índices correspondientes, no contribuyen a perpetuar la inflación. Como la mayor parte del impacto de la inflación reprimida de

años anteriores ya se ha visto reflejada en los precios, se espera que 1984 los ajustes de precios sean menores. Actualmente, cerca de 300 productos están sujetos a controles de precios; la mayoría de ellos son bienes o servicios esenciales. Las modificaciones a los precios de estos bienes y servicios tendrá que seguirse justificando sobre la base de aumentos en costos. Para mantener precios competitivos e inducir a las empresas a que bajen sus costos, las autoridades podrían reducir la protección que se deriva del control a las importaciones.

23. Con respecto a la política salarial, se ha buscado que los aumentos se negocien en función de la inflación esperada, a fin de lograr los objetivos de empleo del programa. En 1984 se fortalecerán los esfuerzos para proteger el poder de compra de los grupos de menores ingresos; las medidas incluirán una reorientación de los subsidios. La experiencia ha demostrado que ajustes automáticos de los salarios en relación a los aumentos de precios observados en el pasado son contraproducentes, ya que sólo han servido para perpetuar la inflación y, en última instancia, han erosionado los salarios reales y reducido el empleo. Una mejoría duradera de los salarios reales no pueden lograrse sino mediante el restablecimiento de un sólido crecimiento económico.

24. Las modificaciones efectuadas en el sistema cambiario desde diciembre de 1982 han restablecido la competitividad de la economía frente al exterior y han contribuido a fortalecer la cuenta de capital. Sin embargo, mientras la tasa de inflación interna sea superior a la de los principales socios comerciales de México, será necesario continuar con una política cambiaria flexible que garantice la competitividad y la generación de empleos. La política cambiaria, al igual que las otras políticas del programa de recuperación económica, seguirá orientándose a lograr un comportamiento adecuado de la balanza de pagos y del nivel de reservas

internacionales. Las autoridades tienen la firme intención de unificar el sistema cambiario, pero será necesario mantener temporalmente el actual sistema dual para garantizar un comportamiento apropiado de la cuenta de capital. Se mantendrá el acceso al mercado libre para todo tipo de transacciones, y se seguirán efectuando los ajustes graduales en los tipos de cambio libre y controlado de acuerdo con la evolución de la inflación interna y externa, las metas de balanza de pagos y el objetivo de unificar eventualmente los mercados de divisas.

25. Las políticas de demanda y cambiaria son los instrumentos más adecuados para alcanzar los objetivos de balanza de pagos del programa. La política comercial, y en particular los aranceles, cuotas y permisos de importación -que en el pasado se usaron con frecuencia para lograr ciertas metas de balanza de pagos- se utilizarán principalmente para definir la estructura de la protección entre distintos sectores económicos con el fin de reorientar la asignación de recursos, sobre todo en el sector industrial. Las autoridades están conscientes de los efectos adversos que el uso excesivo de controles a la importación tienen sobre la inflación y la recuperación de la actividad económica. Por tanto, en el segundo semestre del año pasado se incrementó de manera importante el valor mensual de los permisos de importación. Esta liberalización de permisos continuará a un ritmo aún mayor en 1984, en tanto se reestructura el régimen actual y se reemplaza por un esquema revisado de aranceles. Las reformas al régimen arancelario buscarán racionalizar la protección efectiva, lo que permitirá promover la exportación de bienes y servicios, así como lograr un patrón de sustitución de importaciones más eficiente que evite la generación de ganancias oligopólicas. Si bien la racionalización de la política comercial constituye un elemento fundamental del cambio estructural de la economía, todo esfuerzo adicional en este sentido debe verse en el contexto de un mayor acceso a los mercados externos. Con este

fin se intensificarán los contactos con nuestros principales socios comerciales para mejorar el acceso de los productos mexicanos a dichos mercados.

26. Se estima que la dependencia del sector público respecto al financiamiento externo disminuirá nuevamente en términos netos en 1984. De acuerdo con la reducción del déficit del sector público como proporción del PIB, el uso neto de recursos externos por parte del sector público no será superior a cuatro millones de dólares. En particular, serán esfuerzos por aumentar la utilización de créditos de instituciones financieras multilaterales y de líneas de crédito oficial, a fin de continuar mejorando los plazos y las condiciones de la deuda pública externa y evitar recurrir al financiamiento externo de corto plazo.

27. Se ha logrado un importante avance en la reestructuración de la deuda externa del sector privado y en la reducción de atrasos en los pagos. La mayor parte de estos pagos se regularizaron en 1983 y se tiene la intención de eliminar el resto de los atrasos en el transcurso de 1984. En la reestructuración de la deuda privada, las autoridades mexicanas han sostenido el principio de que, aunque están dispuestas a apoyar los acuerdos de reestructuración o refinanciamiento y facilitar las transferencias de divisas, el sector público no asumirá el riesgo comercial implícito en dicha operaciones. De acuerdo con este principio, ni el Banco de México ni el sector público no financiero proporcionarán garantías a favor de empresas privadas con respecto a su endeudamiento externo; las garantías que ofrezcan las sociedades nacionales de crédito y las instituciones financieras oficiales serán solo las que normalmente otorguen dichas instituciones.

28. El programa de ajuste económico que México esta llevando a cabo no es un fin en sí mismo. Es un medio de superar una situación crítica

caracterizada por importantes desequilibrios económicos, a fin de recobrar un desarrollo económico y social sostenido. Al mismo tiempo busca efectuar importantes cambios estructurales en la economía y la sociedad mexicana, para que el ingreso nacional se distribuya de manera más equitativa entre la población; para que los desequilibrios sociales se reduzcan; para que las instituciones democráticas y la soberanía nacional se fortalezcan; y para que la libertad y la justicia rijan en nuestro proceso de desarrollo.

29. El gobierno de México considera que las políticas y medidas descritas en esta carta son adecuadas para lograr los objetivos de su programa, pero tomará las medidas adicionales que sean apropiadas para este fin. Durante el periodo restante del convenio, las autoridades financieras de México y el Fondo llevarán a cabo conversaciones periódicas, de acuerdo con las prácticas establecidas, a fin de considerar el progreso en la instrumentación del programa y en el logro de sus objetivos. En particular, antes del 31 de julio de 1984 se examinarán los avances del programa económico que aquí se describe y la evolución de la actividad económica durante el primer semestre del año, en el marco de las consultas anuales que normalmente se realizan con los países miembros, según lo previsto en el artículo IV de los estatutos del Fondo.

ANEXO DOCUMENTAL TRES.
CARTA DE INTENCION DEL GOBIERNO DE MEXICO AL FONDO
MONETARIO INTERNACIONAL DE ABRIL DE 1985.

1. Hace tres años, el Gobierno de México se enfrentaba a un gran desafío. La economía se precipitaba a la más fuerte recesión que ha registrado en su historia moderna, las reservas de divisas del país prácticamente se habían agotado y la inflación alcanzó niveles sin precedentes. A fines de 1982 la nueva administración adoptó un programa económico con el propósito de corregir los desequilibrios externos e internos del país y de establecer una base sólida para recobrar un crecimiento económico sostenido. El programa buscaba restaurar la estabilidad de la economía mexicana en el mediano plazo, principalmente a través de la reducción del déficit del sector público y de la instrumentación de políticas para mejorar la eficiencia de la economía. Se le dio especial prioridad al objetivo de abatir la inflación y reducir la dependencia del financiamiento externo con el fin de inducir condiciones propicias para la recuperación económica. El programa también se proponía asegurar la competitividad internacional del país y restablecer condiciones normales en los sistemas cambiario y comercial. Ello se complementó con los esfuerzos que se llevaron a cabo para reducir los adeudos atrasados con el exterior de manera ordenada y para reestructurar la deuda externa pública y privada. Este programa recibió el apoyo del Fondo mediante un acuerdo de facilidad ampliada que cubre el periodo 1983-1985. A continuación se comentan los avances registrados en la instrumentación del programa de ajuste durante el año pasado y los propósitos de política para 1985.

2. La evolución de la economía mexicana desde que se inició el programa de ajuste ha sido alentadora. La balanza de pagos ha mejorado

sustancialmente, las finanzas públicas se han fortalecido, la inflación se ha reducido de manera significativa y la actividad económica ha experimentado una recuperación gradual. Durante este periodo se ha realizado un esfuerzo deliberado para coordinar todas las medidas de política a fin de alcanzar los objetivos de programa, procurando que los costos de ajuste se distribuyan de manera equitativa y que sus efectos sobre el nivel de empleo sean mínimos. Pese a los logros, aún quedan problemas por resolver; la inflación es demasiado alta y todavía es necesario mejorar la eficiencia económica y los niveles de vida de la población. Además el reciente debilitamiento del mercado petrolero internacional subraya la importancia de mantener una estricta disciplina y de continuar con firmeza el proceso de ajuste. En consecuencia, la situación exige fortalecer más las finanzas públicas y realizar ajustes en la política monetaria.

3. En 1984 estaba previsto continuar con las políticas que se adoptaron a fines de 1982. Se planteó la meta de reducir la inflación de 80 por ciento a fines de 1983 a 40 por ciento a fines de 1984, lograr una recuperación gradual de la actividad económica y conservar una posición sólida en la balanza de pagos. Para lograr estos resultados el programa planteaba la necesidad de reducir aún más el déficit del sector público. Se estableció que este déficit, que alcanzó 18 por ciento del PIB en 1982 y se había reducido a cerca de 8.5 por ciento del PIB en 1983, no excediera de 1.524 billones de pesos en 1984, aproximadamente 5.5 por ciento del PIB. En el presupuesto se previó la posibilidad de activar una reserva de contingencia en función del desempeño de la economía. Asimismo, se tomarían medidas complementarias en los campos de las políticas monetaria, crediticia y de tasas de interés para lograr la meta en materia de acumulación de reservas y fomentar el ahorro financiero interno con el propósito de financiar una mayor inversión, en consonancia con la recuperación económica prevista. Como resultado del fortalecimiento de las finanzas públicas y de la mayor disponibilidad de ahorro interno, se esperaba que la dependencia del

financiamiento externo continuara disminuyendo durante 1984; en consecuencia, se estableció un límite de 4 000 millones de dólares al endeudamiento externo neto del sector público. Por su parte, la política de ingresos sería consistente con las perspectivas de la economía y con el logro de los objetivos del programa en términos de empleo y mantenimiento de la competitividad con el exterior. Durante 1984 se llevaría a cabo una racionalización de la política comercial para lograr una mejor asignación de los recursos.

4. En términos generales, los resultados del programa de ajuste en 1984 fueron positivos. La actividad económica se recuperó de manera significativa, alentada por la reversión de la tendencia de la inversión privada y el crecimiento de las exportaciones no petroleras. De acuerdo con estimaciones preliminares, el PIB creció 3.5 por ciento en términos reales, en comparación con la estimación inicial de 1 por ciento. Como respuesta al mayor crecimiento de la economía y al mantenimiento de una política de tasas de interés flexible, el flujo de ahorro captado por el sistema financiero superó en 1984 las proyecciones originales. El desempeño de la balanza de pagos fue satisfactorio; se estima que la balanza comercial registró un saldo positivo de 13 000 millones de dólares y la cuenta corriente un superávit de 4 000 millones. A diferencia de 1983, el resultado de la balanza comercial en 1984 refleja más el aumento de las exportaciones no petroleras que un bajo nivel de importaciones. Las reservas internacionales netas se incrementaron en aproximadamente 3 000 millones de dólares (en comparación con la meta de 2 000 millones prevista en el programa), no obstante que el uso neto de crédito externo (2 200 millones de dólares) fue muy inferior a la estimación original de 4 000 millones de dólares. El favorable comportamiento de la balanza de pagos durante 1984 permitió eliminar anticipadamente los adeudos atrasados con el exterior y reducir el saldo de las aceptaciones bancarias de Pemex.

5. Si bien no fue posible lograr la meta del programa en materia de inflación, la tasa de inflación se redujo 21 puntos porcentuales. En el periodo diciembre de 1983-diciembre de 1984 los precios al consumidor se incrementaron al 59 por ciento en comparación con la meta prevista de 40 por ciento. Esta desviación se hizo más evidente al final del año, cuando se introdujeron algunas medidas correctivas de precios y tarifas, fue más difícil restringir el gasto agregado de los sectores público y privado y la política monetaria no pudo compensar totalmente el efecto expansivo. La mayor inflación se reflejó en el nivel de las tasas de interés internas y ocasionó mayores egresos por concepto de la deuda interna del sector público. El aumento de los intereses y el incremento de otros gastos en las (sic) segunda mitad del año -incluyendo la activación de la reserva de contingencia- implicaron presiones sobre el déficit del sector público. Se estima que en 1984 el déficit económico del sector público fue de 1.826 billones de pesos (aproximadamente 6.2 por ciento del PIB), superior a la meta prevista de 1.524 billones de pesos (5.5 por ciento del PIB). Las operaciones de intermediación financiera de la banca de desarrollo y de los fondos y fideicomisos de fomento, para los cuales se había establecido una meta de 200 mil millones de pesos, ascendió a aproximadamente 414 mil millones de pesos en 1984; dicha operaciones representan crédito canalizado al sector privado, una parte del cual se concede a tasa de interés preferenciales.

6. En 1985 el programa plantea una importante reducción en el ritmo de la inflación, manteniendo el crecimiento económico, el empleo y la fortaleza de la balanza de pagos. Pese a su tendencia decreciente, la inflación es todavía demasiado alta, sobre todo si se compara con la inflación externa. En este momento es el problema más serio y agobiante que enfrentamos, debido a que erosiona el nivel de vida de grandes segmentos de nuestra sociedad. Por tanto, tenemos la intención de continuar reduciéndola con rapidez y de manera sostenida.

7. El saneamiento de las finanzas públicas sigue siendo un elemento clave de la estrategia económica y financiera de México. Por ello, en 1985 continuará reduciéndose el tamaño del déficit del sector público como proporción del PIB. En el presupuesto aprobado por el congreso se establece un límite superior de 2.197 billones de pesos sobre los requerimientos globales de financiamiento del sector público (equivalente a 5.1 por ciento del PIB proyectado) y de 1.922 billones de pesos sobre el déficit económico del sector público (4.5 por ciento del PIB); la diferencia entre estos dos conceptos es el financiamiento que se requiere para cubrir las operaciones crediticias netas de los bancos de desarrollo y de los fondos y fideicomisos de fomento al sector privado. El H. Congreso de la Unión también autorizó una reserva de contingencia por un monto de 200 mil millones de pesos (0.5 por ciento del PIB) que se activaría para hacer frente a acontecimientos externos adversos, como un aumento de las tasas de interés internacionales o una reducción de precios del petróleo. Los precios internacionales del petróleo se han debilitado desde que se aprobó el presupuesto pero, considerando la necesidad de reducir la inflación, el Gobierno ha decidido no activar la reserva de contingencia y redoblar sus esfuerzos para mantener el déficit del sector público en niveles adecuados. En consecuencia, en las últimas semanas se han adoptado diversas medidas para fortalecer las finanzas públicas y garantizar que el déficit económico del sector público (es decir, excluyendo la intermediación financiera) no rebase 1.785 billones de pesos (4.1 por ciento del PIB) en flujo de efectivo. Esta decisión contribuirá a fortalecer la confianza de la población en el compromiso del gobierno de reducir la inflación y en su capacidad de enfrentar acontecimientos externos desfavorables sin menoscabar los objetivos del programa de ajuste. En caso de que el contexto internacional se deteriorase aún más, el Gobierno adoptará las medidas necesarias.

8. En lo que se refiere a los ingresos del sector público, la política para 1985 es buscar que su participación con respecto al PIB se mantenga en el mismo nivel que se alcanzó en 1984. Considerando la posible reducción de los ingresos petroleros, para alcanzar este objetivo se ha requerido un fortalecimiento significativo de la administración tributaria y una política adecuada en materia de precios y tarifas del sector público, ya que no se prevén aumentos en las tasas impositivas. En 1983 se efectuaron importantes incrementos de impuestos y desde entonces los esfuerzos se han concentrado en aumentar la recaudación mediante mejoras administrativas. A fin de fortalecer el sistema impositivo, durante 1985 se llevará a cabo una revisión completa de los impuestos directos e indirectos con el propósito de introducir modificaciones que permitan ampliar la base gravable, simplificar la estructura de tasas impositivas y mejorar la eficiencia de la administración tributaria. Se espera que la continuación de la recuperación económica y un mayor volumen de importaciones tenga efectos favorables sobre los ingresos del sector público durante el presente año, pero también deben obtenerse algunos ingresos adicionales como resultado de la instrumentación de una nueva estructura arancelaria y de los ajustes que se hagan en los precios y tarifas del sector público. Estos seguirán ajustándose gradualmente para compensar los efectos de la inflación y para reducir o eliminar las pérdidas de operación que no se justifiquen por consideraciones de equidad. Los ajustes que requerirán los precios y tarifas durante 1985 serán proporcionalmente menos importantes que los que se efectuaron en 1983 y 1984, ya que buena parte del rezago que se acumuló en los últimos años se ha eliminado. Sin embargo, todavía es necesario corregir distorsiones y racionalizar los subsidios. Se estima que los ajustes de los precios y tarifas del sector público representarán ingresos adicionales equivalentes a 1.5 por ciento del PIB en 1985. Debe señalarse que la mayor parte de los ajustes previstos para 1985 ya se han llevado a cabo.

9. La mayor parte del ajuste fiscal durante 1985 tendrá que recaer en el gasto del sector público. Se le dará énfasis a la reducción del gasto corriente, a fin de permitir que el nivel de la inversión pública aumente ligeramente en términos reales. El presupuesto que aprobó el Congreso ya incluía recortes en las transferencias corrientes del Gobierno Federal al resto del sector público, en consonancia con la mejoría prevista en el balance de operación del sector paraestatal. En los primeros días de febrero del año en curso se tomaron medidas fiscales adicionales, incluyendo un recorte adicional de 4 por ciento en las transferencias del gobierno, una reducción de 4 por ciento en todos los rubros de gasto corriente, excepto sueldos y salarios e intereses, y la cancelación o congelación de todas las vacantes en el Gobierno Federal y las empresas paraestatales. Además, el Gobierno también anunció en febrero la cancelación o diferimiento de diversos proyectos y programas no prioritarios, lo que representará un ahorro adicional de 100 mil millones de pesos en gastos corrientes y de capital. Los gastos de inversión se dirigirán principalmente a la terminación de proyectos en marcha.

10. En 1985 se ha iniciado un proceso de rehabilitación financiera de las principales empresas del sector público. Este proceso incluye la asunción de pasivos por parte del Gobierno Federal a cambio de compromisos específicos de las empresas en materia de eficiencia. A fin de asegurar que esta estrategia se instrumente adecuadamente, se han establecido nuevos procedimientos de control; éstos incluyen el fortalecimiento de comisiones intersecretariales para aprobar y supervisar la ejecución de los programas de rehabilitación financiera de las empresa, así como el establecimiento de una calendarización mensual y trimestral con respecto a los gastos de las empresas y su acceso a créditos del sistema financiero. Por otra parte, el sistema general de controles del gasto del sector público se ha reforzado con varias medidas adicionales:

a) Se han girado instrucciones a la banca múltiple en el sentido de que no podrá otorgar créditos a empresas o entidades del sector público sin previa autorización por escrito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los bancos deberán proporcionar información periódica sobre sus operaciones de crédito con el sector público a la Secretaría de Hacienda.

b) Se ha establecido un sistema mediante el cual la Tesorería de la Federación tendrá instrucciones de pagar directamente, con cargo a las transferencias presupuestales asignadas, las obligaciones correspondientes al servicio de la deuda de las empresas del sector público. Este procedimiento deberá minimizar las posibles desviaciones de dichos recursos con otros propósitos.

c) El actual sistema de compensación de adeudos que cancela los adeudos recíprocos entre las entidades del sector público que reciben transferencias fiscales, sólo efectuará dichas transferencias en términos netos. Esto evitará la posibilidad de que alguna entidad pueda obtener financiamiento no presupuestado mediante el diferimiento de pagos a otras entidades del sector público que la provean de bienes y servicios.

d) Se han establecido procedimientos para darle seguimiento a los niveles de liquidez de las entidades del sector público que reciben recursos fiscales a fin de optimizar el ritmo y montos de los desembolsos efectivos correspondientes. Esto tendrá dos efectos positivos: primero, sólo se ejercerán las transferencias cuando verdaderamente se requieran, lo que aliviará las presiones de financiamiento del Gobierno; y segundo, se minimizarán las disponibilidades innecesarias.

e) En tanto se identifican con precisión los programas y proyectos específicos que serán afectados por los recortes presupuestales anunciados recientemente, la Tesorería de la Federación retendrá de las asignaciones mensuales programadas el equivalente a 15 % de todas la transferencias fiscales.

11. Como parte del proceso de racionalización de las actividades no estratégicas del sector público, el Gobierno ha identificado inicialmente 236 empresas y entidades de participación estatal que serán vendidas, fusionadas, transferidas a Estados y municipios, o cerradas. Se espera que este programa dé como resultado una administración más eficiente y una mejoría del desempeño financiero del sector público.

12. Durante 1984 las políticas monetaria y crediticia fueron, en términos generales, moderadamente restrictivas. Se logró la meta planteada con respecto a la expansión de crédito interno y la acumulación de reservas internacionales netas rebasó sustancialmente la meta original. En mayo de 1984 se incrementaron las tasas de interés pasivas para evitar las presiones especulativas inducidas por el aumento de las tasas de interés externas. Además, el banco central llevó a cabo un activo programa de subastas de depósitos para reducir el exceso de liquidez. La adopción de estas medidas contribuyó a que se recobrara de manera sostenida el proceso de intermediación financiera, particularmente en el tercer trimestre de 1984. Sin embargo, hacia el final del año los crecientes requerimientos de crédito de los sectores público y privado ejercieron presiones adicionales sobre la disponibilidad de recursos financieros. En 1985 las políticas monetaria y crediticia estarán dirigidas a apoyar los objetivos del programa en materia de crecimiento, precios y balanza de pagos, incluyendo una acumulación de reservas internacionales netas de 500 millones de dólares. La expansión del crédito global del Banco de México será consistente con el objetivo de reducir la inflación significativamente y de lograr las metas de balanza de pagos que establece el programa. A fin de que aumente la disponibilidad de crédito para los sectores productivos, social y privado, en consonancia con la recuperación prevista de la actividad económica, se ha establecido un límite sobre la suma del crédito neto del Banco de México al sector público no financiero más el crédito de la banca múltiple al

Gobierno. A mediados de febrero del presente año el Banco de México anunció la colocación de una emisión especial de bonos de regulación monetaria por un monto de 250 mil millones pesos entre los bancos múltiples, con el propósito de absorber el exceso de liquidez detectado al principio del año. De manera congruente las tasas de interés sobre los depósitos a plazo y pagarés bancarios se aumentaron considerablemente a mediados de marzo, en algunos casos hasta en 8 puntos porcentuales.

13. Los logros obtenidos durante los últimos dos años, en lo que se refiere a controlar la inflación, han permitido reducir gradualmente las tasas de interés nominales, manteniendo en promedio rendimientos reales positivos en los instrumentos de ahorro financiero de corto plazo y condiciones competitivas con activos financieros del exterior. Las tasas de interés activas también han seguido una tendencia general decreciente durante los últimos dos años y el diferencial entre las tasas pasivas y activas se ha reducido considerablemente. Como resultado de esta política flexible en materia de tasas de interés y de la gradual recuperación de la confianza, el flujo de depósitos al sistema bancario ha mostrado una fuerte tendencia creciente, pasando de una disminución en términos reales en 1982 y 1983 a un fuerte crecimiento positivo en 1984. La política de tasas de interés seguirá manejándose con flexibilidad durante 1985, a fin de fomentar el ahorro financiero interno, tomando en cuenta la inflación y el comportamiento del mercado cambiario.

14. Las tasas de interés preferenciales que aplican los bancos de desarrollo y los fondos y fideicomisos de fomento se han ajustado para que guarden una relación más estrecha con el costo de los recursos, a fin de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos financieros. Asimismo, se ha modificado la estructura de tasas preferenciales para reducir su dispersión y garantizar que se fije en función de criterios

objetivos. De acuerdo con la política de canalizar créditos preferenciales exclusivamente hacia actividades que tienen una alta prioridad, así como para limitar la carga potencial que dichos créditos pueden representar para las finanzas públicas, se establecerá un límite de 350 mil millones de pesos sobre las operaciones de intermediación financiera de los bancos y fondos de fomento.

15. Cuando se nacionalizó el sistema bancario, en septiembre de 1982 se previó que las empresas propiedad de los bancos comerciales que no se consideraran esenciales para la prestación del servicio público de banca y crédito serían enajenadas. El proceso de indemnización de los antiguos accionistas está prácticamente concluido y la mayor parte de las acciones de las empresas no bancarias se han vendido. Ya se han tomado medidas para fusionar algunos de los bancos existentes con el fin de racionalizar sus operaciones; ese proceso continuará en 1985. Con el propósito de redefinir las operaciones del sistema financiero y fomentar el desarrollo de un mercado de capitales en el país, a fines de 1984 se aprobó un paquete legislativo para orientar la operación de los diversos intermediarios financieros. Esto incluye una nueva ley del banco central y otras leyes y reformas que normarán las operaciones de las distintas instituciones financieras, estableciendo así el marco legal para la modernización del sistema financiero.

16. De manera congruente con el propósito de darle mayor realismo a la estructura de precios de la economía mexicana, durante los últimos dos años se han reducido o eliminado los controles de precios sobre un gran número de productos. La política de precios y tarifas de los bienes y servicios que provee el sector público ha procurado establecer una estructura de precios relativos consistente con los objetivos de aumentar la eficiencia económica, reducir las transferencias y racionalizar los subsidios del gobierno, e inducir nuevos patrones de consumo acordes con el nivel

del desarrollo del país, tomando en cuenta los costos de producción y los precios internacionales. Por su parte, la liberalización de los controles de precios y la racionalización de los subsidios se han traducido en aumentos correctivos de los precios que, si bien se han reflejado en los índices de precios, contribuyen a fomentar la oferta y a aminorar la inflación en el mediano plazo. La política de racionalización de la protección efectiva, que se describe más adelante, también deberá inducir a las empresas nacionales a que reduzcan sus costos y mantengan sus precios en niveles competitivos en los próximos años.

17. Durante los dos años anteriores, el Gobierno ha tomado una serie de medidas para proteger el poder de compra de los grupos de menores ingresos y para minimizar el aumento del desempleo abierto; éstas incluyen la reorientación de los subsidios y la asignación de gastos de inversión en obras públicas intensivas en mano de obra. Sin embargo, el Gobierno tiene la convicción de que, entre las medidas más importantes para mejorar el poder de compra y el bienestar de la población, se encuentran aquéllas dirigidas a reducir la inflación y apoyar la recuperación de la actividad económica. Se recomendará que empresarios y trabajadores lleguen a acuerdos para que los salarios reales aumenten en función de la productividad y contribuyan a alcanzar los objetivos de empleo del programa, así como al mantenimiento de la competitividad de la economía con el exterior.

18. El sistema de tipo de cambio dual que se introdujo temporalmente en diciembre de 1982, siguió operando en 1984. Desde septiembre de 1983 los tipos de cambio nominales en los mercados libre y controlado se han ajustado diariamente por un mismo monto en términos absolutos: primero 13 centavos diarios, luego 17 centavos diarios a partir del 6 de diciembre de 1984, y 21 centavos diarios desde el 6 de marzo de 1985. El diferencial entre los tipos de cambio libre y controlado

se redujo así de 13 por ciento a fines de septiembre de 1983, a 9 por ciento a fines de febrero de 1985. Será necesario continuar aplicando una política cambiaria flexible para promover la competitividad internacional de la economía y para asegurar la viabilidad de la racionalización de la política comercial que está en marcha. La política cambiaria tomará en cuenta los cambios internos y externos en materia de precios y salarios, la evolución de los términos de intercambio y los resultados y metas de la balanza de pagos.

19. Cuando se inició el programa de estabilización económica y en vista de la gravedad de la crisis, la política de comercio exterior se concentró especialmente en controlar las importaciones de muchos productos mediante permisos. A medida que se fortaleció la balanza de pagos, el enfoque de la política comercial cambió hacia la promoción de la eficiencia y la reorientación de la industria local en la dirección de una mayor competitividad. Ahora el Gobierno ha iniciado una revisión completa de la política comercial a fin de racionalizar la estructura de protección efectiva. Sus principales objetivos consisten en reducir el nivel de la protección, su dispersión sectorial y el sesgo antiexportador. Las modificaciones que se introducirán tendrán un importante efecto benéfico en lo que se refiere a contrarrestar las presiones inflacionarias. Un elemento fundamental de la reforma será la sustitución de permisos de importación por aranceles, que serán el principal instrumento de la política comercial. Ya en 1984 se adoptaron diversas medidas para liberalizar gradualmente el régimen comercial, tanto mediante el otorgamiento de mayor número de permisos como por la reducción de la cantidad de productos sujetos a este requisito, así como haciendo más expedito el otorgamiento de permisos de importación. En diciembre de 1984 el 15 por ciento de las importaciones registradas en 1983 estaban exentas de permiso, en tanto que a fines de 1983, todas las importaciones estaban sujetas a permiso.

En 1985 se acelerará el proceso de sustitución de permisos por aranceles para cubrir entre 35 y 45 por ciento de las importaciones de mercancías antes de que termine el año. Este proceso de liberalización comercial continuará durante los próximos años. En abril de 1985 se introducirá una nueva estructura arancelaria que reducirá el número de aranceles de 10 a 7 con el propósito de reducir su dispersión; con pocas excepciones, los aranceles se fijarán en un rango de 10 a 50 por ciento. Un aspecto importante de la reforma comercial en marcha es que la liberalización de las importaciones incluso se extenderá a bienes producidos internamente, ya que hasta ahora se había restringido principalmente a bienes intermedios y de capital que no se producían en el país. En todo caso, cuando el precio interno de materias primas y refacciones de producción nacional sea más de 50 por ciento superior a los precios internacionales, automáticamente se concederá permiso de importación.

En breve se introducirá un nuevo instrumento que permitirá reducir el sesgo antiexportador; bajo este esquema los exportadores podrán importar, libre de permiso, un valor equivalente a 40 por ciento de sus ingresos por exportación. La parte que corresponda al componente importado de sus exportaciones estará libre de aranceles. En términos más generales, se otorgará protección a las industrias nacientes sólo por un tiempo limitado y se buscará fomentar a sectores competitivos internacionalmente. La estrategia comercial e industrial del Gobierno, contenida en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice), reconoce que la promoción de las exportaciones no petroleras y la sustitución eficiente de importaciones es crucial para garantizar la viabilidad de la balanza de pagos en el mediano plazo.

20. Recientemente se adoptaron diversas medidas para fomentar las exportaciones, incluyendo la ampliación del sistema de importaciones temporales para que beneficie no sólo a los exportadores directos sino también a los productore

locales de insumos para empresas exportadoras. En las próximas semanas se anunciarán e instrumentarán medidas adicionales como parte de un programa integral para fometar las exportaciones no petroleras. Debe señalarse que la consolidación de la estrategia de apertura comercial al exterior dependerá de la garantía de acceso a los mercados externos y, en particular, de la eliminación de las barreras existentes en diversos mercados internacionales.

21. La reestructuración de la deuda externa de México, tanto pública como privada, ha sido otro importante elemento en el proceso de superación de la crisis de 1982 y de normalización de relaciones económicas con el exterior. Desde fines de 1982 se tomaron medidas para reestructurar el perfil de la deuda externa y para eliminar los atrasos en los pagos que se habían acumulado. Debe subrayarse que a principios de 1984 ya se habían pagado dichos adeudos. Asimismo, en 1984 se solicitó a la banca internacional una reestructuración multianual de la deuda pública externa que permitiera mejorar considerablemente el perfil del servicio de la deuda, así como refinanciar los vencimientos a través de operaciones normales de mercado. México también pidió la adopción de tasas de referencia basadas en el costo de los fondos, así como que se reducirán los diferenciales sobre las tasas de referencia como parte del paquete de reestructuración. En septiembre de 1984 se llegó a un acuerdo en principio con el Grupo Asesor de Bancos para México con respecto a un conjunto de principios para instrumentar dicha reestructuración. Se estima que el acuerdo quedará formalizado con los representantes de la banca internacional el 29 de marzo. La deuda externa por reestructurar es de aproximadamente 48 500 millones de dólares e incluye los créditos con vencimientos comprendidos entre 1985 y 1990. Como resultado de estas negociaciones, el perfil de amortizaciones de la deuda reestructurada se distribuirá en un plazo de 14 años, y el costo del servicio de la deuda mejorará significativamente. Durante 1984 también se llevaron a cabo negociaciones para reestructurar la deuda

externa del sector privado a través de Ficorca. Este esquema sigue operando con éxito; actualmente el programa cubre aproximadamente 12 mil millones de dólares de deuda del sector privado, de los cuales 5 mil millones han sido objeto de reestructuración definitiva. Un número creciente de prestatarios del sector privado, está concluyendo acuerdos definitivos con sus acreedores en el marco de Ficorca.

22. Durante 1984 la contratación de financiamiento externo neto resultó inferior a los montos que se programaron originalmente. México ha expresado su reconocimiento a la comunidad financiera internacional por su apoyo para obtener créditos especiales en 1983 y 1984, pero también reconoce que dichos procedimientos son de naturaleza excepcional. Tomando en cuenta la mejoría que se ha logrado durante los últimos dos años, se considera que lo más apropiado es volver a realizar operaciones crediticias voluntarias en condiciones de mercado. Es probable que en 1985 los requerimientos de financiamiento externo neto sean reducidos. De acuerdo con esta estrategia, se espera que en 1985 la mayor parte del financiamiento externo bruto provendrá de fuentes bilaterales y multilaterales y que el financiamiento externo neto no será superior a 1 000 millones de dólares.

23. Las autoridades mexicanas consideran que las políticas y medidas que se describen en esta carta son adecuadas para alcanzar los objetivos del programa, pero están dispuestas a tomar medidas adicionales que resulten apropiadas para este propósito. Durante el periodo que resta del convenio, las autoridades financieras de México y el Fondo llevarán a cabo consulta periódicas de acuerdo con las políticas establecidas, para examinar los avances en la instrumentación del programa y en el logro de sus objetivos. En particular, la instrumentación del programa económico descrito y la evolución de la actividad económica durante la primera mitad de 1985 serán revisadas con el Fondo antes del 30 de septiembre de 1985.

ANEXO DOCUMENTAL CUATRO.
CARTA DE INTENCION DEL GOBIERNO DE MEXICO AL FONDO
MONETARIO INTERNACIONAL DE JULIO DE 1986.

1. México experimentó severos problemas económicos durante 1981 y 1982. A finales de 1982, el Gobierno mexicano instrumentó un amplio programa de ajuste cuyos objetivos eran la restructuración de la estabilidad financiera así como un crecimiento económico sostenido. Dicho programa fue respaldado por la Comunidad Financiera Internacional y el Fondo Monetario Internacional, mediante un Convenio de Facilidad Ampliada que cubrió el periodo de 1983 a 1985. Con ese programa la economía mexicana logró avances importantes en 1983 y 1984. A pesar de la contracción económica registrada durante el segundo semestre de 1982 y el primero de 1983, se logró mantener el nivel de empleo. La actividad económica empezó a repuntar en el segundo semestre de 1983 como respuesta a las medidas adoptadas, fortaleciéndose la recuperación en 1984 y el primer semestre de 1985. La inflación se redujo después de 1982; no obstante, su nivel permaneció elevado. El déficit del sector público se redujo sustancialmente a pesar de los crecientes pagos de intereses. Por su parte, la balanza de pagos se fortaleció de manera significativa.

2. En el último trimestre de 1984 aparecieron dificultades para continuar con la instrumentación del programa y éstas se tornaron más pronunciadas durante el primer semestre de 1985. El repunte en la actividad económica privada aunado a algunas desviaciones en las finanzas públicas, debidas en parte a pagos de interes superiores a los programados, así como a la falta de financiamiento externo, provocaron presiones en los precios y en la balanza de pagos. Además, durante 1985 el país tuvo que enfrentar el impacto de la baja en los mercados petroleros internacionales

así como los terremotos de septiembre, por lo que los requerimientos de financiamiento del sector público aumentaron, trayendo como consecuencia una reducción en el crédito disponible para el sector privado hacia finales del año, que ocasionó efectos adversos en la inversión privada que había ayudado a la recuperación de 1984 y que se había mantenido fuerte durante la primera parte de 1985. Asimismo, la política cambiaria no fue lo suficientemente activa para prevenir un deterioro de la balanza de pagos; sin embargo, un ajuste severo en julio de 1985, acompañado de una mayor flexibilidad en el manejo del tipo de cambio controlado, permitió detener el debilitamiento en las cuentas externas hacia finales del año.

3. El presupuesto para 1986 se elaboró con la idea de introducir medidas correctivas adicionales al déficit del sector público y para compensar las desviaciones de 1985, así como para consolidar los logros realizados hacia el fortalecimiento de la balanza de pagos, la reducción de la inflación y la racionalización del sector público; sin embargo, a principios de 1986 y debido a la brusca caída de los precios internacionales del petróleo, la economía se vio fuertemente afectada y en consecuencia se redujo el ingreso nacional, los ingresos por exportaciones y en general los ingresos del sector público por aproximadamente 6.5 % del PIB sobre una base anual. Como resultado se propició una presión adicional sobre la balanza de pagos y precios domésticos, aun cuando se ejercieron políticas restrictivas de crédito y la depreciación real del tipo de cambio, lo que permitió el incremento de las exportaciones no petroleras. Por su parte, la producción dio muestras de fuerte contracción.

4. El Gobierno mexicano ha adaptado un nuevo programa económico orientado al crecimiento y a reformas estructurales, con el fin de atacar el deterioro de la situación económica. Con base en este programa, el cual se describe más

adelante el Gobierno mexicano requiere utilizar los recursos financieros del Fondo Monetario Internacional por equivalente de 1 400 millones de Derechos Especiales de Giro a través de un Convenio de Crédito Contingente con duración de dieciocho meses.

5. El Gobierno, en el diseño de su estrategia económica para el futuro inmediato, se ha guiado por una serie de principios que le sirvieron para diseñar el programa económico y financiero, y que son:

a) El objetivo fundamental del programa diseñado por las autoridades mexicanas es la restauración del crecimiento sostenido de la economía en un clima de estabilidad financiera;

b) El programa económico ha sido enmarcado dentro de un horizonte de mediano plazo que contenga tanto las medidas necesarias para resolver los desequilibrios internos y externos, así como las políticas estructurales orientadas a la oferta, necesarias para fomentar la eficiencia de la economía, y por tanto, para fortalecer las perspectivas de crecimiento económico de nuestro país a mayor plazo. Estas políticas constituyen una parte sobresaliente del programa;

c) El programa deberá contar con el respaldo externo necesario, en términos y condiciones adecuados, por parte de todas aquellas entidades que han estado involucradas en el financiamiento del desarrollo de México en el pasado. Considerando que una parte importante de la deuda externa de México fue utilizada para desarrollar las capacidades petroleras del país, será apropiado que los acreedores continúen respaldando los esfuerzos de México;

d) Considerando la dependencia y vulnerabilidad de México a las fluctuaciones de los precios del petróleo, así como a las incertidumbres en este campo, es conveniente asegurar que los eventos imprevistos en el precio del petróleo no afecten el éxito del programa. Por ello, una característica importante del programa es que sus

metas, así como su estructura financiera dependen de la evolución del mercado petrolero;

c) Para asegurar el logro de una tasa moderada de crecimiento económico, el programa incluye la contingencia de incrementar el gasto de capital del sector público en forma selectiva, si la economía no supera la recesión en el primer trimestre de 1987.

6. El fortalecimiento de las finanzas públicas es un elemento importante del programa ya que contribuye a moderar la inflación, a la reducción de las presiones sobre las tasas de interés, y a una mayor canalización de recursos al sector privado. Para ello, se diseñará una política fiscal, de precios y tarifas y de gasto público que permita promover una mayor eficiencia en la asignación de los recursos. En la presencia de una alta inflación, se dificulta evaluar el progreso en la instrumentación de medidas fiscales macroeconómicas a través de las medidas convencionales de cálculo del déficit fiscal. Para ello, para separar el componente inflacionario del servicio de la deuda pública interna, se debe usar el concepto de déficit operativo conjuntamente con las medidas usuales de requerimientos financieros totales del sector público. El esfuerzo fiscal contemplado en el programa medido por el saldo primario sería del orden del 3 % del PIB. La reducción de las necesidades crediticias del sector público será lograda mediante la combinación de modificaciones a la estructura del sistema tributario, ajustes de los precios y tarifas de las empresas del sector público, y la reducción del gasto público con relación al PIB.

7. El Sistema Tributario Mexicano no fue diseñado para operar en un ambiente altamente inflacionario; es por ello que está perdiendo su capacidad de respuesta a los cambios en el ingreso nominal. Además se ha deteriorado su base gravable como consecuencia de las acciones que se han tomado para mitigar el impacto

de la inflación y de la pérdida cambiaria en la posición financiera de las empresas, así como por el otorgamiento de incentivos fiscales. Para corregir las distorsiones y las pérdidas de ingresos que resultan de la aplicación de la ley fiscal vigente, el Gobierno ha decidido iniciar una reforma estructural del Sistema Tributario. El aspecto más importante de esta reforma será la corrección de la base gravable del impuesto global de las empresa, que será calculado sobre un concepto más amplio de base de ingresos que resultará de limitaciones a las deducciones por pagos de intereses. Además se están tomando medidas para disminuir las pérdidas de ingresos resultantes de los rezagos cuando el impuesto se causa y se cobra. El programa fiscal también contempla mejoras en la administración tributaria. La recaudación que podrá obtenerse del paquete fiscal para 1987, que se someterá a la consideración y aprobación del Congreso, ha sido estimada en 1.3 % del PIB. El objetivo del Gobierno para el mediano plazo es recuperar el terreno perdido en la recaudación tributaria en los últimos años.

8. Se hicieron ajustes en los precios y tarifas de las empresas del sector público durante 1983 y 1984, para fortalecer las finanzas públicas, mejorar la asignación de recursos y reducir subsidios injustificados. Una preocupación primordial de las autoridades, al desarrollar estas políticas, fue proteger el poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos. Durante 1985 algunos de estos precios y tarifas se rezagaron en relación con los aumentos generales de precios, mientras que generalmente los costos de producción de las empresas aumentaron con la inflación. En respuesta a esta situación, se realizaron ajustes a fines de 1985 y principios de 1986, para nivelar ciertos precios del sector público con el objetivo de poder cubrir los costos de operación. Los precios de la mayoría de los productos petroleros se elevaron a niveles internacionales; las tarifas eléctricas sufrieron un incremento del 51 al 65 %, y se introdujo un mecanismo de ajustes mensuales automáticos de 3.5 por ciento. En general, se revisaron los precios y tarifas de acuerdo con aquellos que habían sido originalmente

autorizados para 1986. Sin embargo, revisiones adicionales de precios son necesarias debido a que la inflación en 1986 ha sido más alta de lo que se había proyectado inicialmente.

El objetivo es alcanzar una estructura de precios públicos que presente mejoras en la eficiencia en el uso de los recursos de la economía y la eliminación de subsidios injustificados en términos de equidad. En vista de la alta tasa de inflación, habrá necesidad, en algunos casos, de un ajuste adicional de los precios de los bienes y servicios del sector público, así como de correcciones sobre la marcha para evitar que de nuevo se rezaguen algunos de éstos respecto de los niveles de precios en general. Se revisarán cuidadosamente aquellos casos específicos de precios y tarifas que hoy en día contienen elementos de subsidio. Se revisarán las tarifas ferroviarias y áreas para obtener mejores relaciones de precio-costo y relacionarlas con sus respectivos indicadores internacionales. Las cuotas telefónicas fueron incrementadas recientemente para compensar la inflación pasada y se efectuaron ajustes subsecuentes para fortalecer la posición financiera de la compañía telefónica. Así pues, se continuaran actualizando los precios de los bienes y servicios proporcionados por otras entidades gubernamentales y, salvo ciertas excepciones, los precios se mantendrán en los niveles requeridos respecto de la inflación y costos de producción. Con esto se podrá evitar que se presenten transferencias o endeudamiento adicionales del Gobierno para cubrir costos de operación. Como indicativo de la intención del Gobierno de cumplir con estos objetivos, se tomaron acciones en áreas políticamente sensibles, tales como incrementos en los precios de los granos básicos y en la transportación urbana. Así, debe notarse que el precio del metro será de 20 pesos a partir de agosto, cuando el boleto por viaje es de sólo un peso a la fecha. En resumen, se espera que en los próximos 18 meses se incrementen los ingresos del Estado en 1.2 % del PIB respecto de su nivel de 1985, a través de la programación del incremento de precios y tarifas.

9. El gasto público se ha ajustado drásticamente, durante los últimos cuatro años. El gasto público total en bienes y servicios no financieros bajo control presupuestal declinó a 26.5 % del PIB en 1985 y se proyecta en 24.9 % para 1986, cuando era 35 % en 1981. La inversión pública disminuyó de 8.3 % del PIB en 1981 y se estima en 3.9 % para 1986, ésto equivale a un 55 % de reducción en términos reales; sin embargo, debido al impacto de la alta inflación sobre las tasas de interés pagaderas sobre la deuda pública interna, el componente de los intereses en el total de los egresos públicos ha subido considerablemente. Como consecuencia, el total de pagos de intereses se incrementó del 5 % del PIB en 1981 a 12.3 % en 1985 y para 1986 se calcula un 18.5 %, por lo que existe muy poco margen de maniobra para reducir el gasto del sector público sin que se afecte su capacidad operativa en el corto y largo plazos. El programa contempla una reducción del gasto público en bienes y servicios no financieros por el equivalente de 0.5 % del PIB para 1987, al mismo tiempo da énfasis a la política de cambio estructural, para permitir el aumento de gasto selectivo en sectores productivos estratégicos y sociales al tiempo que se reduce la proporción del gasto corriente. Los planes actuales para 1987 contienen un incremento de 0.5 % del PIB en el gasto de capital, como 15 % en términos reales, así que para acomodar esta expansión en la inversión pública, el crecimiento real del gasto público se mantendrá al mínimo y será un poco menor que el incremento esperado en el PIB real.

10. Las autoridades mexicanas contemplan intensificar sus esfuerzos para instrumentar su política de cambio estructural en el área del gasto público en los renglones principales: la "desincorporación" y la reconversión industrial. Estas reafirman el principio constitucional y de las demás leyes mexicanas de mantener bajo control estatal a entidades estratégicas y prioritarias. Con este principio general, la política de "desincorporación", que incluye la venta, fusión y liquidación de empresas no prioritarias o estratégicas, continuará. Al inicio de la presente administración, en

diciembre de 1982, había 1155 empresas y organismos públicos, número que se ha reducido a 697 y se seguirá reduciendo en los próximos meses.

Conforme a los principios establecidos en los Criterios Generales de Política Económica para 1986, que se prepararon en 1985, las autoridades pretenden elevar los niveles de eficiencia y productividad de las entidades estratégicas y prioritarias del sector público, las medidas tomadas en los últimos meses se seguirán tomando y se fortalecerán. Así, Conasupo reorganizó sus operaciones y racionalizó los subsidios al igual que se disminuyeron drásticamente los subsidios en tasas de interés que venía conociendo la banca de desarrollo y se están llevando a cabo planes de reconversión industrial en el sector azucarero, de fertilizantes y siderúrgico, para lograr reducciones de costos operativos que permitan inversiones productivas. Los astilleros se modernizarán con nueva tecnología y se incrementará su capacidad, al igual que se impartirá mayor flexibilidad en el funcionamiento de los ferrocarriles y aerolíneas.

11. A pesar de las acciones ejecutadas por el Banco de México, desde principios de 1985, para contener los efectos monetarios de las crecientes necesidades del sector público en ausencia de financiamiento externo, se reportó una disminución en las reservas internacionales netas durante los primeros siete meses de 1985 y mejoraron en la parte final de ese año, al flexibilizarse el manejo del tipo de cambio y controlarse más el crédito, aun aquel al sector privado que repercutió negativamente en la actividad económica. El debilitamiento de la situación en el primer semestre de 1986, como resultado de la declinación de los ingresos petroleros, produjo aumentos del crédito doméstico y, en fechas recientes, una baja en las reservas internacionales, por lo que durante el plazo del programa de la política monetaria y crediticia se llevará conforme a los objetivos de disminución de tasa de inflación, para cubrir las metas de balanza de pagos del propio programa y el apoyo a la capacidad productiva. Al respecto, el Banco de México mantendrá el acceso al crédito al sector privado de conformidad con la disponibilidad de recursos.

12. Después de las diversas medidas de regulación monetaria adoptadas por el Banco de México para absorber el exceso de liquidez, en 1985 las tasas de interés de los depósitos se elevaron y han permanecido positivas en términos reales, esto no ha sido suficiente para detener el debilitamiento del ahorro financiero por el deterioro de las expectativas del público respecto de la inflación y el tipo de cambio. La adopción de una política más flexible de tasas de interés a fines de 1985 y durante 1986, impidió un deterioro adicional y el público incrementó sus activos financieros en términos reales; por eso, es la intención de las autoridades el continuar manteniendo una política flexible de tasas de interés para asegurar un rendimiento competitivo en los ahorros internos así como para estimular una mejor utilización de los recursos financieros. Al respecto, se volvió a introducir el sistema de subasta para la colocación de valores gubernamentales y se ofrecerá, en breve, un nuevo instrumento financiero denominado (sic) en moneda nacional con vencimientos ligados a los movimientos del tipo de cambio. En lo relativo a la distribución del crédito, se han reducido los requisitos de cartera a los bancos comerciales de los estrictos niveles a que se mantenían para permitir una mayor capacidad de préstamos hacia el sector privado.

13. Las operaciones de la banca de desarrollo y de los fondos oficiales de fomento continuarán bajo estricta vigilancia y las tasas de interés preferenciales que otorgan estas entidades se ofrecerán más selectivamente a los usuarios que desarrollen actividades de alta prioridad, y se ajustarán periódicamente para evitar que surjan diferencias con el costo de los fondos. La propia estructura de las tasas será objeto de revisión periódica para reducir su dispersión.

14. El sistema cambiario sufrió importantes modificaciones a mediados de 1985 y en julio del mismo año se autorizó a los bancos comerciales operar

en el mercado de divisas con lo que desapareció el llamado "tipo superlibre". Se establecieron nuevas reglas de operación para las casas de cambio y se adoptaron nuevos procedimientos para la administración del tipo controlado, el cual representa alrededor del 80 % de las transacciones externas. Todas estas medidas, se adoptaron con el fin de flexibilizar las operaciones en el mercado cambiario. Con anterioridad, el peso en el mercado controlado se había estado depreciando diariamente con relación al dólar a un ritmo predeterminado. Sin embargo, la tasa de depreciación no compensó totalmente el diferencial de inflación entre México y sus socios comerciales, por lo que se erosionó el margen competitivo que existía por las devaluaciones de 1982. En julio de 1985, el peso se devaluó 17 % en el mercado controlado y en agosto se introdujo un sistema nuevo más flexible para administrar la flotación en el mercado controlado. Con este sistema, la depreciación del tipo controlado se aceleró más rápidamente que la inflación doméstica, sobre todo en los meses posteriores a la baja de los precios petroleros.

Durante el periodo del programa continuará la flexibilidad de la política cambiaria para proteger la posición competitiva externa de México, fortalecer la posición de las reservas internacionales y facilitar la liberalización de la política comercial. Las decisiones respecto de política cambiaria se guiarán por elementos tales como precios internos y externos, salarios al igual que la situación del comercio y el resultado de las metas de la balanza de pagos. Las autoridades continuarán con la política actual de permitir el acceso general al mercado de divisas y mantendrán el objetivo de alcanzar una unificación de dicho mercado en el futuro. Así, el diferencial cambiario que llegó a ser amplio en varias ocasiones durante los últimos dos años, se ha reducido sustancialmente y se encuentra por debajo del 10 por ciento. Las autoridades reconocen que amplios diferenciales sostenidos generan distorsiones y por lo tanto ejercerán la flexibilidad requerida para reducirlos, a fin de eliminarlos conforme el programa rinda frutos y desaparezca la incertidumbre.

15. En el periodo 1979-1982 México cubrió en gran medida sus grandes necesidades financieras del sector público con crédito externo. La repentina pérdida de acceso a estos créditos de 1982 activó la crisis financiera de ese año. La restructuración de la deuda externa de México constituyó un importante elemento de alivio para su problema de deuda y para la normalización de sus relaciones económicas externas. Durante 1984 y 1985 México logró acuerdos con los bancos comerciales para reestructurar deudas por un monto de 48 700 millones de dólares que vencían en el periodo 1985-1990. Estos acuerdos de reestructuración incorporan estipulaciones que permiten el intercambio por parte de los acreedores, de deuda del sector público por acciones de compañías del sector privado, así como de compañías no prioritarias y no estratégicas del sector público. El primer tramo de cerca de 250 millones de dólares correspondiente a un prepagó de 1200 millones del crédito acordado en 1983 por 5 000 millones de dólares, fue realizado el 2 de enero de 1985.

Sin embargo, como resultado de las presiones financieras originadas por los terremotos de septiembre de 1985 y por la drástica caída de los ingresos petroleros, México y la comunidad bancaria internacional acordaron diferir por un periodo de 6 meses el pago del segundo tramo de 950 millones de dólares correspondientes al prepagó mencionado, que vencían en octubre de 1985. En marzo de 1986 se acordó posponer dicho pago por un periodo adicional de 6 meses. Las autoridades esperan que este monto de 950 millones de dólares sea refinanciado o restructurado como parte del paquete financiero. En cuanto a la deuda del sector privado, los registros y coberturas de los créditos externos han sido mejorados; en particular, Ficorca continúa operando exitosamente, con alrededor de 11 600 millones de dólares cuyo servicio se está cumpliendo. De estos, más del 50 % formalizó acuerdos definitivos de reestructuración.

16. Con el acuerdo de reestructuración multianual con los bancos comerciales extranjeros, el plan de las autoridades para 1985 fue el de reducir la dependencia del financiamiento externo y restringir el endeudamiento del exterior del país a fondos bilaterales y multilaterales. Las expectativas de las autoridades eran de que en los años siguientes podría lograrse un regreso a las prácticas del mercado normal, con las cuales el crédito voluntario volvería nuevamente a estar disponible. Sin embargo, el agudo deterioro del precio del petróleo y las perspectivas de incertidumbre en este mercado han incrementado sustancialmente los requerimientos de endeudamiento de México y han disminuido las perspectivas del crédito voluntario.

México está tomando las medidas necesarias para absorber parte del "shock petrolero" en la economía, pero las autoridades consideran que una cantidad significativa de fuentes externas, estimada en el alrededor de 11 000 millones de dólares, es necesaria para cubrir la brecha de financiamiento de aquí a fines de 1987. Aunque los acreedores multilaterales y bilaterales también esperan incrementar sustancialmente sus créditos a México, una gran proporción de esos recursos se espera sea proporcionada por los bancos comerciales. Esos recursos son para apoyar las políticas que las autoridades mexicanas están tomando a fin de reiniciar el crecimiento económico y la viabilidad de los pagos externos, a través de la instrumentación de políticas apropiadas de demanda y políticas estructurales a la oferta, las autoridades persiguen aumentar el ahorro interno y mejorar la asignación de recursos a fin de fortalecer la balanza de pagos en el mediano plazo.

17. Con relación a la política comercial exterior, las autoridades mantendrán el proceso de liberalización, reduciendo los sesgos en contra del crecimiento de las exportaciones y promoviendo una mejor asignación de recursos. El 25 de junio de 1985, el Gobierno mexicano anunció una reforma importante en el régimen de importaciones. Se eliminó el requisito de permiso previo de importación a

3604 fracciones arancelarias, que representaron alrededor del 36 % del valor de las importaciones de 1984. Como resultado, la proporción de importaciones controladas con respecto al total del valor de las importaciones disminuyó del 75 al 39 %, de ese modo se fue más allá de los objetivos establecidos en esta área para 1985, último año del Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI. Las autoridades también tomaron una serie de ajustes iniciales para modificar la estructura de los aranceles, lo cual resultó en un incremento marginal en el promedio total de 23.4 a 25.4 % mientras la dispersión fue reducida de 22.5 a 18.5 por ciento. En el marco de esta política comercial, el Gobierno ha decidido lograr en octubre de 1988 una estructura arancelaria con tasas en el rango de 0-30 % con no más de 5 niveles arancelarios; 3 ajustes temporales están planeados para alcanzar esos objetivos. El 30 de abril de 1986, el Gobierno redujo los aranceles a un máximo de 45 por ciento. Las tasas por debajo del 45 % también fueron reducidas en 2.5 puntos porcentuales y los aranceles existentes de 5 % fueron eliminados; los productos que estaban sujetos a la tasa del 5 % fueron cambiados a la tasa del 10 % o desgravados. En el futuro, la protección temporal puede ser garantizada a través de mayores sobretasas arancelarias, las cuales no excederán el 50 % con respecto a los aranceles que dicho producto tuviera establecido en junio.

Existe el propósito de publicar el reglamento de la Ley de Comercio Exterior de 1985 antes de septiembre de 1986. Los precios oficiales de referencia de las importaciones para determinar los derechos aduaneros serán eliminados antes de diciembre de 1987. Además, el Gobierno persigue, en los próximos 30 meses, continuar el proceso de sustituir los permisos de importación por aranceles. Las barreras no arancelarias (incluyendo los permisos de importación) serán eliminadas en un 5 % de productos adicionales antes de fines de 1986. En noviembre de 1985 México inició las negociaciones para su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El grupo de trabajo del GATT concluyó los trabajos para el acceso de México el 10. de julio de 1986 y el consejo del GATT ha

recomendado a las partes contratantes la aprobación del protocolo para el ingreso de México. El 21 de julio, dos terceras partes de los miembros del GATT votaron en favor del ingreso de México. Se espera que México se integre como miembro al inicio de la nueva ronda de negociaciones comerciales programada para septiembre de 1986.

18. En el área comercial, otro objetivo del Gobierno ha sido la diversificación de exportaciones, buscando reducir la dependencia de México de los productos petroleros. En los últimos meses, las exportaciones no petroleras se han recuperado sustancialmente con respecto a la reducción del último año, reflejando mejoras en su competitividad externa y los efectos de otras políticas en esta área. En particular, el Gobierno ha establecido un esquema de devolución de impuestos a la importación; ha eliminado los requerimientos de licencia en la mayoría de las exportaciones; ha continuado simplificando los procedimientos administrativos y requerimientos aduaneros; ha logrado un entendimiento con los Estados Unidos en cuanto a subsidios y derechos compensatorios. Más recientemente, un nuevo instrumento de crédito ha sido introducido a fin de facilitar importaciones por proveedores nacionales y por exportaciones locales; a compañías comercializadoras les ha sido garantizada una tasa impositiva de cero; cambios en las regulaciones de control cambiario han sido promulgados. Las nuevas regulaciones permiten a los exportadores retener hasta el 100 % de sus ingresos de divisas para cubrir pagos de insumos importados y ampliar todos los beneficios disponibles actualmente para los exportadores, a sus proveedores nacionales. Los requerimientos financieros de empresas dedicadas a las actividades de exportación han recibido una atención creciente. El Gobierno continuará fortaleciendo sus políticas de promoción de exportaciones.

19. En los últimos 4 años, las autoridades mexicanas han establecido una política selectiva para promover la inversión extranjera, con especial énfasis en las áreas relacionadas con exportaciones no petroleras y transferencia de tecnología, dentro del marco legal actual. Durante el periodo 1983-1985, más de 150 proyectos con 100 % de capital extranjero han sido aprobados. Recientemente han sido tomadas medidas y serán fortalecidas en el futuro, para facilitar los procedimientos administrativos de inicio y aprobación de los proyectos de inversión extranjera, así como para incrementar el flujo de capital externo hacia sectores previamente seleccionados. En particular, la aprobación de proyectos de inversión, fundamentalmente orientados hacia los mercados de exportación, serán autorizados de manera automática si después de un periodo de 30 días no se ha emitido una decisión en contrario. Especiales esfuerzos también se harán para facilitar mayor acceso al mercado mexicano de pequeñas y medianas empresas extranjeras.

20. Tomando en cuenta la dependencia de la economía mexicana respecto de las exportaciones petroleras y el grado de inestabilidad que actualmente afecta a los mercados petroleros, el Gobierno mexicano solicita el apoyo de la comunidad financiera internacional en la instrumentación de un mecanismo destinado a proteger temporalmente la economía de fluctuaciones drásticas en el precio del petróleo, facilitando un ajuste ordenado, y de esta manera impedir cambios bruscos en el patrón de asignación de recursos. Es también aceptado que si los precios del petróleo se incrementan sustancialmente, los requerimientos financieros externos de México podrían ser reducidos. Con este fin, se propone que el programa incorpore un mecanismo especial que relacione ciertas metas a las variaciones en los precios del petróleo. Consecuentemente, las siguientes acciones serán observadas en respuesta a cambios en el precio internacional del petróleo:

a) Escenario básico

En tanto el precio promedio de la mezcla del petróleo de exportación permanezca dentro de la banda de 9 a 14 dólares por barril en un trimestre dado, se propone que el financiamiento externo neto al sector público contemplado en el programa no se modifique. Si las fluctuaciones del precio superan dicha banda, los ajustes correspondientes se harán mediante una combinación de utilización o acumulación de reservas y tipo de cambio así como políticas crediticias, mientras que el balance fiscal operativo y otras metas relevantes del programa serán modificados consecuentemente.

b) Escenario con variaciones decrecientes

Si los precios caen por debajo de los 9 dólares por barril, se espera que el programa esté completamente protegido por un periodo de 9 meses sobre las bases de 1 a 1 de financiamiento adicional por cada dólar en que caiga el precio del petróleo, y el balance operativo y otras metas relevantes serán modificadas para ajustarlas a las pérdidas de ingresos. En este contexto, las autoridades mexicana solicitan que el Fondo Monetario Internacional contribuya financiando esta caída del déficit. Otros acreedores también serán invitados a participar en el esquema. El financiamiento adicional potencial de todas las fuentes no debiera exceder 2 500 millones en un período de 18 meses. Después de los primeros 9 meses podría compartirse la caída entre el ajuste doméstico y el financiamiento externo, donde el ajuste doméstico podría progresivamente absolver la caída en los subsiguientes 5 trimestres.

c) Escenario con variaciones ascendentes

Si los precios, como se definió previamente, se mueven por encima de los 14 dólares por barril, el financiamiento externo podrá ser reducido en correspondencia con los ingresos adicionales resultantes. El balance operativo y otras metas relevantes se ajustarían consecuentemente.

21. La recuperación de la actividad económica es considerada por el Gobierno mexicano como un factor esencial para asegurar el éxito del esfuerzo estabilizador de manera duradera y representa el principal objetivo de las políticas previstas. El programa incorpora la provisión de un segundo mecanismo especial que operaría si la recuperación no se materializa a pesar de que se instrumentaron las políticas apropiadas. Este mecanismo activaría un aumento en la inversión pública en proyectos de alto rendimiento seleccionados e identificados por su elevado contenido doméstico y sustanciales efectos sobre el sector privado. Este mecanismo será de naturaleza automática, definido sobre las bases de cierto objetivo e indicadores predeterminados. Para el financiamiento de este mecanismo, el Gobierno mexicano solicitará el apoyo de la Comunidad Financiera Internacional; a este respecto, se espera que el Banco Mundial juegue un papel destacado, incluyendo la evaluación de los proyectos de inversión que se estén considerando.

La cantidad estimada de este apoyo potencial de fondos sería de 500 millones de dólares en el periodo del programa, y el Gobierno mexicano espera que esta cantidad sea considerada como una parte adicional del paquete financiero total que se está solicitando; estos fondos necesitan ser comprometidos por adelantado y no en el momento de activar el mecanismo en cuestión.

22. Las autoridades mexicanas consideran que las políticas y medidas descritas en esta carta son las adecuadas para lograr los objetivos del programa, pero tomarán las medidas adicionales que sean apropiadas para este propósito. Durante el período del Convenio las autoridades de México y el Fondo se consultarán periódicamente, de acuerdo con las políticas sobre dichas consultas, a fin de examinar el progreso alcanzado en el programa y en los logros de sus objetivos. En particular, la instrumentación del programa económico descrito aquí, el manejo y la evolución de la política cambiaría, así como el desarrollo de la actividad económica

durante la segunda mitad de 1986 serán analizadas con el Fondo antes de diciembre 31 de 1986. Este ejercicio también brindará oportunidad para lograr entendimientos de política para 1987. Una segunda revisión de la evolución del programa se efectuará antes del 30 de junio de 1987, para evaluar el grado de recuperación en la actividad económica y así revisar las políticas para el logro de los objetivos del programa.

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA

(Obras y artículos citados abreviadamente, por su autor y año respectivo, en el desarrollo de esta tesis).

ACEVEDO PESQUERA, Luis, "Marcadamente especulativa la inversión desde 1988; dramático descenso al cierre de 93: caerá 11% (arrastra hacia abajo producción, empleo y bienestar)" ciudad de México: El Financiero, año XII, No. 2949, 12 de abril de 1993, pág. 4.

AGLIETTA, Michel y BOYER, Robert, "La liberalisation excessive empêche emergence de nouvelles regulations", Paris Le Monde, 21 sept. 1993, p. 2.

AGUILAR M., Alonso, Economía política y lucha social, 4a. edición, ciudad de México: Nuestro Tiempo, 1979, 292 pp.

AGUILAR M., Alonso, y SAHAGUN, Bernal, La inflación en México, 3a. edición, ciudad de México: Nuestro Tiempo, 1988, 212 pp.

AGUIRRE PANGBURN, Rubén, " Los ajustes por inflación al ISR, el caso de México " Memoria del seminario sobre tributación, inflación y desarrollo económico, ciudad de México: Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, 1986, pp. 497-512.

ARDITO BARLETTA, Nicolás, " Política tributaria y desarrollo económico ", Memoria del seminario sobre tributación, inflación y desarrollo económico, ciudad de México: Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, 1986, pp. 13-25.

ASTUDILLO MOYA Marcela " Los ingresos de la Federación", Momento económico, información y análisis de la coyuntura mexicana, ciudad de México Instituto de Investigaciones Económicas de la U. N. A. M., ciudad de México: enero de 1984, No. 2, pp. 5-6.

BARANATHAN, Joice y FORNEY, mat, "beijing starts pumping the brakes", New York London: Business week, 19 julio 1993, pp. 20-21.

BARRE, Raymond, "...Pas de motif d'opimisme pour 1994"... Paris: Le Monde, 24 sept. 1993, p.14.

BECERRA BAUTISTA, José, El proceso civil en México, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1979, 741 pp.

BEJARANO SANCHEZ, Manuel, Obligaciones civiles, 3a. edición, ciudad de México: Harla, 1984, 621 pp.

BORJA SORIANO, Manuel, Teoría general de las obligaciones, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1989, 732 pp.

BORISOV, ZHAMIN, MAKAROVA, Diccionario de economía política, 3a. edición, ciudad de México: Grijalbo, traducción de Augusto Vidal Roget, 1983, 251 pp.

BURGUENO, Fausto, " La economía mexicana, tendencias y perspectivas, cinco años de ajuste y deterioro nacional ", Ensayo presentado en el V Seminario sobre economía mexicana. situación actual y perspectivas, ciudad de México Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, diciembre 1987, pp. 27.

BURGUEÑO, Fausto, " México, deuda externa y la nueva renegociación ", Momento económico, información y análisis de la coyuntura mexicana, ciudad de México Instituto de Investigaciones Económicas de la U. N. A. M., ciudad de México: marzo-abril de 1989, No. 44, pp. 3-4.

CARMONA, Fernando, " Informe anual del Banco de México, eufemismos, rigideces e inelasticidades y una elasticidad fundamental ", Momento económico, información y análisis de la coyuntura mexicana, ciudad de México Instituto de Investigaciones Económicas de la U. N. A. M., ciudad de México: agosto 1987, No. 30, pp. 10-11.

CASTELLANOS, Fernando, Lineamientos elementales del derecho penal, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1984, 339 pp.

CASTRO, Fidel, La cancelación de la deuda externa y el nuevo orden económico internacional como única alternativa verdadera, otros asuntos de interés político e histórico (texto completo de la entrevista concedida al periódico Excelsior de México), La Habana: Editora Política, 1985, 210 pp.

CONSUEGRA HIGGINS, José, " Un nuevo enfoque de la teoría de la inflación ", Revista latinoamericana de economía: problemas del desarrollo, ciudad de México Instituto de Investigaciones Económicas de la U. N. A. M., enero-marzo de 1987, No. 68, pp. 153-175.

CORTINA, Alfonso, Curso de política de finanzas públicas de México, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1977, 330 pp.

CORTIÑAS-PELAEZ, León (Director), Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Savagues-Laso (Uruguay), Madrid: I.E.A.L., 1969, 5 vols., cfr. en el t.I, parágrafos 13 (pp. CXLII-CXLIV) y 36 (pp. 867, 886, 907).

CORTIÑAS-PELAEZ, León, Las ciencias administrativas en America Latina, Caracas : Archivo de derecho público y ciencias de la administración, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, vol. 2, 1970-1971, pp. 11-130, esp. 16 ss., 100 ss.

CORTIÑAS-PELAEZ, León, Poder ejecutivo y función jurisdiccional, " Prólogo " de Enrique Giles-Alcántara, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, 310 pp.

CORTIÑAS-PELAEZ, León, " Teoría general de los cometidos del poder público ", San José de Costa Rica : Revista de Ciencias Jurídicas, 1987, No. 57, pp. 43-83.

CORTIÑAS-PELAEZ, León, " De la planeación tributaria y del abuso de Derecho", en Tribunal Fiscal de la Federación - Cincuenta Años al Servicio de México, ciudad de México: T.F.F. y Fideicomiso para la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, 1986-1988, 6 Vols., en el vol. V, pp. 115 - 184.

CORTIÑAS-PELAEZ, León, " Cavilaciones 1992, sobre Derecho de las Finanzas y de la Administración Públicas " ciudad de México: Revista de Investigaciones Jurídicas, ed. Escuela Libre de Derecho, número 16, 1992, pp.77 - 142.

CORTIÑAS-PELAEZ, León, (Dirección, Coordinación y Redacción General), Introducción al Derecho Administrativo, ciudad de México: Porrúa S.A., 1992, 361 pp.

CORTIÑAS-PELAEZ, León, y MARTINEZ CASTAÑON, José Antonio,
" La organización descentralizada ", en Introducción, ibidem pp. 177-218.
Diccionario Hispánico Universal, 23a. edición, 2 tomos, ciudad de México: W. M. Jackson Inc. editores, 1979, 1463 pp.

DAVIES, HOWARD, "L' Europe de Delors est une foli "economique", Paris: Le Monde, junio 1993, p.20.

Diccionario jurídico mexicano (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 4 tomos, ciudad de México: Porrúa S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, 3272 pp.

EL MERCADO DE VALORES, ciudad de México: Nacional Financiera, S. A., agosto de 1982, pp. 857 a 864.

EL MERCADO DE VALORES, ciudad de México: Nacional Financiera, S. A., año XIIIV, número 47, noviembre de 1982, pp.
1206- 1209.

EL MERCADO DE VALORES, ciudad de México: Nacional Financiera, S. A., diciembre 6 de 1982, pp. 1254 -1262

EL MERCADO DE VALORES, ciudad de México: Nacional Financiera, S. A., diciembre 20 de 1982, pp. 1325-1341

EL MERCADO DE VALORES, ciudad de México: Nacional Financiera, S. A., noviembre 21 de 1983, pp. 1193-1200.

EL MERCADO DE VALORES, ciudad de México: Nacional Financiera, S. A., año XLIV, número 2, enero 9 de 1984, pp. 21-32.

EL MERCADO DE VALORES, ciudad de México: Nacional Financiera, S. A., año XLV, número 13, abril enero de 1985, pp. 294-299.

EL MERCADO DE VALORES, ciudad de México: Nacional Financiera, S. A., marzo 3 de 1986, pp. 197-203.

EL MERCADO DE VALORES, ciudad de México: Nacional Financiera, S. A., junio 30 de 1986, pp. 630-634.

EL MERCADO DE VALORES, ciudad de México: Nacional Financiera, S. A., agosto 4 de 1986, pp. 751-756.

FLORES ZAVALA, Ernesto, Finanzas Públicas, 29a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 543 pp.

FORNEY, v. BARNATHAN.

FOXLEY, Alejandro, " Después del monetarismo ", Revista de la Facultad de Economía de la U. N. A. M., ciudad de México: julio-septiembre de 1984, No. 169, pp. 55-104.

GALAZ, CARSTENS, CHAVERO, YAMAZAKI Y CIA. " Modificaciones al impuesto sobre la renta" ciudad de México: Boletín fiscal no. 1/87, editado por los autores, enero de 1987, 60 pp.

GALAZ, CARSTENS, CHAVERO, YAMAZAKI Y CIA. " Modificaciones a diversas leyes fiscales" ciudad de México: Boletín fiscal no. 2/87, editado por los autores, enero de 1987, 90 pp.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, 33a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1982, 251 pp.

GAURON, André, "Les inébranlables certitudes des satisfaits", París: Le Monde, julio 1993, p.2.

GARZA GONZALEZ, Sergio Francisco de la , Derecho financiero mexicano, 16a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1990, 1041 pp.

GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco, Derecho penal mexicano, Los delitos, 24a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 469 pp.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel, " Plancación y división de poderes ", La Constitución mexicana : Rectoría del Estado y economía mixta, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1985, pp. 389-401.

HALIMIS Serge, "une crise si douce..." París Le monde diplomatique, julio de 1993, pp. 4-5.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho de las obligaciones, 8a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 1085 pp.

HINOJOSA, Oscar, " Intrusa en la campaña, la devaluación obligó a Salinas a suspender un programa de T.V. y eludir preguntas ", Proceso, ciudad de México; 23 de noviembre de 1987, No. 577, pp. 6-7.

ISSING, Otmar, "Norte politique monetaire a empeche une spirale inflationniste mais la hausse des prix reste trop elevee", Paris: Le Monde, 1o. julio 1993, p.17.

IZE, Alain y VERA, Gabriel, (Compiladores), La inflación en México, ensayos, 1a. edición, ciudad de México: El Colegio de México, 1985, 277 pp.

Justicia, Francisco, "La inflación se resiste a bajar"...", Madrid: El Mundo, 14 sept., 1993, p.55.

JIMENEZ, Antonio, Lecciones de derecho tributario, 3a edición, Ciudad de México: E. C. A. S. A., 1992, 545, págs.

KARATAEV, RYNDINA, STEPANOV y otros, Historia de las doctrinas económicas, 2 tomos, traducción de José Lain, ciudad de México: Grijalbo, 1981, 1223 pp.

KELSEN, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, 4a. edición, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, 478 pp.

KEYNES, John Maynard, " Crítica de la economía clásica ", Los grandes pensadores, Madrid: Sarpe, 240 pp.

LAZARE, Frangoise "Les autorites monetaires se demarquent de la Bundes bank"
Paris: Le Monde, 23 junio 1993, p. 23.

LEVINSON, Charles, Capital, inflación y las multinacionales, Barcelona: Ariel,
traducción de Ramón Roca y Jordi Domingo, 1976, 542 pp.

MALAVE MATA, Hector, Dialéctica de la inflación, Caracas: Ediciones de la
Universidad Central de Venezuela, Colección Temas, No. 44, 1976, 360 pp.

MARTINEZ-CASTAÑON, v. CORTIÑAS-PELAEZ, Introducción ..., 1992

MONTAÑEZ- OJEDA, Jorge Iván, " La equidad tributaria en la jurisprudencia del
pleno de la Suprema Corte de Justicia, Revista de Ciencias Jurídicas, Naucalpan de
Juárez: UNAM, ENEP " Acatlán ", año I, 1988, págs. 153-162.

MORENO M., Antonio José, " Las vicisitudes del pacto ", Facultad de Economía de la
U. N. A. M., Taller de indicadores económicos, ciudad de México: 1o. de agosto de
1987, pp. 6-7.

MOUNIER Emmanuel, Oeuvres, Paris: Seuil, 4 vols., 1960-65.

MOUNIER Emmanuel, introducción y, motto de su revista Esprit, desde 1932.

MUSGRAVE, Richard, " Impuestos e inflación : un problema de dos caras ", Memoria
del Seminario sobre tributación, inflación y desarrollo económico, ciudad de México:
Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, traducción de Jesús Ernesto Rolandini B.,

1986, pp. 41-73.

NACIONAL FINANCIERA, La economía mexicana en cifras, 9a. edición, ciudad de México: N.F.S.N.C., 1986, pág. 303.

NACIONAL FINANCIERA, La economía mexicana en cifras, 12a. edición, ciudad de México: N.F.S.N.C., 1991, pág. 163.

NOYOLA VAZQUEZ, Juan, " El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos (1956) ", Revista de la Facultad de Economía de la U. N. A. M., ciudad de México: julio-septiembre de 1984, No. 169, pp. 353-362.

OLAVE C., Patricia, " Plan Brady: ¿ solución a la crisis de la deuda ?, Revista de la Facultad de Economía de la U.N.A.M., ciudad de México: julio-septiembre de 1984, No. 169, pp. 7-10.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Inflación y tributación, Washington, D.C: C.I.E.S; 1978, 171 pp.

ORTIZ URQUIDI, Raúl, Derecho civil, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1982, 633 pp.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, Reinventing Government, New York/Tokio/México: Addison-Wesley, 1992, XXII + 405pp.

ORTIZ WADGYMAR, Arturo, El fracaso neoliberal en México (6 años de Fondomonetarismo . 1982-1988), 1a. edición, ciudad de México: Nuestro Tiempo, 1988, 135 pp.

OSORIO-CORRES, Francisco Javier, " El sector público de la economía ", en CORTIÑAS PELAEZ, Introducción..., 1992, parágrafos 4.7 y 4.8., págs. 241-244.

PALLARES, Eduardo, Diccionario de derecho procesal civil, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1984, 881 pp.

PAREJO-ALFONSO, Luciano; JIMENEZ-BLANCO, Antonio; y ORTEGA-ALVAREZ, Luis; Manual de Derecho Administrativo, Barcelona: Ariel, 2a. ed., 1992, XVIII + 875 págs.

PAREJO- ALFONSO, Luciano, Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias, Madrid: Tecnos, 1993, 136 pp. in 12°.

PAZOS, Felipe, Medidas para detener la inflación crónica en América Latina, ciudad de México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1969, 227 pp.

PELLETIER-BARBERENA, Roland, Effets juridiques d'une grande inflation dans lavic juridique en América Latines, tesis doctrinal, Univ. de Paris XI, 1989, 460 pp.

PELLETIER-BARBERENA, Roland, Effets juridiques d'une grande inflation dans la vic juridique en Amerique Latine; tesis doctoral, Univ. de Prais XI, 1989, 460 pp.

PEREZ MIRANDA, Rafael, " Las democracias amenazadas, los militares (Argentina) y la deuda externa (México) como fuente de derecho ", Laws and rights, Milán: Giuffre, 1991, 689-709 pp.

PRONTUARIO DE ACTUALIZACION FISCAL (PAF), ciudad de México; Ediciones contables y administrativas, S. A. de C. V., año IV, primera quincena, número 62, 1992, pp. 112.

TALLER DE INDICADORES ECONOMICOS, "Reporte al mes de julio de 1987 del salario mínimo y el costo de la vida obrera en el contrato de la crisis económica", ciudad de México: Facultad de Economía de la U. N. A. M., 1o. de agosto de 1987, artículo multigráfico inédito, 10 p.

RETCHKIMAN K., Benjamín, Política fiscal mexicana, 2a. edición, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, 230 pp.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de derecho civil, tomo I, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1983, 509 pp.

SANCHEZ MEDAL, Ramón, De los contratos civiles, 11a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 616 pp.

SEARA VAZQUEZ, Modesto, Derecho internacional público, 10a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1984, 721 pp.

SILVA HERZOG-FLORES, Jesús, " Discurso de inauguración ", Memoria del Seminario sobre tributación, inflación y desarrollo económico, ciudad de México: Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, 1986, pp. 7-9.

SUMMERS, Lawrence, " Efectos de la inflación en el impuesto sobre la renta ", Memoria del Seminario sobre tributación, inflación y desarrollo económico, ciudad de

México: Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, 1986, pp. 77-101.

The economist, "growth without tears (...inflation to its lowest level for a generation...)" Londres, 19-25 junio 1993, p.15; y también "inflationary complacency", 21-27 agosto 1993, pp.11-12.

TREVIÑO GARCIA, Ricardo, Contratos civiles y sus generalidades, Jalisco : Font, S.A., 1982, 585 pp.

TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Ley Federal del Trabajo, comentarios, prontuario, jurisprudencia y bibliografía, 67a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 915 pp.

VALENZUELA, Susana Leonor y LOPEZ DEL JUNCO, Margarita, Salarios e inflación (Efectos económicos de la revisión anual de los salarios), ciudad de México: Unidad Coordinadora de Política, Estudios y Estadísticas del Trabajo, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, cuadernos laborales No. 29, 1984, 327 pp.

VAZQUEZ PANDO, Fernando A., La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales, ciudad de México: Escuela Libre de Derecho y Miguel Angel Porrúa, 1990, 219 pp.

VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1982, 486 pp.

VOLCKER, Paul y Gyohten, Toyoo, Changing Fortunes (the world's money and the threat to american leadership), New York-Toronto. Times Books, 1992, XX + 395 pp.

VOSTRILLOV, P., ¿Qué es la inflación ?, ciudad de México: Ediciones Quinto Sol, 1985, 124 pp.

ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Angel, Contratos civiles, 3a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1989, 375 pp.

ZEPEDA MARTINEZ, Mario J., " Crecimiento e inflación : ¿un dilema?", Momento económico, información y análisis de la coyuntura mexicana, ciudad de México Instituto de Investigaciones Económicas de la U. N. A. M., : agosto 1987, No. 30, pp. 3-4.

ZEPEDA MARTINEZ, Mario J., " Un ensayo sobre la naturaleza de la inflación mexicana ", presentado en el V Seminario sobre Economía mexicana, situación actual y perspectivas, ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas de la U. N. A. M., diciembre de 1987, pp. 27.

LEYES Y CODIGOS

Código Civil para el Distrito Federal, 60a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 655 pp.

Código Civil para el Estado de México, 9a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 525 pp.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, 41a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 373 pp.

Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, 8a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 249 pp.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, 44a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 829 pp.

Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, 49a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 303 pp.

Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de México, 5a. edición, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1991, 242 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primera edición, ciudad de México: Andrade, S.A. de C.V., 1988, págs. 1 al 110-31.

Prontuario Fiscal, 19a. edición, ciudad de México: Ecasa, 1985, 950 pp.

Prontuario Fiscal, 20a. edición, ciudad de México: Ecasa, 1986, 949 pp.

Prontuario Fiscal, 21a. edición, ciudad de México: Ecasa, 1987, 950 pp.

Prontuario Fiscal, 22a. edición, ciudad de México: Ecasa, 1988, 950 pp.

Prontuario Fiscal, 23a. edición, ciudad de México: Ecasa, 1989, 950 pp.

Prontuario Fiscal, 24a. edición, ciudad de México: Ecasa, 1990, 950 pp.

Prontuario Fiscal, 25a. edición, 27 de diciembre ciudad de México: Ecasa, 1991, págs.

1309

Prontuario Fiscal, 26a. edición, ciudad de México: Ecasa, 1992, 950 pp.

Prontuario Fiscal, 27a. edición, ciudad de México: Ecasa, 1993, 950 pp.

INDICE ANALITICO.

(Las referencias son a los epígrafes).

A

Artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta:

- contenido del: 74.
- error legal en el cálculo contenido en el: 75.
- la constitucionalidad del: 76.
- las tesis jurisprudenciales de 1992 respecto a la constitucionalidad del: 77.
- nuestra opinión respecto a la constitucionalidad del: 78.

C

Carta de Intención:

- concepto de la: 37, 71.
- de noviembre de 1982: 37 a 39.
- de enero de 1984: 46 a 48.
- de abril de 1985: 49 a 51.
- de julio de 1986: 55 a 57.
- elemento a tomar en cuenta para reformar la Ley del impuesto sobre la renta: un compromiso internacional emanado de la: 71.

Carta de Intención de noviembre de 1982:

- antecedentes de la firma de la: 37.
- aspecto fiscal de la: 39.
- aspectos generales del contenido de la: 38.

Carta de Intención de enero de 1984:

- antecedentes de la firma de la: 46.
- aspecto fiscal de la: 48.
- aspectos generales del contenido de la: 47.

Carta de Intención de abril de 1985:

- antecedentes de la firma de la: 49.
- aspecto fiscal de la: 51.
- aspectos generales del contenido de la: 50.

Carta de Intención de julio de 1986:

- antecedentes de la firma de la: 55.
- aspecto fiscal de la: 57.
- aspectos generales del contenido de la: 56.

Convenio de Facilidad Ampliada:

- concepto del: 37.

E**Estanfacción:**

- concepto de: 23, 25.

F**Fiscal, aspecto:**

- en la Carta de Intención de noviembre 1982: 39.
- en la Carta de Intención de enero de 1984: 48.
- en la Carta de Intención de abril de 1985: 51.

- en la Carta de Intención de julio de 1986: 57.
- en el P. A. C.: 54.
- en el P. I. R. E.: 45.
- en el P. N. D. 1983-1988: 42.
- en el P.S.E. 60.

I

Impuesto sobre la renta:

- efectos de la inflación en el: 67.
- rezagos ante la inflación de la Ley del: 69.

Inflación:

- ¿ característica del capitalismo?: 8.
- características fundamentales: 5.
- causas de la diversidad de teorías de la: 16.
- concepto: 4.
- contemporánea: 7.
- dificultad para llegar a un concepto de: 3.
- disposiciones legales distorsionadas por la: 63.
- efectos y distorsiones sobre el impuesto sobre la renta por la: 67.
- efectos y distorsiones sobre la tributación por la: 66.
- incidencia en la esfera jurídica de la: 62.
- mexicana: 10.
- mundial: 9.
- orígenes del concepto de: 2.
- sistema de indexación por: 64.
- su historia: 6.
- sus consecuencias: 12, 13.

- teoría de la demanda de la: 19 a 24.
- teoría de los costos de la: 25 a 28.
- teoría estructuralista de la: 33 a 36.
- teoría monetarista de la: 29 a 32.

L

Ley del impuesto sobre la renta:

- breve análisis de los ajustes que se realizaron a la: 73.
- breve estudio del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la: 72.
- compromiso internacional emanado de la Carta de Intención, elemento a tomar en cuenta para reformar la: 71.
- informe gubernamental sobre los resultados de las reformas a la: 79.
- la ideología de la "clase legisladora" al plantear las reformas a la: 70.
- rezagos ante la inflación de la: 69.

P

Pacto de Solidaridad Económica (PSE):

- antecedentes del: 58.
- aspecto fiscal del: 60.
- aspectos generales del contenido del: 59.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988:

- antecedentes del: 40.
- aspecto fiscal del: 42.
- aspectos generales del contenido del: 41.

Programa de Aliento y Crecimiento (PAC):

- antecedentes del: 52.
- aspecto fiscal del: 54.
- aspectos generales del contenido: 53.

Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE):

- antecedentes del: 43.
- aspecto fiscal del: 45.
- aspectos generales del contenido del: 44.

Proceso de positivización:

- de una norma: 68.

R**Relación entre la inflación y la tributación:**

- en la teoría de la demanda: 24.
- en la teoría de los costos: 28.
- en la teoría estructuralista: 36.
- en la teoría monetarista: 32.

Relación entre realidad y derecho: 61.**S****Salario mínimo:**

-sistema de indexación por inflación en nuestro ordenamiento jurídico, días de: 64.

Sistema de indexación:

por inflación en nuestro ordenamiento jurídico 64.

Sistema tributario:

-como medida antinflacionaria o inflacionaria en las diversas teorías: 65.

T

Teoría de la demanda:

- antecedentes generales: 19.
- críticas a la teoría de la demanda: 23.
- factores correctores: 22.
- mecanismos propagadores: 21.
- presiones generadoras: 20.
- relación entre la inflación y la tributación: 24.

Teoría de los costos:

- antecedentes generales: 25.
- factores correctores: 27.
- presiones generadoras: 26.
- relación entre la inflación y la tributación: 28.

Teoría estructuralista:

- antecedentes generales: 33.
- factores correctores: 35.
- presiones generadoras: 34.

-relación entre la inflación y la tributación: 36.

Teoría monetarista:

-antecedentes generales: 29.

-factores correctores: 31.

-presiones generadoras: 30.

-relación entre la inflación y la tributación: 32.

Teorías inflacionarias:

-causas de la diversidad de: 16.

-de la demanda: 19 a 24.

-de los costos: 25 a 28.

-estructuralista: 33 a 36.

-monetarista: 29 a 32.

Tributación:

- efectos y distorsiones de la inflación sobre la: 66.

- sistema T. como medida antinflacionaria o inflacionaria en las diversas teorías: 65.

INDICE ONOMASTICO.

(Las referencias son a los epígrafes).

A

- ACEVEDO PESQUERA, Luis : 12.
AGLIETA, Michel y BOYER, Robert: conclusión XIX.
ADATO GREEN, Victoria : 77.
AGUILAR M., Alonso : 71.
AGUILAR M., Alonso, y SAHAGUN, Bernal : 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 41, 43, 47.
AGUIRRE PANGBURN, Rubén : 69, 73.
ALBA LEYVA, Samuel : 77.
ARDITO BARLETTA, Nicolás : 4, 15, 16, 20, 26, 30, 31, 34.
ASPE ARMELLA, Pedro : 59.
ASTUDILLO MOYA : 47.
AUJAC, HENRI : 16.
AZUELA GUITRON, Mariano : 77.

B

- BARNATHAN, Joyce: conclusión XIX.
BECERRA BAUTISTA , José : 63.
BEJARANO SANCHEZ, Manuel : 63.
BORJA SORIANO, Manuel : 63.
BORISOV, ZHAMIN, MAKAROVA : 2, 4, 6, 8, 12, 13, 20, 23, 30.
BOYER, V. AGIETTA.
BOTELLO DE FLORES, Consuelo : 77.
BURGUEÑO Fausto, diciembre : 41, 52, 58.

C

CARPIZO, Jorge: 70.

CASTAÑON LEON, Noé : 70.

CASTELLANOS, Fernando : 63.

CASTRO, Fidel : 9, 12.

CHAPITAL GUTIERREZ, Sergio Hugo : 77.

CONSUEGRA HIGGINS, José : 2, 4, 8, 12, 13, 17, 20, 30, 31, 33, 34, 35.

CORTINA, Alfonso : 16, 20, 26, 30, 32, 34.

CORTIÑAS-PELAEZ, León 1988 : 23, 24, 53, 54, 60, 61, 68, 73.

CORTIÑAS Y MARTINEZ CASTAÑON : 53, 59.

D

DIAZ ROMERO, Juan : 77.

DAVIES, Howard: conclusión XIX.

E

ECHEVERRIA ALVAREZ, Luis : 10.

F

FERRER MAC GREGOR POISOT, María Estela : 77.

FERNANDEZ DOBLADO, Luis : 77.

FOXLEY, Alejandro : 17.

FRIEDMANN, Milton : 29, 32.

G

GALAZ : 73.

GARCIA VAZQUEZ Carlos : 77.

GARZA, Sergio Francisco de la : 66, 76.

GAEBLER, Ted, v. OSBORNE.

GAURON, Andre, conclusión XV.

GAXIOLA F, Jorge: 70.

GIL DE LESTER, Clementina : 77.

GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco : 63.

GONZALEZ MARTINEZ, Atanasio : 77.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel : 70.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto : 63.

GYOHTEN, v. VOLCKER.

H

HALIMI, Serege: conclusión XIX.

HINOJOSA, Oscar : 16, 20.

I

ISSING, Otmar: 133.

J

JUSTICIA Francisco: conclusión XIX.

K

KARATAEV, RYNDINA, STEPANOV y otros : 19, 20, 23, 26, 30, 31.

KELSEN, Hans : 61.

KEYNES, John Maynard : 19, 20.

L

LAZARE, Fran, Coise: conclusión XIX.

LANZ CARDENAS, José Trinidad : 77.

LEVISON, Charles : 23.

LLANOS DUARTE, José Antonio : 77.

LOPEZ CONTRERAS, Felipe : 77.

LOPEZ PORTILLO y PACHECO, José : 10, 39, 42, 44, 63, 70.

M

MADRID, HURTADO, Miguel de la : 10, 16, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 54, 56, 58, 59, 70, 71, 79.

MAGAÑAS CARDENAS, Ignacio : 77.

MALAVE MATA, Héctor : 3, 4, 15, 18, 20, 23, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36.

MANUSSEAU, G. : 15.

MORENO FLORES Fausta : 77.

MARX, Carlos : 33, 61.

MATESIUS, F. : 15.

MONTAÑEZ OJEDA, Jorge : 66.

MUSGRAVE, Richard : 23, 24, 26, 28.

N

NOVOA MONREAL, Eduardo : 61.

NOYOLA VAZQUEZ, Juan : 4, 12, 13, 15, 16, 18, 20, 33, 34, 35, 36.

O

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS : 65, 66, 71.

ORTIZ URQUIDI, Raúl : 63.

ORTIZ WADGYMAR, Arturo : 31, 32, 37, 38, 43, 44, 52, 58, 59, 71.

OSORIO-CORRES, Francisco Javier : 53.

P

PAREJO-ALFONSO, Luciano : 70,77.

PALLARES, Eduardo : 63.

PAREJO-ALFONSO, Luciano : 70, 77.

PAZOS, Felipe : 13, 15, 16, 26, 30, 34.

PELLETIER-BARBERENA, Roland: 37.

PELLETIER-BARBERENA, Roland : 37.

PEREZ MIRANDA, Rafael J. : 71.

PHILLIPS : 20, 23.

PRONTUARIO DE ACTUALIZACION FISCAL (PAF) : 10, 75.

R

RETCHKIMAN Kirk, Benjamín : 23, 24.

RODRIGUEZ ROLDAN, Santiago : 77.

ROJINA VILLEGAS, Rafael : 63.

S

SALDIVAR, Américo : 31.

SALINAS DE GORTARI, Carlos : 16, 20, 46, 47, 53.

SANCHEZ MEDAL, Ramón : 63, 64.

SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises : 77.

SEARA VAZQUEZ, Modesto : 71.

SILVA HERZOG-FLORES, Jesús : 37.

SILVA NAVA, Carlos de : 77.

SWEPPNHOISER: 20.

T

TANZI, Vito : 57.

THE ECONOMIST: conclusión XIX.

TREVIÑO GARCIA, Ricardo : 63.

V

VALENZUELA, Susana Leonor y LOPEZ DEL JUNCO, Margarita : 16, 20, 26.

VAZQUEZ PANDO, Fernando A. : 71.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel : 77.

VILLORO TORANZO, Miguel : 61, 68.

VOLCKER, Paul: conclusión XIX.

VOSTRILLOV, P. : 2, 4, 6, 8, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 32.

Z

ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Angel : 63.

ZEPEDA MARTINEZ, Mario J., diciembre de 1987 : 9, 10, 41, 52, 53, 56, 57.

INDICE GENERAL

SUMARIO GENERAL	2
DEDICATORIAS	4
INTRODUCCION	9

PRIMERA PARTE.

DEL MARCO CONCEPTUAL.

CAPITULO PRIMERO.

NOCIONES PRELIMINARES SOBRE LA INFLACION.

SUMARIO	14
----------------------	----

SECCION I.- HACIA UN CONCEPTO DE INFLACION.

1.- Explicación inicial.	15
2.- Orígenes del concepto.	15
3.- Dificultad para llegar a un concepto.	16
4.- Nuestro concepto.	17
5.- Características fundamentales.	18

SECCION II.- HISTORIA DE LA INFLACION.

6.- Evolución histórica.	19
7.- Nuestro objeto de estudio.	19

SECCION III.- LA INFLACION EN EL MUNDO CONTEMPORANEO.

8.- Inflación ¿ característica del capitalismo ?	21
9.- Su comportamiento mundial.	21
10.- Comportamiento en México.	23

SECCION IV.- CONSECUENCIAS GENERALES DE LA INFLACION.

11.- Delimitación de las consecuencias expuestas.	26
12.- Enumeración de algunas consecuencias.	26
13.- Otras consecuencias.	28

CAPITULO SEGUNDO

RELACION ENTRE LA INFLACION Y LA TRIBUTACION PARA LAS DIVERSAS

TEORIAS DE LA INFLACION

SUMARIO	32
---------------	----

SECCION I.- DIFERENTES CORRIENTES QUE EXPLICAN EL ORIGEN DE LA INFLACION.

14.- Delimitación del trabajo en este punto.	33
15.- Panorama doctrinal.	33
16.- Causas de la diversidad de teorías.	34
17.- Clasificación.	36
18.- Explicación metodológica de la exposición de las principales teorías de la inflación. ..	38

SECCION II.- TEORIA DE LA DEMANDA.

19.- Antecedentes generales.	41
20.- Presiones generadoras.	42
21.- Mecanismos propagadores.	46
22.- Factores correctores.	46
23.- Críticas a la teoría de la demanda.	48
24.- Relación entre la inflación y la tributación.	54

SECCION III.- TEORIA DE LOS COSTOS.

25.- Antecedentes generales.	56
26.- Presiones generadoras.	57
27.- Factores correctores.	58
28.- Relación entre la inflación y la tributación.	59

SECCION IV.- TEORIA MONETARISTA

29.- Antecedentes generales.	60
30.- Presiones generadoras.	60
31.- Factores correctores.	62
32.- Relación entre la inflación y la tributación.	63

SECCION V.- TEORIA ESTRUCTURALISTA.

33.- Antecedentes generales.	65
34.- Presiones generadoras.	65
35.- Factores correctores.	67
36.- Relación entre la inflación y la tributación.	68

SEGUNDA PARTE

DEL MARCO REGLADO MEXICANO

CAPITULO TERCERO

DE LA POLITICA TRIBUTARIA MEXICANA (la lucha contra la inflación, en los diferentes programas económicos y en las Cartas de Intención firmadas por México al Fondo Monetario Internacional).

SUMARIO.	69
---------------	----

SECCION I.- LA CARTA DE INTENCION DE NOVIEMBRE DE 1982 Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE 1983 - 1988.

37.- Antecedentes de la firma de la Carta de Intención.	71
38.- Aspectos generales del contenido de la Carta de Intención.	73
39.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención.	76
40.- Antecedentes del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	76
41.- Aspectos generales del contenido del Plan Nacional de Desarrollo.	77
42.- Aspecto fiscal del Plan Nacional de Desarrollo	80

SECCION II.- EL PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA (PIRE) Y LA CARTA DE INTENCION DE ENERO DE 1984.

43.- Antecedentes del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).	83
44.- Aspectos generales del contenido del PIRE.	85
45.- Aspecto fiscal del PIRE.	89
46.- Antecedentes de la firma de la Carta de Intención.	91
47.- Aspectos generales del contenido de la Carta de Intención.	92
48.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención.	96

SECCION III.- LA CARTA DE INTENCION DE ABRIL DE 1985 Y EL PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO (PAC).

49.- Antecedentes de la firma de la Carta de Intención.	97
50.- Aspectos generales del contenido de la Carta de Intención.	97
51.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención.	101
52.- Antecedentes del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).	101
53.- Aspectos generales del contenido del PAC.	103
54.- Aspecto fiscal del PAC.	105

SECCION IV.- LA CARTA DE INTENCION DE JULIO DE 1986 Y EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA (PSE).

55.- Antecedentes de la firma de la Carta de Intención.	107
56.- Aspectos generales del contenido de la Carta de Intención.	107
57.- Aspecto fiscal de la Carta de Intención.	112
58.- Antecedentes del Pacto de Solidaridad Económica (PSE).	113
59.- Aspectos generales del contenido del PSE.	115
60.- Aspecto fiscal del PSE.	118

CAPITULO CUARTO.

LOS MOTIVOS INFLACIONARIOS QUE ORIGINARON ESTE CASO (De la reforma al artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación del 31 de diciembre de 1986).

SUMARIO	120
SECCION I.- RELACION ENTRE LA ECONOMIA Y EL DERECHO EXPRESADA EN LA INFLACION Y SUS CONSECUENCIAS EN LA ESFERA JURIDICA.	
61.- Realidad y derecho.	122
62.- Inflación, fenómeno económico que incide en la esfera jurídica.	124
63.- Disposiciones legales distorsionadas por el proceso inflacionario.	126
64.- Sistema de indexación por inflación en nuestro ordenamiento jurídico: días de salario mínimo.	137
SECCION II.- LAS INTERACCIONES ENTRE LA INFLACION Y LA TRIBUTACION.	

65.- Sistema tributario como medida antinflacionaria o inflacionaria en las diversas teorías.	140
66.- Efectos y distorsiones de la inflación sobre la tributación.	141
67.- Efectos de la inflación en el impuesto sobre la renta.	145

SECCION III.- LA INFLACION, FENOMENO ECONOMICO, COMO FUENTE REAL DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO.

68.- Proceso de positivización de una norma.	149
69.- Rezagos de la Ley del impuesto sobre la renta ante la inflación, como dato objetivo exteriorizado.	150
70.- La ideología de la "clase legisladora" al plantear las reformas a la Ley del impuesto sobre la renta.	153
71.- Otro elemento a tomar en cuenta para reformar la Ley del impuesto sobre la renta: un compromiso internacional emanado de la Carta de Intención.	156

SECCION IV.- LA REFORMA AL ARTICULO 7 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1986.

72.- Breve estudio del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del impuesto sobre la renta.	161
73.- Breve análisis de los ajustes que se realizaron a la Ley del impuesto sobre la renta. ...	164
74.- Contenido del artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta, antes y después de la reforma.	167
75.- Continuación: error legal en el cálculo.	168
76.- La constitucionalidad del artículo 7 de la Ley del impuesto sobre la renta.	170
77.- Las tesis jurisprudenciales de 1992 respecto a su constitucionalidad.	172
78.- Nuestra opinión.	176

79.- Informe gubernamental sobre los resultados de las reformas a la Ley del impuesto sobre la renta, que entraron en vigor el 1o. de Enero de 1987.	177
CONCLUSIONES.	181
Anexo documental uno	195
Anexo documental dos	206
Anexo documental tres	221
Anexo documental cuatro	237
BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA.	255
INDICE ANALITICO	271
INDICE ONOMASTICO	278
INDICE GENERAL	284