



8
2EJ

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

A R A G O N

FALLA DE ORIGEN

**" ANALISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO
MEXICANO 1982 - 1994 ."**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

HONORIA GALINDO HERNANDEZ





Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

AGRADECIMIENTOS.

Doy gracias a Dios y a mis padres, Natividad Hernández y Salomé Galindo, por todo lo que me han dado, sin saber si realmente soy merecedora de ello. También a mis hermanos Pablo y esposa, Micaela y esposo, Manuel, Gregorio, Lorenzo y esposa, Alejandra y Mario.

Agradezco sinceramente todo el apoyo moral que he recibido - de mis amigas Celia Olivares y Loreto Frausto.

De manera especial con dedicación dirigida a mis profesores de la carrera de Economía de la ENEP ARAGON, con mayor énfasis a la Licenciada Virginia Cervantes Arroyo, asesora de tesis, quien hizo posible el sacar adelante este trabajo, y en general a todo el sínodo. A mis profesores del Seminario Economía del Sector Público, área básica: Lic. Pablo Antonio Rufiz Zubiaurre y Lic. Roberto Enriquez Cervín y del área de investigación: Lic. Fernando Palma Galván a quién yo debo la realización de esta tesis, por ello, gracias Lic. Fernando Palma y Lic. América por su excelente orientación.

Con igual dedicación a mis sobrinos: Julio, Joel, Laura, Memo, Bere, Karina y Eduardo.

Felicito a mis compañeros de Economía de la generación 90-94, y por ende, a mis compañeros de Seminario: Teresa, Carlos, Esteban y Manuel.

AGRADECIMIENTOS.

Doy gracias a Dios y a mis padres, Natividad Hernández y Salmé Galindo, por todo lo que me han dado, sin saber si realmente soy merecedora de ello. También a mis hermanos Pablo y esposa, Micaela y esposo, Manuel, Gregorio, Lorenzo y esposa, Alejandra y Mario.

Agradezco sinceramente todo el apoyo moral que he recibido de mis amigas Celia Olivares y Loreto Frausto.

De manera especial con dedicación dirigida a mis profesores de la carrera de Economía de la ENEP ARAGON, con mayor énfasis a la Licenciada Virginia Cervantes Arroyo, asesora de tesis, quien hizo posible el sacar adelante este trabajo, y en general a todo el sínodo. A mis profesores del Seminario Economía del Sector Público, área básica: Lic. Pablo Antonio Rufz Zubiaurre y Lic. Roberto Enriquez Cervín y del área de investigación: Lic. Fernando Palma Galván a quien yo debo la realización de esta tesis, por ello, gracias Lic. Fernando Palma y Lic. América por su excelente orientación.

Con igual dedicación a mis sobrinos: Julio, Joel, Laura, Memo, Bere, Karina y Eduardo.

Felicito a mis compañeros de Economía de la generación 90-94, y por ende, a mis compañeros de Seminario: Teresa, Carlos, Esteban y Manuel.

INDICE GENERAL.

	PAG.
INTRODUCCION	i
CAPITULO I	
TEORIAS SOBRE LA POLITICA TRIBUTARIA.	
1.1) La política fiscal vista por diferentes autores	1
1.1.1) Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus	1
1.1.2) Alan Peacock y G.K. Shaw	7
1.1.3) Joseph P. McKenna	12
1.1.4) John F. Due y Ann F. Friedlaender	34
1.1.5) Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave	43
1.1.6) Charles M. Allan	49
1.1.7) Milton Friedman	50
1.2) Generalidades	56
CAPITULO II	
POLITICA IMPOSITIVA 1982-1994.	
2.1) Objetivos de la política tributaria planteada	59
2.2) Metas alcanzadas	92
2.3) Reformas de la política impositiva, causas y objeto	111
CAPITULO III	
EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS 1982-1994.	
3.1) Principales impuestos	134
3.2) El caso del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado	139
3.3) Efectos del ISR en los ingresos de las personas físicas y morales	148
3.4) El porcentaje del gravámen según el nivel de ingreso	156
3.5) La progresividad del ISR, la dinámica del IVA y los efectos redistributivos	164
3.5.1) Elementos que intervienen	168
3.5.2) Establecimiento de la política tributaria pro- gresiva	170
CAPITULO IV	
ALTERNATIVA DE POLITICA TRIBUTARIA.	
4.1) Un régimen tributario progresivo que contemple cier- to porcentaje de desgravación en las tarifas imposi- tivas del ISR y del IVA para el logro de una mejor redistribución del ingreso	173
4.2) Tendencias y perspectivas	179
CONCLUSIONES	183
ANEXOS	185
BIBLIOGRAFIA	194

INTRODUCCION.

Al igual que muchos teóricos de la economía, se ha considerado que las finanzas públicas son una herramienta importante que repercute fuertemente en la actividad económica y sobre todo en la consecución de objetivos y metas de política económica que el Estado establece y que los mecanismos de mercado no pueden resolver, tales como impulsar una mayor equidad en la redistribución del ingreso, influir en el nivel de ingreso nacional, estabilizar la economía, asegurar un determinado nivel de empleo e incentivar el crecimiento y desarrollo económico a través de una política fiscal activa, mediante la variación del volumen y estructura de los impuestos, gasto público, fondos gubernamentales, transferencias, deuda, etc.

Consecuentemente, la configuración de las finanzas públicas se determina dentro del conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto, es decir, del estudio de los presupuestos de ingresos y egresos y su influencia en la obtención del mayor de los objetivos económicos posibles.

En la presente investigación se pone especial énfasis en el estudio, análisis y conjunto de medidas relativas a la política tributaria y sus efectos en la consecución de los objetivos anteriormente mencionados. Si bien es cierto que si se quiere impulsar una mayor equidad y una mejor redistribución del ingreso mediante el uso de los instrumentos de política fiscal, la mejor opción podría ser por el lado de la política del gasto, pero se cree que la política de ingresos y más exactamente el sistema impositivo también es hoy en día una de las formas igualmente eficientes si se contempla como punto de partida.

Y es precisamente esa característica de eficiencia como los impuestos juegan un papel importante. Es bien sabido que la mayor parte del gasto público se financia mediante los impuestos recaudados y aquí es donde entra otra forma de participación del Estado. Este debe ser garante y regulador de la actividad económica que impida o estimule los excesos o limitaciones.

Así, la corriente de pensamiento que viene a dar sustento teórico a la presente investigación y sobre la cual se desarrolla es de fondo de corte nekeynesiano. El punto de partida es la postura que se tiene de que la economía capitalista moderna es un sistema mixto en el que las fuerzas públicas y privadas interactúan en forma total. La iniciativa en la esfera económica corresponde a los particulares, a sus empresas y a su actividad. El Estado debe coordinar esa actividad de los particulares para que no resulte desorbitada; debe seguir una adecuada orientación

política encaminada a la protección de la economía nacional, - pues de ella depende el bien común, en su aspecto de mayor abundancia de satisfactores económicos y de ponerlos al alcance del mayor número posible de habitantes.

Asimismo, las decisiones gubernamentales sobre el diseño e instrumentación de la política económica, han tomado un papel relevante en las economías de mercado. Y aunque en algunos países, como es el caso de México, la presencia del Estado ha disminuido, su intervención se ha colocado en el plano central sobre la cual la iniciativa privada responde e interactúa de manera que ambas partes dirigen el proceso económico.

Tal es, que se tiene la convicción que en el marco de la libertad y eficiencia económica hay cabida para buscar la igualdad distributiva (tributación, vía impuestos progresivos, en un nivel que no impida la obtención del mayor número posible de objetivos).

Por ello, la función del sector público no consiste en lograr un solo fin sino una variedad de fines que deben ser alcanzados mediante consideraciones de equidad y justicia distributiva, pero hay que remarcar ante todo que el tamaño adecuado del Estado es, en gran parte, una cuestión técnica más que ideológica.

Por consiguiente los objetivos planteados, a grandes rasgos, son resaltar la importancia del sistema tributario como instrumento igualmente eficaz para el logro de la mejor redistribución del ingreso dentro del paquete de instrumentos de política económica; establecer en qué medida los ingresos tributarios contribuyen a la formación del PIB y cuál es el grado de influencia para el desarrollo económico del país; determinar el grado de influencia de los principales impuestos (ISR, IVA, Impuesto al Activo, - IEPS) en el régimen tributario y sus implicaciones en materia de política económica y sus tendencias; configurar el papel de las reformas tributarias dentro de las decisiones económicas, su calidad y profundidad de éstas; determinar la lógica del establecimiento de las tasas impositivas del ISR y del IVA según los fines de la política tributaria y analizar si la progresividad del sistema tributario es la adecuada y resaltar los efectos o elementos que intervienen en la elaboración de las políticas tributarias.

Siendo las hipótesis, a mayor uso de una política fiscal discrecional mayor es el logro de los objetivos de política económica; a medida que las reformas y los ajustes en los principales impuestos del sistema tributario se establezcan dentro del curso que tome la actividad económica, teniendo en cuenta las implica-

ciones sociales, mejor será la consecución de la distribución equitativa del ingreso; cuanto mayor sea la participación de los ingresos tributarios en el PIB mayor será la transferencia de recursos y la redistribución del ingreso nacional; cuanto más se base la estructura impositiva en impuestos directos más equitativo será el régimen tributario y a mayor grado de progresividad en las tasas impositivas del ISR, menor será la concentración del ingreso y mejor la redistribución del mismo.

En la investigación se utilizará el método analítico por ser un procedimiento en el cual nos permitirá plantear al sistema tributario como objeto concreto de estudio y describir la política impositiva como esencia del mismo tomando en cuenta cada uno de sus componentes. Es así como el enfoque será estrictamente objetivo, para que dentro de este marco se de la propuesta de política tributaria.

En el primer capítulo se desarrolla la teoría sobre política fiscal vista por diferentes autores, que parte desde un enfoque keynesiano hasta las consideraciones de teóricos neoliberales sobre dichas teorías. Se busca un planteamiento coherente de la teoría y la práctica para definir que tipo de sistema tributario se tiene y si responde al tipo de política económica que se ha llevado a cabo, si ha servido a los fines propuestos, así como el grado de influencia en el desarrollo económico del país.

En el segundo capítulo se hace una referencia sobre la política impositiva en México en el periodo 1982-1994, su dinámica, sus objetivos y resultados, además de analizar el papel de las reformas fiscales junto con los principales cambios económicos, políticos y sociales, especificando su finalidad, calidad y profundidad.

En el tercer capítulo se aborda de manera específica el comportamiento de los principales impuestos en el lapso de 1982-1994 en nuestro país, se resalta el análisis del ISR y del IVA y sus efectos en el ingreso de las personas físicas y morales; posteriormente se estudia la progresividad del ISR, la evolución del IVA y la determinación de los efectos redistributivos, los elementos que intervienen y lo que da lugar al establecimiento de la política tributaria progresiva.

Y finalmente, en el cuarto capítulo se hace una propuesta de política impositiva y se determina la conveniencia de contar con un régimen tributario progresivo pero que a la vez contemple la disminución en la tasa del ISR y del IVA para el logro de una mejor redistribución del ingreso y la configuración internacional en cuanto a las tendencias y perspectivas. Este es el punto central de la investigación, ya que se está a favor de una imposi-

ción progresiva redistributiva.

Las conclusiones a las que se llega, harán ver que si bien - los resultados en política tributaria han respondido a los objetivos que el gobierno se ha propuesto tales como finanzas públicas equilibradas, estabilidad en el nivel de precios, tasas impositivas competitivas y apertura económica, también es cierto que se han observado diversas implicaciones en los niveles de ingresos de la población y que la redistribución equitativa del ingreso pudo ser alcanzada por lo que toca a los objetivos de la política tributaria, no así por los objetivos de la política económica en general.

Se presentan anexos que contienen información adicional para algunos capítulos.

CAPITULO I TEORIAS SOBRE LA POLITICA TRIBUTARIA.

1.1) La política fiscal vista por diferentes autores.

Actualmente, la mayoría de los teóricos de la política fiscal coinciden en la identificación del gasto y los ingresos como elementos determinantes de la acción gubernamental para lograr - el mayor número de objetivos de política económica. Aunque hay otros elementos que la integran a aquella.

1.1.1) Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus.

Para Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus, la política fiscal "es el proceso de configuración de los impuestos y el gasto público para 1) ayudar a amortiguar las oscilaciones de los ciclos económicos y 2) contribuir al mantenimiento de una economía creciente que asegure un deseado nivel de empleo y una estabilidad".¹

La política fiscal como instrumento de la actividad gubernamental contribuye a realizar funciones del Estado. Para ellos el papel económico del Estado se resume en 3 funciones:

-equidad, las acciones que se basan en los programas públicos destinados a promover la equidad utilizando técnicas tales como la redistribución de la renta para reflejar las preocupaciones de la sociedad.

-estabilidad, políticas que intentan salvar las fuertes fluctuaciones del ciclo económico, con el fin de reducir el desempleo y la inflación y promover el crecimiento económico.

-eficiencia, son los intentos por corregir los fallos del mercado (producción o consumo ineficientes) como el monopolio y externalidades.

Así tenemos que, la política fiscal consiste en el gasto público y los impuestos; y que el gasto público influye en la magnitud del consumo colectivo frente al privado, los impuestos se deducen de las rentas y reducen el gasto privado, pero también pueden afectar a la inversión y a la producción potencial. La política fiscal afecta al gasto total y, por lo tanto, influye en el PIB real observado y en la inflación, al menos a corto plazo, según los autores.

También dicha política ayuda a estabilizar la economía en la medida en que los poderes públicos vigilen cuidadosamente las tendencias, consigan prever los futuros acontecimientos y se reúnan con prontitud para adoptar medidas decisivas (lo que -

ellos llaman política fiscal discrecional, la cual exige cambiar decisiones explícitas). Además, dicen los autores, que el sistema fiscal actual tiene grandes propiedades estabilizadoras automáticas inherentes, ya que cuando el consumo, la inversión y el gasto aumentan, se puede sugerir un incremento de impuestos para contener un brote inflacionista, éstos se elevarían automáticamente mediante los impuestos progresivos sobre la renta; así los impuestos estabilizan tanto en los movimientos ascendentes como en los descendentes. Para visualizar esto ellos explican la relación entre política fiscal y la determinación de la producción y el empleo:

Cuando la economía se encuentra muy por encima o muy por debajo de su PIB potencial, podría ser necesaria una "política de estabilización macroeconómica", ésta puede adoptar la forma de política fiscal a través de sus principales instrumentos, G (gasto público en bienes y servicios) y T (impuestos o transferencias). Plantean que con la ayuda del modelo keynesiano del multiplicador, G y T se pueden modificar para influir en el nivel de gasto global. En la medida en que se tenga recursos desempleados, los cambios del gasto agregado darán lugar a cambios de la producción de la nación, siempre y cuando las condiciones que deben prevalecer son precios fijos y curva de oferta agregada plana.

Política fiscal -----> demanda agregada -----> producción-----> PIB real -----> empleo.

La política fiscal entra en acción cuando se incrementa el desempleo a través de un aumento en el gasto público o una leve disminución de impuestos; o bien, si se incrementa la inflación, el gasto público disminuye ó se aumentan los impuestos.

Muestran que el modelo keynesiano del multiplicador ejemplifica que los aumentos del gasto público en bienes y servicios elevan la demanda agregada y la producción real. Los impuestos también influyen en el PIB de equilibrio, influyen pero que debe tenerse cuidado, las variaciones de los impuestos tienen un multiplicador, aunque más pequeño; los multiplicadores de los impuestos producen un efecto negativo algo menor que el efecto positivo que producen los multiplicadores del gasto.

Ellos indican que hay 2 multiplicadores de la política fiscal, "el multiplicador de la inversión o gasto que se refiere al incremento último del PIB a que daría lugar un aumento de la inversión en una unidad superior a 1 porque el incremento original del gasto provoca una serie de nuevos incrementos "inducidos" del mismo".²

El multiplicador de los impuestos "es menor que el del gasto en un factor igual a la PMC (propensión marginal al consumo):

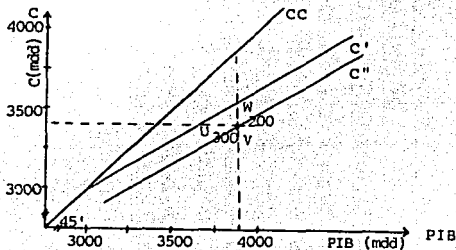
multiplicador de T = PMC . multiplicador del gasto ". 3

Los autores preguntan sobre qué ocurriría si el Estado aumenta los impuestos, mientras mantiene constante su gasto. Y su respuesta es que el aumento de los impuestos significa que tenemos rentas disponibles más bajas, lo que significa a su vez, que se reduce el gasto de consumo, siendo evidente que si I y el G continúan constantes, la disminución del gasto de consumo reducirá entonces el PIB y el empleo.

Así, en el modelo keynesiano, cuando la producción es inferior a la potencial, el incremento de los impuestos sin un incremento en el gasto, disminuye aún más la producción con respecto al nivel potencial.

Estos mismos autores, Samuelson y Nordhaus, mencionan que - los impuestos en macroeconomía desempeñan 2 papeles claves, reducen las rentas de las personas y, su disminución al dejar a las economías domésticas menos renta para gastar, reduce el gasto de consumo, disminuyendo la demanda agregada y el PIB observado.

Establecen la influencia de los impuestos en la función de consumo. Parten de que cada unidad recaudada en impuestos desplaza la curva de consumo (CC) hacia la derecha y hacia abajo, porque CC se desplaza hacia la derecha en la cuantía del impuesto. Un desplazamiento de CC, hacia la derecha significa un desplazamiento en sentido descendente, pero dicho desplazamiento de CC es menor que el desplazamiento hacia la derecha, porque lo segundo es igual al primer desplazamiento mencionado multiplicado por PMC. Así, si la PMC es de 2/3, el desplazamiento descendente es 2/3 multiplicado por 300 = 200 comprobando que WV = 2/3 UV, - por ejemplo. Gráficamente exponen lo siguiente:



Se empieza con una renta disponible $RD = PIB$, con un consumo de 3000 y una RD igual a 3000. El consumo se puede expresar como una función de consumo hacia la derecha a la línea recta CC , el consumo puede ser también 3400 con un PIB de 3600. Se introduce un T de 300, el grado de desplazamiento hacia la derecha es exactamente igual a la cantidad del impuesto 300, con una renta disponible de 3600, el PIB debe ser igual a $3600 + 300 = 3900$; por lo tanto el consumo es 3400 con una $RD = 3600$ y un $PIB = 3900$.

Los impuestos y los desplazamientos de la curva CC quedan configurados en los efectos depresivos que producen los T en el PIB de equilibrio.

A través de la función de eficiencia, los impuestos juegan un papel importante, en realidad, la mayor parte del gasto público se financia mediante los impuestos recaudados, he aquí una política fiscal activa en donde todo el mundo está sujeto a leyes impositivas. De esta forma, el Estado establece las normas de tráfico y compra de bienes públicos, el funcionamiento fluido de la empresa privada, impidiendo los excesos cuando las empresas se convierten en severos obstáculos a la libre distribución de bienes y frenando aquellas actividades que causan externalidades.

Las principales armas de la política fiscal discrecional son: 1) programas de obras públicas y otros gastos, 2) proyectos públicos de empleo, 3) programas de transferencia y 4) variación de las tarifas impositivas.

Como ya se remarcó anteriormente, según los autores, la economía moderna está dotada de importantes "estabilizadores automáticos" y que en base a ellos, no hay necesidad de recurrir a ninguna medida discrecional, la recaudación impositiva varía automáticamente cuando varía la renta, lo cual reduce el multiplicador y elimina parte de la perturbación. El mismo efecto estabilizador puede producir un incremento en el empleo y transferencias que aumentan automáticamente cuando disminuye la renta. Los estabilizadores automáticos son: 1) cambios automáticos de la recaudación impositiva y 2) el seguro de desempleo y otras transferencias asistenciales. Pero a la vez, éstos tienen sus limitaciones: 1) reducen parte de las fluctuaciones de la economía, pero no elimina totalmente la perturbación y 2) reducen el multiplicador de T pero no a cero, quedando margen para la aplicación de programas discrecionales.

También afirman que los sistemas impositivos actuales contienen un elevado grado de flexibilidad automática, ya que sus ingresos tienden a aumentar en las épocas inflacionarias y a

disminuir en las épocas de depresión.

Los Estados modernos utilizan los impuestos progresivos para elevar los ingresos y crear así programas de apoyo a la renta. Para estos autores, el impuesto sobre la renta es un ejemplo de imposición progresiva redistributiva, dado que las tarifas impositivas bajas no pueden ayudar a los que no tienen ninguna renta. Como es bien sabido, los impuestos se deducen de las rentas y reducen el gasto privado, pero también pueden afectar a la inversión y a la producción potencial. La reducción de la recaudación impositiva parece ser lo más recomendable en caso de una caída de la producción.

Lo importante en la variación de las tarifas impositivas, es que si se tiene una recesión económica breve, la reducción temporal de las tarifas del impuesto sobre la renta puede ser una buena forma de impedir que desciendan las rentas disponibles y de que el descenso se acumule. La variación de las tarifas impositivas se puede utilizar para estimular o restringir la economía. Ellos explican que en un sistema de retenciones, cuando las autoridades deciden que la economía necesita un estímulo mediante una reducción de los impuestos, los empresarios comienzan a retener menos de las nóminas salariales.

Muchos de los defensores de la política de estabilización activa ven en la variación de las tarifas impositivas el instrumento ideal. Así, una vez que éstas se han modificado, los consumidores reaccionan rápidamente, la reducción de los impuestos se difunde ampliamente a toda la población y estimula el gasto en bienes que el público desea realmente.

Al hablar de impuestos progresivos y regresivos se nos da una definición (aunque actualmente dicha definición está muy criticada por la esencia que quiere representar), según los autores, "los impuestos progresivos son aquellos en los que la recaudación aumenta en mayor proporción que la renta o bien si recaudan una mayor proporción de la renta a medida que ésta aumenta. Son proporcionales si constituyen una proporción constante de la renta y regresivos si imponen una carga mayor a la renta baja que a los de renta elevada".⁴

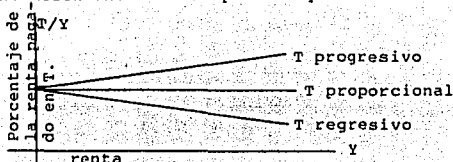
Indican que se ha recurrido con mucha frecuencia a los impuestos graduales sobre la renta.

Siguiendo, una persona que tenga una renta de \$100.00 paga más impuestos que una que tenga \$50.00 de renta y no sólo paga un impuesto sobre la renta mayor sino que de hecho, paga una fracción progresivamente mayor. Este impuesto "progresivo" es diferente del estrictamente "proporcional", según el cual cada

contribuyente siempre paga la misma proporción de su renta, y contrasta aún más con el impuesto "regresivo" que grava proporcionalmente más las rentas de las personas o familias pobres que las de las ricas. Son términos técnicos relacionados con las proporciones en que recaen los impuestos sobre los diferentes tipos de rentas.

Advierten que sería un error ver en la palabra progresivo un tono emocional en el sentido de que sea moderno, liberal o especialmente justo.

Relación entre los impuestos y la renta:



Otro planteamiento que se hace es que si existe alguna relación entre la progresividad y los impuestos directos e indirectos, la respuesta es que los impuestos directos tienden a ser progresivos y los indirectos regresivos.

La discrepancia está también en el hecho de tomar en cuenta los principios de la tributación, por lo general se basan en los principios del beneficio y de la capacidad de pago, ellos son importantes, pero no evitan las difíciles decisiones sobre cuál es exactamente la estructura impositiva deseable. Por lo tanto, se pensaría en la equidad vertical y esto conduciría a la elección de impuestos progresivos.

Se dice que parte importante de los ingresos federales en muchos países proceden de los impuestos progresivos sobre la renta de las personas y de las sociedades. El impuesto sobre la renta de las personas, con la única salvedad de las preferencias y de la erosión de la base impositiva, es progresivo y tienden a redistribuir la renta de los ricos a los pobres.

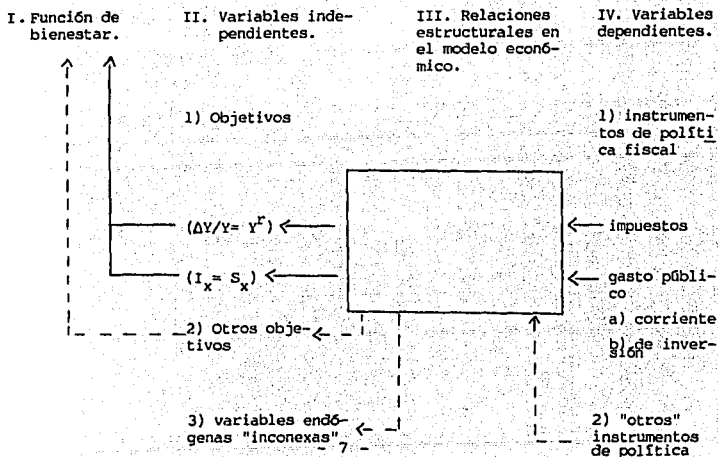
En cuanto a la relación entre progresividad y eficiencia, se puede tomar la determinación de ampliar la base gravable pero conservar la progresividad del sistema tributario existente en mayor medida que el impuesto de tarifa uniforme puro. Pero dada la continua erosión de la base impositiva como consecuencia de la expansión de las preferencias impositivas, muchos han sugerido el impuesto de tarifa uniforme o fija, el cual se uti

liza para eliminar todas las lagunas gravando toda la renta una vez y para gravar toda la renta que sobrepase un determinado nivel mínimo de exención a una tarifa fija, evitando preferencias impositivas y disminuir la desviación de actividades económicas consiguiéndose una redistribución general de la renta. Si un sistema tributario es progresivo, la tarifa impositiva marginal (la cual, en un impuesto sobre la renta, es el porcentaje de la última unidad de renta recaudada en forma de impuestos) es mayor que la media. Las consecuencias negativas de las tarifas impositivas marginales elevadas es que ellas pueden desviar principalmente actividades económicas hacia sectores que pagan pocos impuestos.

1.1.2) Alan Peacock y G.K. Shaw.

Para Alan Peacock y G.K. Shaw, la política fiscal tiene un papel reducido en cuanto a la consecución de objetivos en la política económica general. Los principales instrumentos de política fiscal son los impuestos, gastos públicos (corrientes y de inversión), y sus principales efectos se dan en el nivel de ingreso, de inversión y de ahorro, tal es su esquematización:

Esquema de la teoría de la política fiscal. 5



Estos autores analizan la política fiscal de raíz keynesiana y mencionan 3 grandes limitaciones, que para fines de la investigación deben tomarse en cuenta, aunque de todas maneras el aspecto teórico e hipotético contribuye al análisis práctico. Ellas son: el modelo keynesiano no es aplicable a países cuya estructura industrial resulta inexistente o muy deficiente, no es válida en términos generales para los países en vías de desarrollo; la teoría keynesiana predominó y se aplicó en situaciones deflacionistas y finalmente el modelo se presenta para una economía cerrada o para un sector exterior reducido (cuando la ecuación de Y incluye relativamente la balanza de pagos).

Tal es la configuración de la política fiscal que controlar el nivel de ingreso mediante los ingresos y los gastos públicos resulta algo realmente complejo, cuando ese nivel de ingreso depende de las transacciones con otros países. Según los autores, resulta aún más complejo cuando, para obtener el nivel deseado de ingreso, se determinan los ajustes correctos a realizar, la política fiscal debe tener en cuenta no sólo el grado de apertura de la economía, sino también los efectos de la política monetaria sobre la balanza de pagos.

Siguen con una explicación de que, la efectividad de cualquier política fiscal dada depende de la elección de objetivos y del peso relativo asignado a cada uno de ellos. Ya que debemos saber algo acerca del grado de coordinación en el uso de los instrumentos de política económica, debemos especificar la función de "bienestar social" o de los objetivos que la sociedad considere justos.

Dentro de este marco, se establece que el problema esencial que la teoría de la política económica intenta resolver es el de proyectar, una combinación factible de objetivos y de instrumentos, sujeta a las restricciones que representa la estructura de la economía. En esta estructura podemos examinar hasta donde la política fiscal es el instrumento idóneo entre la serie de instrumentos a disposición del gobierno, para obtener cualquier objetivo en particular.

De entre los diferentes modelos, presentan la teoría estática de la política fiscal en una economía cerrada, que es un modelo sencillo de ingreso nacional con inclusión del sector público y la hipótesis que se maneja es que los gastos públicos son autónomos y los impuestos sobre el ingreso son proporcionales a éste. Dado lo siguiente, la identidad básica de ingreso nacional se nos presenta como:

$$Y = C + I + G$$

También se tendrá que, el consumo será una función lineal del Y, después del pago de los impuestos y de las entradas de

Estos autores analizan la política fiscal de raíz keynesiana y mencionan 3 grandes limitaciones, que para fines de la investigación deben tomarse en cuenta, aunque de todas maneras el aspecto teórico e hipotético contribuye al análisis práctico. Ellas son: el modelo keynesiano no es aplicable a países cuya estructura industrial resulta inexistente o muy deficiente, no es válida en términos generales para los países en vías de desarrollo; la teoría keynesiana predominó y se aplicó en situaciones deflacionistas y finalmente el modelo se presenta para una economía cerrada o para un sector exterior reducido (cuando la ecuación de Y incluye relativamente la balanza de pagos).

Tal es la configuración de la política fiscal que controlar el nivel de ingreso mediante los ingresos y los gastos públicos resulta algo realmente complejo, cuando ese nivel de ingreso depende de las transacciones con otros países. Según los autores, resulta aún más complejo cuando, para obtener el nivel "deseado" de ingreso, se determinan los ajustes correctos a realizar, la política fiscal debe tener en cuenta no sólo el grado de apertura de la economía, sino también los efectos de la política monetaria sobre la balanza de pagos.

Siguen con una explicación de que, la efectividad de cualquier política fiscal dada depende de la elección de objetivos y del peso relativo asignado a cada uno de ellos. Ya que debemos saber algo acerca del grado de coordinación en el uso de los instrumentos de política económica, debemos especificar la función de "bienestar social" o de los objetivos que la sociedad considere justos.

Dentro de este marco, se establece que el problema esencial que la teoría de la política económica intenta resolver es el de proyectar, una combinación factible de objetivos y de instrumentos, sujeta a las restricciones que representa la estructura de la economía. En esta estructura podemos examinar hasta donde la política fiscal es el instrumento idóneo entre la serie de instrumentos a disposición del gobierno, para obtener cualquier objetivo en particular.

De entre los diferentes modelos, presentan la teoría estática de la política fiscal en una economía cerrada, que es un modelo sencillo de ingreso nacional con inclusión del sector público y la hipótesis que se maneja es que los gastos públicos son autónomos y los impuestos sobre el ingreso son proporcionales a éste. Dado lo siguiente, la identidad básica de ingreso nacional se nos presenta como:

$$Y = C+I+G$$

También se tendrá que, el consumo será una función lineal del Y, después del pago de los impuestos y de las entradas de -

transferencias, así $C = \alpha + bY_d$, donde α = cantidad consumida cuando el $Y=0$, $b = PM_C$ y Y_d = ingreso disponible. El ingreso disponible está dado por la ecuación:

$$Y_d = -n + (1 - ty) Y + R$$

donde ty = tasa impositiva del impuesto sobre el ingreso, R = pagos por transferencia y n = recaudación impositiva, impuestos a la propiedad.

El modelo de Y está representado de esta manera por el siguiente sistema de ecuaciones:

$$Y = C + I + G$$

$$C = \alpha + bY_d$$

$$Y_d = -n + (1 - ty) Y + R$$

$$I = \bar{I}$$

$$G = \bar{G}$$

A partir de las cuales obtenemos, para el nivel de equilibrio del Y :

$$Y = \frac{\alpha - nb + \bar{I} + \bar{G}}{(1 - b + bty)}$$

Se analiza el efecto que provoca un cambio autónomo en la inversión a la propiedad sobre el nivel de Y :

$dy/dn = -b(1-b)$ que nos proporciona el multiplicador del impuesto, la expresión es negativa en cuanto que un aumento en ty sobre n deprimirá el nivel de Y y viceversa.

Ellos afirman, que a pesar de la sencillez relativa del modelo, la existencia de un sector público, financiado con un impuesto proporcional sobre el ingreso, permite demostrar un gran número de cuestiones importantes para la política fiscal, considerando ante todo el principio de estabilización automática.

Por ejemplo, dicen que suponiendo un impuesto proporcional sobre el ingreso, el multiplicador que resulta de un cambio autónomo en los gastos de inversión, está dado por $1/(1-b+pty)$. Sin el impuesto sobre el ingreso, el multiplicador será simplemente $1/(1-b)$. Es por ello que el impuesto proporcional sobre el ingreso es un estabilizador automático, por cuanto que reduce el valor del multiplicador. Esto puede verificarse comparando el valor de ambos multiplicadores:

$$\frac{1}{(1-b)} - \frac{1}{(1-b+pty)} = \frac{pty}{(1-b)^2 + pty(1-b)}$$

que da una medida del impuesto proporcional sobre el ingreso como elemento de estabilización. Puede verse que el elemento de estabilización automática es tanto mayor, cuanto mayor sea la ta sa impositiva; al incrementarse esta, va reduciéndose el multi plicador, hasta llegar al caso extremo en que, para una tasa impositiva del 100%, el multiplicador es igual a la unidad. Desde el punto de vista teórico, para efectos de estabilización, la es tructura más elevada de los tipos impositivos es la preferible. Pero que esto a la vez tiene 2 efectos negativos: 1) al reducir el valor del multiplicador se reduce también la efectividad del gasto público anticíclico y, 2) reduce la amplitud de las fluctuaciones cíclicas pero también retarda el movimiento de recuperación.

Se ha visto que un incremento en ty disminuye el valor del multiplicador y aumenta en consecuencia el elemento de estabilización automática. Puesto que en este caso el multiplicador está dado por $k = 1/(1-b+ty)$, el efecto de un cambio impositivo puede resumirse de la forma siguiente:

$$\frac{dk}{DTY} = -\frac{-b}{(1-b+ty)^2}$$

que a su vez puede expresarse como $-bk^2$. Ellos afirman que la relación es negativa, por cuanto que un aumento en la tasa del impuesto sobre el ingreso, permaneciendo constante todo lo demás, reducirá el valor del multiplicador. La disminución será tanto mayor, cuanto mayor sea la propensión marginal a consumir, y cuanto mayor sea el multiplicador, en el supuesto de que este último sea superior a la unidad.

$$b \text{ y } ty = \text{de } 0 \text{ a } 1$$

De esta manera se dice que para que la política fiscal sea plenamente efectiva, es preciso que venga complementada por una política monetaria concebida para neutralizar los cambios inducidos en las condiciones de liquidez.

En cuanto a la política fiscal y la relación entre el nivel de ocupación y de precios, explican lo siguiente: considerese un impuesto ad valorem sobre los bienes de consumo. La imposición de tal gravamen además del arsenal fiscal existente tendrá efectos similares (pero no idénticos) a la recaudación de un volumen igual de impuesto sobre el ingreso, por medio de un aumento en las tasas impositivas. Suponiendo por ejemplo, que el gasto de la comunidad no se altera en términos monetarios, entonces los productores de los bienes gravados recibirán una cantidad menor que el gasto global, igual al impuesto "recaudado". En consecuencia, los salarios y los beneficios se reducirán y -

el ingreso privado lo hará también, subsecuentemente, el consumo privado disminuirá. A niveles inferiores a los de plena ocupación, es probable que la producción y la ocupación disminuirán y, dependiendo de la forma de las curvas de costos marginales de las empresas, también los precios. Al mismo tiempo, los productores intentarán protegerse de la reducción operada en sus ingresos, procediendo a elevar los precios en respuesta al impuesto, y lo harán en mayor o menor cuantía en función de las elasticidades de demanda y oferta de sus productos. Esto sugiere la existencia de una influencia compensadora en la dirección del cambio en los precios, aunque sería difícil predecir el efecto final sobre el nivel general de precios sin un análisis detallado del proceso de traslación impositiva.

Los autores, explican otro modelo sencillo que compara los efectos de un impuesto sobre el ingreso y de un impuesto sobre el consumo, en la producción, la ocupación y los precios.

En primera hacen una referencia hacia la bibliografía keynesiana sobre política fiscal, estableciendo que los efectos de un impuesto al consumo sobre las variables macroeconómicas como la producción, la ocupación y el consumo, han sido examinados comparando un impuesto como éste y otro sobre el ingreso como instrumentos antiinflacionarios:

$$Q = \frac{\alpha + (I + G)}{1 - b(1 - t_i)(1 - t_y)}$$

El cambio en la tasa impositiva (t) necesario para reducir la producción de Q a Q_0 , es el mismo sea cual fuere el impuesto. Sin embargo, la variación de la recaudación del impuesto no es la misma.

Que puede demostrarse que dado el supuesto keynesiano "normal" de que la propensión marginal a ahorrar es menor que la unidad, de esta manera, se requiere una mayor recaudación impositiva para reducir Q a un nivel dado si se utiliza un impuesto directo en vez de uno sobre el consumo y por el contrario, un volumen impositivo dado tendrá un mayor "efecto deflacionario" si capta con un impuesto sobre el consumo.

Aún si un impuesto sobre el consumo no ocasiona un efecto sustitución en favor del ahorro, su efecto por cada unidad monetaria recaudada es mayor ya que es percibido como impuesto al consumo, en lugar de que remplace en parte, ahorro privado por ahorro público. En consecuencia, un impuesto sobre el consumo es más deflacionario que un impuesto sobre el ingreso.

Por otra parte, los autores mencionan la relación entre la

política fiscal y crecimiento económico. Relación basada en el estudio de los efectos que los cambios impositivos tienen sobre los incentivos a la inversión, en la propensión a ahorrar, en el esfuerzo laboral (factores que puede influir en la tasa de crecimiento).

Dicen que los problemas políticos pertinentes de la hacienda pública no son fáciles de aplicar adoptando los modelos precedentes. Y que la discusión de la política fiscal en el crecimiento económico se da en un contexto separado al de la estructura teórica del crecimiento económico. De hecho, este constituye uno de los contrastes significativos entre la política fiscal dinámica y estática. En este último caso, la teoría estática de la política fiscal es una extensión lógica de la teoría keynesiana estática; por el contrario la política fiscal del crecimiento económico todavía tiene que encontrar su fundamentación teórica y afirmar que la política fiscal es incapaz de influir sobre la tasa global de crecimiento.

Finalmente, establecen el alcance de la política fiscal. El papel de la política fiscal puede ser vital, porque si bien las medidas fiscales pueden no afectar la tasa de crecimiento, si influirán en cambio en el volumen de consumo. Es el consumo y no el ingreso, el índice de bienestar económico. Las medidas de política fiscal pueden variarse de tal manera que permitan elegir la relación capital-trabajo que maximiza el consumo per cápita siempre que el volumen de ahorro susceptible de obtenerse sea exactamente suficiente para dotar a la mano de obra en expansión con una cantidad idéntica de capital. Si introducimos el progreso tecnológico y responde a los incentivos fiscales, entonces la política fiscal se convierte en un determinante conjunto del proceso de crecimiento.

De esta manera, el efecto primario de un subsidio será un aumento en la producción y en la demanda de mano de obra, pero la cuantía del aumento dependerá de la elasticidad precio de la demanda de los productos manufacturados. Así, aunque las medidas keynesianas puedan ser inadecuadas, el nivel de ocupación seguirá respondiendo a los incentivos fiscales.

1.1.3) Joseph P. McKenna.

Para Joseph P. McKenna, la política fiscal es la manipulación del ingreso y los gastos gubernamentales para mantener un nivel apropiado de demanda.

En general, este autor parte de una explicación de la distribución del ingreso a través de la utilización de la función de consumo y la explicación de las variaciones.

En este sentido, cuando habla de la distribución del ingreso establece que si todos los consumidores tuvieran exactamente la misma propensión marginal a consumir, la distribución del ingreso de un hombre a otro reduciría el consumo de uno en una cantidad igual en que se incrementaría el consumo del otro. Si las propensiones marginales al consumo son diferentes, entonces la distribución del ingreso adquiere una mayor importancia. Menciona un ejemplo: suponiendo que la mitad de la población tiene una propensión marginal al consumo de 0.6 y la otra mitad posee una PMgC de 0.8, entonces la PMg de la sociedad sería 0.7. Sin embargo, si sólo el 40% de la población tuviera la propensión inferior en tanto que la porción restante manifestará la mayor PMg, el promedio sería 0.72, es decir $(0.6 \cdot 0.4) + (0.8 \cdot 0.6)$. Así pues, la PMgC de una sociedad, depende de la distribución del ingreso entre aquellos que tienen distintas propensiones individuales.

El autor nos muestra una tabla sobre las propensiones marginales, y en cuyos cálculos se tiene que la propensión promedio a consumir en cada nivel de ingresos es igual a el consumo total entre el ingreso total. La PMgC entre los ingresos se obtiene dividiendo la diferencia entre los gastos de consumo y la diferencia entre los ingresos:

Ingreso y consumo familiares
(caso hipotético)

Ingreso disponible	consumo	propensión media a consumir	propensión marginal a consumir
4000	4200	1.05	0.70
8000	7000	0.88	0.65
12000	9600	0.80	0.60
16000	12000	0.75	0.55
20000	14200	0.71	0.50
24000	16200	0.68	

Si volvemos a las proposiciones de J.M. Keynes en el principio de la demanda efectiva sobre la introducción de el concepto de $PMgC = dc/dy$, explicando que "la relación entre el ingreso de la comunidad y lo que se puede esperar que gaste en consumo, dependerá de las características psicológicas de la comunidad que se llama propensión a consumir".

Explica que dado que ΔC e ΔY , tienen el mismo signo, pero que ΔY es mayor que ΔC , en donde C, es el consumo medido en unidades de salarios. Siendo esta cantidad importante porque nos dice como se dividirá un incremento de la producción entre consumo e inversión; porque $Y = \Delta C + \Delta I$; de manera que se pueda escri

bir $\Delta Y = k \Delta I$ en donde $1 - 1/k$ es igual a la propensión marginal a consumir.

Por lo que cabe a la determinación de la función de la demanda global, Keynes en su libro III, cap. 8, establece los factores objetivos de la propensión marginal a consumir y entre ellos está el cambio en la diferencia entre ingreso e ingreso neto y los cambios en la política fiscal. En cuanto a este último factor, se dice que en la medida en que la propensión del individuo a ahorrar dependa de los futuros rendimientos que espera, es claro que está ligada no sólo con la tasa de interés, sino con la política fiscal del gobierno. De esta manera los impuestos sobre el ingreso, sobre las ganancias del capital y similares son tan importantes como la tasa de interés; en tanto que el alcance de los posibles cambios en la política fiscal puede ser mayor, por lo menos en la previsión, que el de la tasa misma. Si la política fiscal se usara como un instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad en la distribución de los ingresos, su efecto sobre el aumento de la propensión a consumir será tanto mayor.

Retomamos nuevamente la exposición de Joseph P. McKenna, y nos dice que algunos economistas han defendido la redistribución del ingreso de los ricos a los pobres como medio para cambiar la función de consumo a un sentido ascendente. Las pequeñas diferencias entre las propensiones marginales significan que el desplazar a todos hacia el promedio representaría tan sólo una diferencia de un porcentaje pequeño, y cualquier redistribución menor puede representar sólo un efecto pequeño y, quizá del 1 ó el 2%.

El autor menciona que como ya se hiciera notar, el gobierno constituye una parte importante de la vida moderna; la influencia más considerable que ejerce se concentra en el ingreso disponible; los impuestos eliminan una parte de cada unidad monetaria extra de ingreso, por lo que la propensión marginal a consumir, basada en el PIB, es mucho menor que la propensión marginal a consumir, en particular, la propensión es mayor en los grupos de ingresos bajos y menor en los grupos de ingresos altos.

Por tanto el autor manifiesta que un estudio amplio de los efectos de los cambios en los impuestos comprendería a aquellos individuos cuyos impuestos están siendo modificados y mediría la PMG de estos contribuyentes; tal análisis sirve frecuentemente de base a debates políticos sobre cambios impositivos. Dice que debe distinguirse entre impuesto sobre consumo que recae directamente sobre el consumo y los impuestos sobre renta que rigen en el consumo y el ahorro por igual.

Así, la función de consumo se relaciona ordinariamente con el ingreso disponible. Las actividades gubernamentales pueden -

cambiar la cantidad de consumo por medio del movimiento a lo largo de la función, es decir, alteran la cantidad que se consumirá en cada nivel de ingreso.

Ninguna forma de actividad económica escapa a la influencia del gobierno y es probable que la inversión sea más sensible que las demás variables y la evidencia más clara se ejerce por medio de los impuestos. Se tiene que, impuestos más altos incrementan los costos o reducen las utilidades, disminuyendo en ambos casos los rendimientos. Impuestos sobre las ventas provocan la reducción del ingreso bruto y los impuestos a los salarios y a las propiedades incrementan los costos; los impuestos sobre la renta de corporaciones reducen directamente la utilidad neta, la diferencia entre los ingresos y los costos.

Es muy probable que el cambio en la inversión que se obtiene debido a la variación en los impuestos, sea más marcado del que se produce debido a las erogaciones gubernamentales, la razón es que los impuestos tienen un efecto de disminución de incentivos conforme los impuestos potenciales reducen los beneficios esperados.

Como ya se dijo los impuestos gravan ingresos, ventas, propiedades, importaciones y bajo el nombre de cuotas y licencias, se grava una cantidad considerable de diferentes actividades. Para fines del estudio del autor, los impuestos se toman en cuenta como cualquier medio para transferir dinero del sector privado al gubernamental sin una transferencia correspondiente de bienes y servicios. Los déficit y los superávit del gobierno son bastante comunes, la forma más probable de contrarrestar un cambio dado en las compras, transferencia o impuestos puede ser una variación en el déficit gubernamental. Dado que los gobiernos han demostrado su capacidad para variar un posible presupuesto sin ocasionar cambios en otras partidas como compras, transferencias e impuestos, esto se tomará por separado. Así pues, cuando se dice que un incremento en un elemento tiene un efecto determinado, esto es cierto cuando las demás cosas permanezcan sin alteraciones. Dice que un aumento en los impuestos reduce la demanda agregada; pero si los impuestos más elevados originan una mayor compra gubernamental, todo el programa tenderá a estimular ligeramente la demanda.

Keynes en el capítulo 10 de su libro III nos habla sobre la propensión marginal a consumir y el multiplicador. Aquí el multiplicador es una relación definida entre los ingresos y la inversión. Define a k como el multiplicador de la inversión e indica que cuando existe un incremento en la I total, el Y aumenta en una cantidad que es k veces el incremento de la inversión. El incremento de la demanda total es igual al producto del aumen

to de la inversión total por el multiplicador ya determinado por la propensión marginal a consumir.

Menciona que cuanto mayor sea la propensión marginal a consumir, mayor será el multiplicador y, por consecuencia, más grande la perturbación que producirá sobre la ocupación un cambio en la inversión. Keynes determina que las autoridades tienen la capacidad (y responsabilidad) de gestionar la demanda agregada y así asegurar una continua prosperidad sin inflación; pueden afectar la demanda agregada con políticas fiscales, mediante cambios en el gasto público o en los tipos impositivos. Los impuestos no aparecen directamente como un componente de la demanda agregada; más bien, afectan a la demanda agregada indirectamente reduciendo el consumo. Su principal exigencia en la política fiscal es - corregir cualquier exceso o defecto de la demanda.

Joseph establece 2 multiplicadores del gobierno. El multiplicador del gasto o inversión y el multiplicador de los impuestos. Para calcular los multiplicadores específicos que van a medir el efecto de los cambios en la actividad gubernamental sobre la demanda total, se utilizará el siguiente sistema de ecuaciones:

$$Y = C + I + G \quad (1)$$

$$C = C_0 + cY_D \quad (2)$$

$$Y_D = Y - Tx + Tr \quad (3)$$

$$I = I_0 \quad (4)$$

$$G = G_0 \quad (5)$$

$$Tx = Tx_0 \quad (6)$$

$$Tr = Tr_0 \quad (7)$$

La definición de ingreso incluye el consumo, la inversión y los bienes y servicios gubernamentales en el producto final. La función de consumo indica que las familias reaccionan a su ingreso disponible, es decir, el ingreso ganado menos los impuestos más los pagos de transferencia. La siguiente ecuación es la definición del ingreso disponible y las demás restantes son la inversión, los gastos, los impuestos y las transferencias (estas 3 últimas como elementos de finanzas del gobierno) y que a la vez se tendrán como variables exógenas. Al insertar la definición del ingreso disponible en la función del consumo, esta última en la definición del ingreso y simplificando, se tiene una nueva definición del ingreso de equilibrio:

$$Y_D = Y - Tx + Tr \quad \text{en} \quad C = C_0 + cY_D$$

se tiene $C = C_0 + c(Y - Tx_0 + Tr_0)$

$$= C_0 + cY - cTx_0 + cTr_0$$

sustituyendo esta ecuación restante en: $Y = C+I+G$

$$Y = C_0 + cY - cTx_0 + cTr_0 + I_0 + G_0$$

simplificando:

$$Y - cY = C_0 - cTx_0 + cTr_0 + I_0 + G_0$$

$$(1-c)Y = C_0 - cTx_0 + cTr_0 + I_0 + G_0$$

$$Y = 1/1-c (C_0 - cTx_0 + cTr_0 + I_0 + G_0) \quad (8)$$

Al calcular el multiplicador de inversión, se indica el cambio en el ingreso nacional y el producto nacional por unidad monetaria de cambio en la inversión, como se tiene en la ecuación que se obtuvo (8). La inversión y las compras del gobierno que a parecen en el ingreso de equilibrio son cero; por lo tanto, el multiplicador de compras del gobierno es el mismo que el multiplicador de inversión:

$$k_G = \frac{1}{1-c}$$

Esto derivado de aumentar G_0 a $G_0 + \Delta G$, y Y aumentará a $Y + \Delta Y$:

$$Y + \Delta Y = 1/1-c (C_0 - cTx_0 + cTr_0 + I_0 + G_0 + \Delta G)$$

$$= 1/1-c (C_0 - cTx_0 + cTr_0 + I_0 + G_0) + 1/1-c (\Delta G) \quad (a)$$

restando de la ecuación 8 la ecuación a, se tiene:

$$Y = 1/1-c (\Delta G) = k_G = 1/1-c$$

Al igual que el multiplicador de la inversión, este multiplicador del gasto indica un cambio en el ingreso y el producto nacionales por cada unidad monetaria adicional, aquí la unidad adicional proviene de las compras del gobierno; el multiplicador del gasto al igual que el multiplicador de la inversión tiene un signo positivo, indicando con ello que un incremento en las compras dará origen a un aumento en el ingreso y una reducción en las compras disminuirá el ingreso.

El autor dice que antes de determinar el multiplicador de las transferencias, debemos comprender la diferencia y menciona que dicho multiplicador será siempre exactamente una unidad más pequeña que el multiplicador del gasto o compras, porque este último incluye el gasto inicial. Ejemplifica que una transferencia gubernamental pone dinero en las manos de los consumidores como el gasto público en una misma magnitud. En ambos casos, los consumidores vuelven a gastar una parte del dinero incrementando con ello los ingresos de otros y aumentando sus gastos. Así, los

efectos en el consumo son iguales, la diferencia entre los 2 casos es que los gastos públicos provocan un aumento de la producción de bienes y servicios, mientras que las transferencias no lo hacen. De este modo, el efecto total de las compras de gobierno no aumentadas consiste en las compras mismas más el gasto del consumidor inducido; el efecto de las transferencias incrementadas sería sólo el gasto del consumidor inducido.

Es entonces como el autor establece que dependiendo de la propensión marginal a consumir pueden ser mayores o menores en un caso dado, pero que sin embargo el multiplicador de las transferencias es menor. Si volvemos a la ecuación 8, se tiene que las transferencias aparecen multiplicadas por la propensión marginal a consumir, el multiplicador de transferencias es:

aumentando en ec. 8, Tr_0 a $Tr_0 + \Delta Tr$, con el cambio correspondiente en Y a $Y + \Delta Y$,

$$\begin{aligned} Y + \Delta Y &= 1/1-c (C_0 - cTx_0 + cTr_0 + c\Delta Tr + I_0 + G_0) \\ &= 1/1-c (C_0 - cTx_0 + cTr_0 + I_0 + G_0) + 1/1-c (c\Delta Tr) \end{aligned}$$

restando la ec. 8:

$$\begin{aligned} Y &= 1/1-c (c\Delta Tr) = c/1-c (\Delta Tr) \\ k_{Tr} &= 1/1-c \end{aligned}$$

En cuanto al multiplicador de impuestos, el autor dice que es numéricamente idéntico al multiplicador de transferencias, pero de signo contrario, en este caso, los impuestos llevan dinero de los individuos al gobierno en tanto que las transferencias lo hacen pasar del gobierno a los individuos. Los impuestos reducen el ingreso disponible y las transferencias lo aumentan, de donde el multiplicador del impuesto es de la misma magnitud que el de la transferencia, sólo que es negativo, lo cual indica que un aumento en los impuestos reducirá el ingreso, tal como se muestra en la ecuación:

$$\begin{aligned} Y &= 1/1-c (C_0 - cTx_0 + cTr_0 + I_0 + G_0) \\ Y + \Delta Y &= 1/1-c (C_0 - cTx_0 - \Delta Tx + cTr_0 + I_0 + G_0) \end{aligned}$$

restando la ec. 8, anteriormente expuesta:

$$\begin{aligned} \Delta Y &= -c/1-c (\Delta Tx) \\ k_{Tx} &= -c/1-c \end{aligned}$$

El autor, al exponer el alcance de la política fiscal, menciona el caso de el ingreso de equilibrio. Aquí dentro de un modelo simple se suman los efectos de las compras gubernamentales, suponiendo que los impuestos y las transferencias son iguales a

cero:

Datos de ingreso hipotético (unidad, \$1000 millones)

$Y = Y_D$	C	I_0	G_0	$C+I_0+G_0$
1000	840	280	320	1440
1100	900	280	320	1500
1200	960	280	320	1560
1300	1020	280	320	1620
1400	1080	280	320	1680
1500	1140	280	320	1740
1600	1200	280	320	1800
1700	1260	280	320	1860
1800	1320	280	320	1920
1900	1380	280	320	1980
2000	1440	280	320	2040
2100	1500	280	320	2100
2200	1560	280	320	2160
2300	1620	280	320	2220
2400	1680	280	320	2280

Se tiene el ingreso esperado y el consumo planeado, la inversión planeada que se supone que es de \$280 000 millones, las compras gubernamentales planificadas equivalentes a \$320 000 millones y la demanda total que es equivalente a la suma del consumo, la inversión y el gasto de gobierno. Se establece un nivel de equilibrio de \$ 2.1 billones, porque a este nivel la demanda total es exactamente igual al ingreso esperado y a la demanda total.

Ejemplifica que en caso de que no hubiera compras de el gobierno, se tendría un nivel de equilibrio en \$1.3 billones, una propensión a consumir con un valor de 0.6 y un multiplicador de compras gubernamentales de 2.5. La diferencia en los valores de equilibrio (\$2100 000 - \$1300 000 = \$800 000) es igual al multiplicador por el nivel de las compras del gobierno (2.5 . \$320000 = \$800 000).

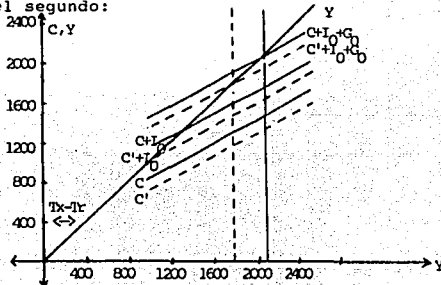
Por otra parte, el efecto de los impuestos y las transferencias se sintetizan de la siguiente manera:

Datos hipotéticos de ingresos e impuestos
(unidad, \$1000 millones)

Y	T _x -T _r	Y _D	C	I ₀	G ₀	C+I ₀ +G ₀
1000	200	800	720	280	320	1320
1100	200	900	780	280	320	1380
1200	200	1000	840	280	320	1440
1300	200	1100	900	280	320	1500
1400	200	1200	960	280	320	1560
1500	200	1300	1020	280	320	1620
1600	200	1400	1080	280	320	1680
1700	200	1500	1140	280	320	1740
1800	200	1600	1200	280	320	1800
1900	200	1700	1260	280	320	1860
2000	200	1800	1320	280	320	1920
2100	200	1900	1380	280	320	1980
2200	200	2000	1440	280	320	2040
2300	200	2100	1500	280	320	2100
2400	200	2200	1560	280	320	2160

Se supone que los impuestos son de \$380 000 millones y que las transferencias representan \$180 000, por ende, el ingreso disponible será \$200 000 millones menos que el ingreso esperado. Dada la función de consumo, cada nivel de consumo deseado se relaciona con el ingreso disponible y no con el de ingreso nacional. La inversión y los gastos del gobierno se suman al consumo para obtener la demanda total, el nivel de equilibrio es de \$1800 millones, siendo la demanda total igual al nivel de ingreso esperado. El nivel de equilibrio es inferior al del ejemplo anterior puesto que refleja el efecto del multiplicador de los impuestos netos (impuestos menos transferencias). Usando la propensión marginal a consumir de 0.6 el multiplicador del impuesto es de 1.5. Así se tiene que la diferencia en los valores de equilibrio ($-\$1.8 - \$2.1 = \$300\ 000$) es igual al multiplicador de impuesto por impuestos ($1.5 \cdot \$200 = \300).

La solución gráfica muestra los 2 casos hipotéticos, las líneas corresponden a los datos del primer ejemplo y las interlíneas a el segundo:



Para el primer caso el nivel de equilibrio se encuentra en - donde $C+I_0+G_0$ cruza la línea de 45', en \$2.1 billones; y en el - segundo es de \$1.8 billones.

Pero la importancia está en las interlíneas que representan el efecto de un incremento en los impuestos netos de \$200 000 millones, así la línea de consumo se desplaza horizontalmente en la cantidad equivalente al impuesto.

En cuanto a la relación impuesto y ahorro, se considera que las compras del gobierno son también una inyección y que los impuestos netos (impuestos menos transferencias) constituyen un de rrame, la condición de equilibrio es $S+(Tx-Tr)=I+G$. La función del ahorro se calcula también teniendo en cuenta que el ahorro - es la porción del ingreso disponible que no se consume:

$$\begin{aligned} S &= Y_D - C \\ &= Y_D - (C_0 + cY_D) \\ &= -C_0 + (1-c)Y_D \end{aligned}$$

Datos hipotéticos de ingresos y ahorros (unidad, \$1000 millones)

$Y=Y_D$	S	I_0	G_0	I_0+G_0
1000	160	280	320	600
1100	200	280	320	600
1200	240	280	320	600
1300	280	280	320	600
1400	320	280	320	600
1500	360	280	320	600
1600	400	280	320	600
1700	440	280	320	600
1800	480	280	320	600
1900	520	280	320	600
2000	560	280	320	600
2100	600	280	320	600
2200	640	280	320	600
2300	680	280	320	600
2400	720	280	320	600

De igual manera se han omitido los ingresos menores, no se incluye los impuestos netos: las 2 inyecciones, inversión y compras del gobierno, se sumaron juntas, el nivel de equilibrio es de \$2.1 billones, mientras que la suma de las inyecciones planeadas (\$280 000 + \$320 000 = \$ 600 000) es igual al ahorro deseado.

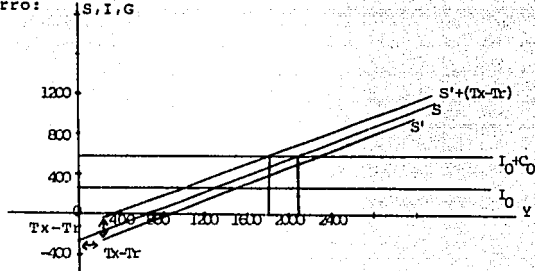
Al introducirse los impuestos en el ejemplo, se tiene que el ingreso esperado se le restan los impuestos netos para encontrar el ingreso disponible esperado y luego determinar el ahorro

apropiado para cada nivel. Se suman las 2 derramas, ahorros e impuestos y se comparan con la suma de las inyecciones. El ingreso de equilibrio es \$1.8 billones, en donde la suma de las derramas (\$200 000 + \$400 000) es igual a la suma de inyecciones (\$280000 + \$320 000).

Datos hipotéticos de ingresos, ahorros e impuestos
(unidad, \$1000 millones)

Y	Tx-Tr	Y_D	S'	$S+(Tx-Tr)$	I_0+G_0
1000	200	800	80	280	600
1100	200	900	120	320	600
1200	200	1000	160	360	600
1300	200	1100	200	400	600
1400	200	1200	240	440	600
1500	200	1300	280	480	600
1600	200	1400	320	520	600
1700	200	1500	360	560	600
1800	200	1600	400	600	600
1900	200	1700	440	640	600
2000	200	1800	480	680	600
2100	200	1900	520	720	600
2200	200	2000	560	760	600
2300	200	2100	600	800	600
2400	200	2200	640	840	600

Se presenta gráficamente la relación entre impuestos y ahorro:



Un nivel de equilibrio es \$2.1 billones, en donde el ahorro es igual a la suma de la inversión y las compras del gobierno, - S' representa un ahorro menor que se deriva de los impuestos y cuya línea se desplaza hacia la derecha en una cantidad equivalente a \$200 000 millones para indicar que el nivel de ingreso disponible es en realidad \$200 000 millones menos que el ingreso

nacional. La línea $S'+(Tx-Tr)$ indica la adición de impuestos netos a este nuevo nivel de ahorro para hallar las derramas totales. Un nuevo nivel de equilibrio es \$1.8 billones y se produce donde las fugas totales igualan a las inyecciones totales.

Al analizar la gráfica, se advierte que en cada nivel de ingreso el nuevo ahorro más el impuesto es mayor que el anterior ahorro, por lo que aumentan las derramas. Y que se espera esto porque una parte del impuesto cae en el consumo. Suponiendo una propensión marginal a consumir de 0.6, un impuesto de \$200 000 millones, se reducirá el consumo en \$120 000 millones y el ahorro en \$80 000 millones; por tanto, las derramas totales aumentarían en \$120 000 millones, el aumento de los impuestos menos la disminución del ahorro. La derrama incrementada es exactamente la misma que la disminución registrada en el consumo. En consecuencia, el nuevo ingreso de equilibrio después del aumento de los impuestos es siempre menor que antes de que se registre el incremento.

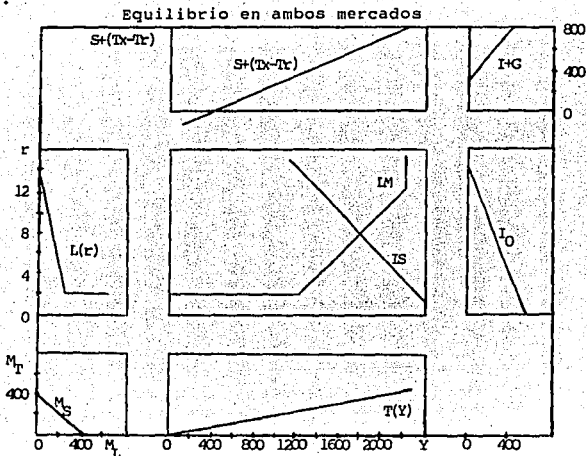
Joseph P. McKenna, hace un estudio más extenso del ingreso de equilibrio utilizando el ya conocido modelo IS-LM. La curva IS se le conoce también como el equilibrio en el mercado de productos, la curva resume el efecto de la tasa de interés en la inversión, combinándose esta última con las variables fiscales del gobierno y relaciona estos elementos con los gastos del consumidor, la curva IS es un resumen de los elementos del ingreso nacional y las cuentas de producto. Por otra parte, la curva LM se le llama de igual forma el mercado de dinero, se detallan las condiciones de equilibrio monetario y las 2 demandas de dinero (las transacciones que dependen del ingreso y la liquidez que depende de las tasas de interés) combinándose con la oferta monetaria; así, el equilibrio en este mercado se da sólo cuando se produce un conjunto específico de uniones de ingreso e interés.

De tal manera que la economía puede estar en equilibrio sólo si ambos mercados IS-LM lo están a su vez, de lo cual se deduce que es necesario combinarlos con la finalidad de encontrar un equilibrio total (cuando se intersectan las curvas IS-LM).

Como el autor menciona, casi siempre se tiene interés en la relación que existe entre los cambios en las funciones básicas y las perturbaciones en los valores finales de equilibrio. Para ello se muestra un diagrama:

Las cuatro gráficas que se localizan en la parte superior derecha representan el mercado de productos y las cuatro de la parte inferior izquierda significan el mercado monetario, sin embargo lo representativo es la gráfica que aparece en la parte intermedia del diagrama, la cual muestra la intersección de -

IS-LM.



La intersección da un valor de equilibrio de la tasa de interés de 8%, y el del ingreso en 1800. Al observar el mercado de productos, la posición de equilibrio exige una inversión de \$280; junto con el supuesto gasto gubernamental de \$320, las inyecciones totales son de \$600 y debe ser igual a las derramas totales ($S+Tx-Tr$). Así, los impuestos menos las transferencias se suponen equivalentes a \$200, el ahorro debe ser \$400 y por consiguiente el consumo equivaldría a \$1200. En el mercado de dinero la oferta monetaria se supone equivalente a \$450; las 2 demandas, la de transacciones es \$360 y la preferencia de liquidez es \$90. Los valores de equilibrio a lo largo de todo el sistema.

Se dice que además de las relaciones mecánicas entre las diferentes curvas y los valores finales de las variables, se tiene que recordar la gran variedad de fuerzas económicas que se ocultan detrás de cada una de las curvas. Tal es que la función de ahorro refleje un impacto de los impuestos y las transferencias, tipos de consumo, activos duraderos, activos financieros, distribución del ingreso, población, tasa de interés, gustos y há-

bitos e ingreso permanente.

El plan de demanda de inversión resume los efectos de rendimiento e interés, compra de bienes de capital, impuestos y transferencias, indicadores como utilidades, las ventas, tipos de inversión. De esta manera las dos demandas de dinero dependen de todas las consideraciones de demanda para transacciones, preferencia de liquidez, la oferta de dinero, equilibrio entre oferta y demanda ($L=M$), y control de la oferta monetaria; la oferta de dinero depende a su vez de las decisiones de las autoridades monetarias y de la conducta de los banqueros.

Por tanto, el sistema es formalmente cerrado, con 6 variables y 6 funciones básicas; pero en un sentido muy real, es un sistema abierto que depende de todas las variables exógenas.

El autor ejemplifica un caso de la siguiente manera, suponiendo que una revisión del impuesto y la estructura de transferencias del país dejara una cantidad neta de ambas en el mismo nivel, pero que el impacto variará de manera que se creará una redistribución del ingreso disponible de ricos a pobres, el efecto sería reducir la función del ahorro y hacer que la curva IS se desplazara a la derecha. Las tasas de interés y el ingreso se elevarían, pero que se registraría un desplazamiento que tendería a alejarse de la inversión hacia el consumo.

Así, las curvas IS-LM sólo constituyen un resumen general de las funciones que se usan para derivar los cambios, la comprensión del proceso establece examinar los efectos de esos cambios en las 6 funciones básicas sobre cada una de las 6 variables: la tasa de interés, el ingreso, la inversión, el ahorro, los saldos monetarios activos y los saldos pasivos; analizar el efecto de un incremento o disminución de la eficiencia marginal del capital, de la función de ahorro, de la preferencia de liquidez, del gasto público, de la demanda de transacciones y de la oferta de dinero.

También el autor menciona los efectos monetarios de la política fiscal, ello como parte de la controversia en torno a la eficacia relativa de la política monetaria y la fiscal. Y argumenta que puesto que los déficit gubernamentales se financian a menudo vendiendo bonos, la política fiscal expansionaria suele conducir en forma automática a una política monetaria también expansionaria, según esto, la expansión resultante puede atribuirse a la política monetaria o a la fiscal, de acuerdo a la que se desee verificar, sin embargo, el modelo IS-LM muestra la interacción de ambas fuerzas.

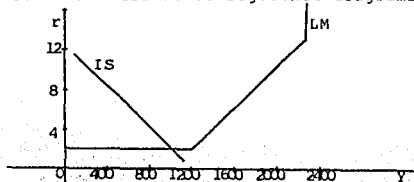
Es claro que el efecto de un déficit fiscal particular de-

pende del método de su financiamiento; si el gobierno financia su déficit vendiendo bonos al público, la oferta monetaria permanecerá inalterable, pero la oferta de obligaciones se eleva en la cantidad equivalente al déficit; para inducir la conservación de estas obligaciones adicionales, es probable que se registre un aumento en las tasas de interés; en caso de que las autoridades monetarias reaccionen en favor de este aumento, pueden comprar parte de estas obligaciones enriqueciendo las reservas bancarias y el dinero. Este cambio se limita a indicar el impacto registrado en el sector monetario; las acciones fiscales propiamente dichas tienen su impacto directo en el sector de los productos.

Hay 2 casos extremos a la posición general asociada con los méritos relativos de la política fiscal y la monetaria, inclusive, los diagramas IS-LM demuestran que pueden existir circunstancias en las que sólo una de ellas tendrá vigencia.

El primer caso es el keynesiano, y dice que a un nivel de demanda menor, la oferta monetaria sería más que adecuada, de manera que la curva IS podría intersectar la porción horizontal de la curva LM. En tales circunstancias el efecto del multiplicador sería total, ya que no habría ningún amortiguamiento monetario en su impacto; la oferta monetaria excesiva mantendría las tasas de interés al nivel mínimo, por otro lado, la política monetaria sería ineficaz. De tal manera, cualquier cambio que tendiera a facilitar el acceso al dinero se limitaría a desplazar la curva LM hacia la derecha, sin registrar ningún impacto en la porción en donde ambas curvas se intersectan. De acuerdo a esta corriente de pensamiento, el mejor método para luchar contra una depresión severa sería una política fiscal. Un impedimento adicional al uso de la política monetaria sería la falta de disposición de los banqueros a ampliar sus préstamos, ya que la preferencia a acumular reservas en exceso tendría el mismo efecto que la trampa de liquidez.

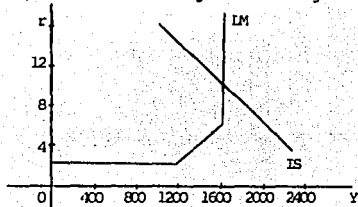
Esto se ilustra en el siguiente diagrama:



El segundo caso es el clásico, que hace hincapié en la por

ción vertical de la curva LM. Aquí las respuestas son contrarias a las del caso keynesiano. La política fiscal, que desplazaría la curva IS, no ejercería efecto alguno en el nivel de producción; un incremento en el gasto público sólo elevaría las tasas de interés hasta que hubiesen sofocado suficiente inversión para contrarrestar aquel incremento. Se dice que los aumentos de la oferta monetaria aumentarían el ingreso en la cantidad en que las transacciones pudieran efectuarse con los nuevos fondos y que ninguna porción de los nuevos fondos llegaría a convertirse en saldos pasivos. Esta corriente de pensamiento contempla que la producción real tendería siempre a depender de la oferta y no de la demanda, los incrementos en la oferta monetaria se reflejarían más bien en precios superiores que en un incremento de la producción real.

Para esto, se tiene el siguiente diagrama:



El autor habla de estabilizadores automáticos dentro de la política fiscal. "Cuando un presupuesto gubernamental en el que los impuestos, las transferencias o las compras del gobierno cambian en respuesta a variaciones en el ingreso y el producto nacionales, se dice que contiene estabilizadores automáticos".⁸

Los efectos de los estabilizadores automáticos ayuda a reducir el impacto de cualquier cambio exógeno registrado en las erogaciones, reduciendo el multiplicador. Se expone un ejemplo: si el tipo marginal de imposición (porcentaje de ingreso adicional que se toma en los impuestos) fuera del 20%, un incremento en el ingreso de \$100 000 provocaría un aumento en el ingreso disponible de sólo \$80 000, y los otros \$20 000 se absorberían en impuestos adicionales. Si la propensión marginal a consumir es 0.6, el aumento resultante en el consumo sería de \$48 000. La razón del consumo incrementado al ingreso incrementado es, por tanto, 0.18, la cual es inferior a la propensión marginal a consumir, y la razón del consumo incrementado al ingreso disponible incrementado es 0.6. El multiplicador sufre una reducción correspondiente. De este modo, cada ronda su

cesiva de erogaciones se reduce por duplicado, primero debido a los impuestos y luego por el ahorro, antes de que se convierta en el ingreso de alguna otra persona. De acuerdo a este ejemplo el multiplicador sería sólo 1.92 en lugar de 2.50, es el valor que asumiría si los impuestos no se incrementaran con el ingreso.

A continuación se presentan las dimensiones de la relación de consumo marginal ingreso (esta relación de las compras incrementadas al ingreso nacional incrementado se conoce con el nombre de razón de consumo marginal ingreso y se obtiene multiplicando la propensión marginal a consumir por el índice marginal de retención, es decir, por 1 menos el índice de impuesto) y el multiplicador (se calcula sustituyendo la relación consumo marginal ingreso en lugar de la propensión marginal a consumir, en el denominador) para varias combinaciones de la propensión marginal a consumir así como del índice marginal de impuestos.

Estabilizadores automáticos			
Propensión marginal a consumir	Tasa marginal de imposición	Propensión marginal entre consumo-ingreso	Multiplicador
0.8	0.0	0.80	5.00
0.8	0.1	0.72	3.57
0.8	0.2	0.64	2.78
0.8	0.3	0.56	2.27
0.6	0.0	0.60	2.50
0.6	0.1	0.54	2.17
0.6	0.2	0.48	1.92
0.6	0.3	0.42	1.72
0.4	0.0	0.40	1.67
0.4	0.1	0.36	1.56
0.4	0.2	0.32	1.47
0.4	0.3	0.28	1.39

Mientras más grande es el índice marginal de impuesto, tanto menor es el multiplicador para cualquier nivel dado de propensión marginal a consumir.

Para calcular el multiplicador con estabilizadores automáticos, se supone para simplificar, que no hay transferencias. El sistema consistirá en las ecuaciones ya analizadas:

$$Y = C + I + G$$

$$C = C_0 + cY_D$$

$$Y_D = Y - T_x + T_r$$

$$I = I_0$$

$$G = G_0$$

Y las ecuaciones $T_x = T_x$ y $Tr = Tr_0$ se substituyen con las siguientes, $T_x = T_0 + tY$ y $Tr = 0$.

La primera de ellas presenta a los impuestos como una función del ingreso, en donde t representa el índice marginal de imposición, la cantidad en la que los impuestos aumenta por unidad adicional de ingreso incrementado. Con un sistema fiscal progresivo, el término constante T_0 es menor que cero.

Para calcular el ingreso de equilibrio y el multiplicador, se substituyen las ecuaciones incorporadas en la expresión $Y_D = Y - T_x + Tr$, y se tiene $Y_D = Y - (T_0 + tY) + 0$

$$Y_D = Y - T_0 - tY + 0$$

y luego ésta en $C = C_0 + cY_D$, se tiene, $C = C_0 + c(Y - T_0 - tY)$

$$= C_0 + cY - cT_0 - ctY$$

$$= C_0 - cT_0 + cY - ctY$$

Al substituir la ecuación obtenida y las ecuaciones $I = I_0$ y $G = G_0$ en $Y = C + I + G$:

$$Y = C_0 - cT_0 + cY - ctY + I_0 + G_0$$

$$Y - cY + ctY = C_0 - cT_0 + I_0 + G_0$$

$$Y = \frac{1}{1 - c + ct} (C_0 - cT_0 + I_0 + G_0)$$

El multiplicador de inversión con los estabilizadores automáticos es:

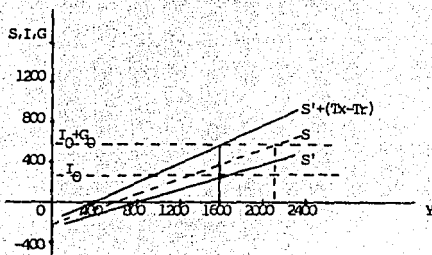
$$k_i = \frac{1}{1 - c + ct} = \frac{1}{1 - c(1 - t)}$$

Dado que t es el índice marginal de imposición ($1 - t$) es el índice marginal de retención, el porcentaje del ingreso adicional que se conserva. Se trata de la relación del ingreso disponible adicional y el ingreso nacional adicional. Y puesto que c es la propensión marginal a consumir el ingreso disponible, $c(1 - t)$ es la razón consumo marginal ingreso, que es la relación entre el consumo adicional y el ingreso nacional adicional. En vista de que ($1 - t$) es menor que 1, esta relación es siempre más pequeña que la propensión marginal a consumir, y el multiplicador es menor que sin estabilizadores automáticos.

Según el autor, el efecto del multiplicador más bajo consiste en hacer que la economía sea más lenta en su respuesta a estímulos externos, ya sea de índole ascendente o descendente. Una expansión en la inversión podría causar un aumento en la inflación pero con esto, puede producir tan sólo una prosperidad razonable, por el contrario, una reducción que puede llevar a -

una depresión se limita apenas a una recesión. En el marco de los estabilizadores automáticos, la imposición variable ayuda a estabilizar la economía.

En el siguiente diagrama se muestra el impacto de los estabilizadores automáticos en la economía:



Se tiene que al aumentar el ingreso, los impuestos se incrementan en la misma magnitud, haciendo que la línea $S'+(Tx-Tr)$ sea más pronunciada de lo que sería en cualquier otra situación. El mayor grado de inclinación significa que un cambio dado en las inyecciones producirá un cambio menor en el ingreso.

Menciona que todas las características del presupuesto gubernamental que se ajustan en forma automática en relación al ingreso, forma parte de este tipo de programa de estabilización.

Pueden considerarse como estabilizadores, los impuestos sobre la renta, al consumo y los impuestos sobre planillas de sueldo, por el contrario, los que no lo son es el impuesto sobre propiedades y los de capacitación. Entre los pagos de transferencia, los de compensación de desempleo constituyen los mejores ejemplos de estabilizadores; las pensiones basadas sólo en la edad o en la longitud en el lapso de servicio, no tienen ningún efecto.

Aclara que los estabilizadores automáticos no producen un nivel de garantía a la prosperidad, pero que existen otras condiciones pendientes a alcanzar dicho nivel; ellos constituyen una ayuda para asegurar que los choques aleatorios no provoquen variaciones excesivas, inclusive entran en operación siempre que se presenta un cambio, sin crear los problemas de planificación de tipo legislativo y administrativo que a menudo representan las acciones discrecionales.

En una situación en que la mayoría de los economistas consideran que es deseable prevenir una explosión de bonanza en respuesta a impactos o choques temporales; no estarían de acuerdo en que se debe limitar el desarrollo razonable y normal; sin embargo los estabilizadores automáticos realizan exactamente esta función. Es por esto que el problema inherente a este género de estabilizadores es que no pueden establecer distinciones razonables.

Del mismo modo, es bueno que las características automáticas ayuden a detener la expansión más allá de la capacidad de empleo total que pueda tener la economía, parece no recomendable que inhiba la expansión de una recesión o depresión. Así, el papel de los estabilizadores para inhibir esas extensiones se ha denominado demora fiscal.

Entre los fenómenos denominados demora fiscal y el conocido como estabilización automática se observa una diferencia sobre su conveniencia. Por ejemplo, un caso de demora fiscal debe contrarrestarse conscientemente con una política deliberada, ya sea a través de una reducción deliberada en los índices de imposición o a través de un incremento en los gastos del gobierno. Por consiguiente, las respuestas automáticas no pueden efectuar esta función.

Por otra parte, el autor presenta un análisis sobre monetarismo y fiscalismo (refiriéndose en éste último a la doctrina keynesiana y nekeynesiana), y que el debate entre ambos son dos luchas independientes aunque relacionadas debido a que una de ellas se ocupa de la cuestión de la política económica y la otra es de carácter teórico. Se dice que la relación es evidente; un modelo distinto puede indicar evaluaciones diferentes de componentes independientes de la política, pero que las cuestiones teórica y política son inseparables. Se podría aceptar el modelo keynesiano y seguir prefiriéndose la política monetaria, sobre todo si se cree que la curva IS es muy elástica y la curva LM muy inelástica, o cualquiera de ambas situaciones. También se puede preferir el sistema normativo monetario por razones políticas, creyéndose que el banco central puede responder mejor a las fuerzas económicas.

Las diferencias básicas entre ambas corrientes suelen basar se principalmente en la demanda agregada y sobre todo, en el papel del dinero dentro de la función de la demanda agregada. Según se establece, la principal objeción monetarista al modelo keynesiano es que el planteamiento IS-LM es excesivamente reducido en su concepción de los canales de influencia monetaria.

Volviendo al modelo IS-LM, ahí el efecto de un incremento -

en la oferta de dinero es la reducción de las tasas de interés a través de un desplazamiento de la curva LM; el impacto en el ingreso depende, entonces, de la respuesta que se obtenga en las inversiones ante las tasas de interés bajas; el principal impacto se da en el cambio del costo de los préstamos.

Así, en el modelo monetarista, el efecto de un cambio en la oferta de dinero es mucho más severo, un incremento en el dinero transtorna el equilibrio de cartera de los individuos y de los bancos, y los obliga a tratar de restablecer dicho equilibrio a través de la compra de títulos, reduciendo con ello los valores monetarios en cartera. Menciona que aunque cualquier individuo puede alcanzar un incremento en sus valores en cartera en forma de títulos y una reducción en sus valores monetarios en cartera, la economía general no puede hacerlo debido a que los totales son fijos y por ende, el intento para cambiar la cartera tendrá el efecto de disparar el precio de los títulos y reducir sus rendimientos, es decir, hacer que bajen las tasas de interés.

En el modelo monetarista, la cartera es mucho más amplia, cuando se le considera dentro del marco de este modelo, la reacción ante un incremento en el dinero seguirá siendo un aumento en el precio de los títulos, pero también se elevará el precio de otro tipo de activos, incluidas las acciones, el capital real y los bienes duraderos de consumo. Tal es, que el precio incrementado de los activos existentes tenderá hacer que su valor sobrepase al costo de producción de los nuevos, se tendrá entonces mayor demanda de la nueva inversión y de los nuevos bienes de consumo, sobre todo los duraderos. Por consiguiente, el efecto de un incremento en la oferta monetaria no es, un aumento en la curva LM en función de una curva fija IS sino un movimiento simultáneo de ambas.

Se establece que hay un impacto adicional que se ejerce directamente en la curva IS y que ocurre a través de los efectos de la riqueza, por tanto, conforme el incremento de la oferta monetaria eleva el valor de todos los activos, es evidente que crece también la riqueza del consumidor y ello una vez más causará un desplazamiento de la curva IS hacia la derecha.

En cuanto al impacto que se relaciona con la disponibilidad de fondos y las tasas de interés, se da un racionamiento de créditos y la selectividad de prestamistas evita a veces que las empresas consigan préstamos incluso si están dispuestas a pagar las tasas de interés vigentes.

Al aumentar el valor de los activos reales, un incremento de la oferta monetaria puede hacer que los prestamistas creen que la seguridad de los préstamos se ha elevado, y en consecuencia,

según se supone, la magnitud del racionamiento de créditos puede reducirse y aumentar la inversión; más aún los precios más altos de las acciones pueden alentar a las firmas a emitir nuevas acciones para financiar inversiones incrementando así la disponibilidad de fondos.

Por lo tanto, aunque se esté dispuesto a aceptar que la oferta de dinero desempeñe un papel más amplio en la determinación del nivel de la demanda agregada, siempre es posible describir estas variaciones en función del diagrama IS-LM. Sin embargo, la mayoría de los monetaristas, según el autor, prefieren no usar este diagrama, sobre todo porque las variaciones simultáneas de IS y LM dificultan la percepción de los efectos específicos del cambio.

El concepto monetarista del aspecto fiscal de la actividad gubernamental, sostiene que los incrementos en los gastos públicos dan sólo un empuje temporal a la demanda agregada; después de un período razonable de ajuste los aumentos de las erogaciones del gobierno se igualan por las reducciones en los gastos privados.

Joseph P. McKenna, menciona que los análisis simples de las correlaciones entre los déficit gubernamentales y el producto nacional, parecen sugerir que el dinero es más importante; no obstante, las simulaciones efectuadas con modelos econométricos a gran escala tienden a demostrar que las variables fiscales son más eficaces. Un dilema de los análisis simples radica en que muchas veces las autoridades monetarias expanden la base monetaria para financiar los déficit gubernamentales a lo que consideran los fiscalistas como un estímulo fiscal y los monetaristas lo clasificarían como de expansión monetaria. Puede decirse que las políticas instrumentadas dependen de los tiempos. Los cambios de los impuestos entran en vigencia con mucha mayor rapidez, pero a menudo su impacto en la economía debe esperar un procedimiento de planeación y contratación particular antes que se detecte dicho efecto, sobre todo en lo que puedan afectar a la inversión. Por el otro lado, las normas monetaristas cambian en general con el sólo decreto previo a los resultados de la reunión de los miembros del banco central.

La política a corto plazo según se cree es mucho más difícil, por ejemplo, cada elemento del gasto público representa cierta actividad de interés considerable para un número importante de personas, generalmente representa un compromiso con otros grupos de intereses. En consecuencia, ninguna clase de gasto puede reducirse realmente sin trastornar el compromiso; por una razón similar, la expansión a corto plazo es cuestionable, pues las reducciones subsiguientes son difíciles; por ello, los ajustes al

gasto público no son instrumentos fiscales flexibles. Manifiesta que los cambios en los impuestos son más posibles, pero aún aquí el elemento de compromiso es fuerte. Se cuestiona los principios de equidad y eficiencia con cada cambio en los impuestos, cada uno de ellos es sopesado y negociado, pero el proceso no es rápido. Como resultado, los impuestos son armas fiscales apropiadas sólo contra condiciones que es probable que continúen durante un período prolongado.

El autor dice que considerando lo anterior, la política monetaria sigue siendo el principal instrumento a corto plazo, aunque se presentan limitaciones. Se espera que las autoridades monetarias, además de ocuparse de la política monetaria general, mantenga mercados ordenados de distintos modos, proporcionen liquidez especial en ciertas regiones y en determinadas épocas, - suavicen la corriente de nuevos valores federales, traten de mantener estructuras de tasas de interés que no serán tan bajas que amenacen la solvencia de bancos ni tan altas que éstos alejen el dinero al crédito y finalmente, traten con frecuencia de ofrecer dinero a un nivel que no estimule indebidamente el crecimiento de los substitutos del dinero.

Quizá los monetaristas y los fiscalistas están llegando a adoptar una política combinada.

1.1.4) John F. Due y Ann F. Friedlaender.

Pasando a otro análisis de la política fiscal, John F. Due y Ann F. Friedlaender, fundamentan, en cierto grado, el importante papel del Estado en la economía, no así menospreciando el igualmente importante desempeño del sector privado.

Mencionan que en la medida en que la intervención de los gobiernos en todas las economías fue en aumento, éstos se apoyaron en la generación de mayores recursos para desarrollar sus actividades, generalmente a través de impuestos que constituyeron cada vez más porcentajes crecientes del ingreso nacional. Por tanto, entre sus funciones están la de lograr una distribución equitativa del ingreso, de estabilizar la economía en períodos de alta inflación o desempleo; no de forma incidental afectan numerosas decisiones de los individuos por la gran cantidad de ingreso nacional que recaudan mediante los tributos para financiar dichas actividades.

Señalan que dentro del marco de una economía de mercado, algunas actividades no pueden realizarse en condiciones de competencia, la dimensión óptima es tan grande que no puede ser cubierta con eficiencia y entonces son necesarios la regulación - y/o los subsidios del gobierno para asegurar una producción econó

micamente eficiente y controlar la desigualdad de la renta.

De esta manera se establece que la economía de mercado tal vez no sea capaz de funcionar con suficiente estabilidad, ya que pueden sobrevenir cambios inesperados de la demanda en su conjunto (o en sus distintos componentes) y ocasionar períodos de inflación o receso en la economía; por consiguiente podrá requerirse de medidas gubernamentales para estabilizar la economía mediante políticas fiscales y/o monetarias adecuadas.

Lo incuestionable es que la dimensión de la actividad gubernamental es esencial; a efectos de desarrollar todas esas funciones, el gobierno debe de disponer, por ejemplo, de un aparato tributario bien estudiado, en cuyas decisiones se deberá plantear ¿cuáles son los impuestos que deben regirse y quién soporta realmente la carga?.

Dado el papel fundamental del proceso político en las decisiones fiscales, el estudio de la política tributaria trasciende más allá de la esfera económica, del economicismo, busca además un contenido social. La existencia de externalidades, la preocupación por los ajustes en la distribución de la renta y de la riqueza, así como el mantenimiento de un empleo alto y la estabilidad de precios, plantean cuestiones que requieren procesos políticos para su resolución. Prueba de ello es que se consideran aspectos como cuáles son las respuestas del sector privado ante cambios en los impuestos; si se trata de incrementar la demanda agregada, es necesario saber los efectos de una disminución de impuestos, efectos que nuevamente dependen de la magnitud y velocidad de las respuestas de consumidores y empresas en el sector privado.

En cuanto al papel del gobierno, por lo general se interroga por qué se necesita un gobierno en una economía de mercado, qué determina la dimensión y el nivel óptimo de la actividad gubernamental, sobre qué criterios ha de basarse la financiación de esa actividad, cuáles son las consecuencias de la actividad del gobierno y su contribución a la economía. El papel del Estado en las economías actuales es en alto grado una consecuencia de la creciente complejidad e interdependencias en la sociedad moderna. Con el tiempo se presentan algunos males del laissez faire haciéndose cada vez más evidentes y la intervención del Estado ha de acrecentarse en todo el mundo, ese cambio sobreviene por la cuestión de equidad. Las democracias han comprobado que la desigualdad extrema es contraproducente.

Hay ciertos bienes (bienes públicos) que la economía privada de mercado no puede proveer, su característica básica reside en que, si están disponibles, tienen que estarlo para todos los in-

dividuos.

Tal es que los autores consideran que "el estudio de la actividad gubernamental es, en esencia, el de la política impositiva y de gastos".⁹

Además se hace un análisis formal de el papel del gobierno; por medio de éste la sociedad se organiza como ente colectivo para asegurar la asignación eficiente de bienes y servicios determinada por el mercado, y dentro de un marco teórico de referencias, permitir a la sociedad alcanzar, dado un esquema de posibilidades de utilidad, el punto que ella prefiera.

A partir de este planteamiento, se menciona una redistribución óptima de Pareto, llamándose así, al tipo de redistribución necesaria para permitir a la sociedad alcanzar la frontera de posibilidades de utilidad, lo que significa que es factible realizar una redistribución que mejore la situación de algunos miembros de la sociedad sin empeorar la de otros. La distribución del ingreso posee características de un bien público debido a - que todo individuo en una determinada sociedad está sujeto a las influencias de la distribución del ingreso que se da en la misma y nadie puede ser excluido de sus beneficios o costos. De modo que, si la distribución del ingreso forma parte de las funciones de utilidad individual, lo hace como bien público.

Por su parte, la función de bienestar social es individualista, su misma existencia implica que la distribución del ingreso o distribución del bienestar entre los diferentes grupos sociales entre de hecho, en la gama de funciones de utilidad individuales.

Como la función de bienestar social expresa en última instancia los deseos de los distintos grupos de intereses que existen en la sociedad en lo que respecta a la distribución del ingreso, es difícil ver cómo el bienestar social o colectivo podría depender de la distribución del ingreso en la sociedad tanto como de sus propios niveles de consumo e ingreso.

Ello lleva a la necesidad de practicar una redistribución del ingreso mediante la intervención del gobierno a fin de asegurar que se llegue a la frontera de sus posibilidades de utilidad. Sin intervención gubernamental no habrá redistribución, dada la condición de bien público que reviste la distribución del ingreso.

También la distribución del ingreso puede considerarse como fuente de externalidades, esto en cuanto que las utilidades de los distintos grupos de ingresos pueden ser interdependientes en

el sentido de que la utilidad de grupo depende no sólo de su propio nivel de ingresos, sino de igual manera de las repercusiones que originen los niveles de los otros grupos de ingresos.

Se dice que se puede afectar la distribución del ingreso, - tanto en términos absolutos como relativos, mediante la estructura impositiva o los programas específicos de gastos o bien a través de políticas macroeconómicas para promover el crecimiento y la plena ocupación. El mantenimiento de la plena ocupación y de una alta tasa de crecimiento del ingreso pueden influir más en lo que respecta a la pobreza que los programas específicos destinados a combatirla.

La actividad gubernamental requiere de la transferencia de recursos del sector privado de la economía al gubernamental, o en caso de actividades redistributivas, de unas personas a otras; el problema de disponer de recursos se transforma en el financiar las actividades gubernamentales. En condiciones de pleno empleo, los métodos de financiación tienen la doble función de procurar al gobierno los medios para adquirir los recursos y al mismo tiempo reducir las compras del sector privado, para que el gobierno pueda obtenerlos sin competir con la demanda del sector privado ni elevar los precios. Se establece que en períodos de desocupación parcial, sólo la primera función debe cumplirse ya que la aplicación de métodos financieros que minimizan la disminución en las compras del sector privado contribuyen a desacelear el desempleo. El análisis económico puede facilitar la decisión indicando los requisitos que la estructura de recursos debe cumplir para lograr una eficiencia económica óptima, previéndose las consecuencias económicas de distintas políticas alternativas, tomando en cuenta criterios que implican juicios de valor sobre la equidad y la ponderación relativa de consideraciones de equidad y eficiencia económica.

Menciona que los gobiernos nacionales poseen una manera fácil de financiar sus actividades, creando dinero, sea imprimiendo billetes o tomándolo en préstamo del sistema bancario, pero esa creación de dinero no reduce los gastos privados en términos monetarios sino todo lo contrario e inclusive incrementa los gastos del gobierno y los resultados, en condiciones de ocupación más o menos plena, sería la inflación.

Una segunda alternativa para financiar el gasto gubernamental es el empréstito; en la forma habitual, el procurar los fondos es en absoluto voluntario, la gente renuncia a parte de su poder adquisitivo cambiándolo por títulos que serán rescatados con posterioridad.

La principal diferencia entre empréstito e imposición es que

el primero permite a cada persona una mayor libertad en la elección del tiempo para el ajuste en disminución del consumo privado y en el caso de la imposición, debe hacerse el ajuste de inmediato. Pero como es de esperarse, una de las principales consecuencias da esa diferencia es que el consumo se reduce menos y, en condiciones de pleno empleo, la inversión disminuye más, esto comparándose con la financiación de actividades mediante la mayoría de las formas de imposición que en la práctica obligan a muchos a reducir su consumo. La diferencia consiste en el mayor impacto sobre la inversión que sobre el consumo. Sólo si el gobierno no toma prestados fondos ociosos, los gastos totales del sector privado no se reducirán por la cantidad de gastos del Estado, en tal caso, la velocidad del movimiento del dinero aumenta, y los efectos son los mismos que los de la creación de dinero.

En el caso en donde no hay pleno empleo, la mayor reducción relativa de la inversión determina que, en cierto modo, parte de la carga de las actividades actuales del gobierno se traslade a las generaciones futuras, porque éstas heredarán menos bienes de capital y la producción per cápita será menor. Por eso, es más factible que tanto la inversión como el consumo aumenten mediante la absorción de recursos no utilizados o que se encuentren por así decirlo, ociosos.

Los empréstitos pueden considerarse también como un traslado de la carga de las generaciones actuales a las generaciones futuras, más directo que por su efecto sobre la inversión y la formación de capital, ello porque las generaciones futuras deberán abonar los impuestos para pagar los intereses y el capital sobre los bonos. Esto se evita con el supuesto ya establecido de que el empréstito interno es resultado de una reducción del producto del sector privado por la transferencia de recursos al sector gubernamental. En cuanto a las consecuencias distributivas, la distribución de las cargas entre los individuos será diferente en el caso del empréstito que en el de la imposición.

El argumento no se aplica a empréstitos del exterior en virtud de que se requiere de la transferencia de recursos (mediante un superávit en la balanza comercial o de la cuenta corriente) - cuando se pagan los intereses y el capital.

Sobre la elección del empréstito, este puede ocasionar una incertidumbre mayor sobre la gravabilidad impositiva final de cada persona, la importancia en cuanto a su decisión dependerá de cómo estime sus futuras obligaciones impositivas, si se cree que se deberá pagar menos en el futuro de lo que pagaría ahora, su preferencia por el empréstito será mayor. Si una persona prevé que su obligación impositiva aumentará, como en el caso de personas más jóvenes que esperan incrementar sus ingresos, los empréstitos

titos no serán tan aceptables. Otro aspecto que influye en la elección entre empréstito e impuesto es que se tiene la preocupación por la carga de intereses creada por el empréstito mismo y la importancia, tanto de los intereses como de la deuda, para el funcionamiento de la economía. Se sabe que una deuda tal vez con traiga consecuencias adversas para el desarrollo económico; los impuestos necesarios para pagar intereses pueden demorar la inversión y disminuir la confianza.

Se considera procedimiento normal de financiación al gobierno la imposición, los impuestos en general cumplen la función de procurar fondos y reducir el consumo privado y los gastos de inversión. En tal caso, el individuo no tiene opción entre pagar o no, si éste está obligado por ley, y el pago del impuesto en sí no le facilita la obtención de más servicios gubernamentales de los que obtendría de todos modos.

También se considera a los impuestos como un mal necesario, un mal que se debe aceptar para que puedan procurarse los servicios gubernamentales deseados sin recurrir a métodos de financiación aún menos aceptables. Las actitudes frente al nivel general de la imposición y a los aumentos de impuestos dependen en gran medida de la opinión en cuanto a la conveniencia de los programas de gobierno y a éste mismo. La gente quizá acepte sin mucha resistencia los niveles impositivos existentes o pequeños aumentos anuales, pero se opone con energía a todo aumento de importancia. De acuerdo al autor, esto refleja en parte, la resistencia habitual a reducir los niveles de vida, y en parte es una reacción psicológica pura contra mayores impuestos en sí.

En cuanto a los supuestos sobre el nivel de empleo se menciona que los incrementos de los gastos gubernamentales financiados por un impuesto nuevo o aumentado o sustituido por otro, son capaces de elevar o disminuir el nivel de ocupación. Cualquier cambio en el nivel de empleo afectará la distribución del ingreso. Por ejemplo, las personas que pierden su empleo son afectadas negativamente en cuanto a la distribución del ingreso; pero se advierte, que los cambios en los niveles de ocupación no se atribuyen a un determinado impuesto, sino a la política fiscal en su totalidad, es decir, a las relaciones entre gastos y niveles impositivos; si las personas pierden su trabajo, no es por un determinado impuesto, sino por tasas impositivas demasiado altas frente a determinados niveles de gastos. Al revisar la pauta de los efectos redistributivos o la presión de un determinado impuesto, se parte de la suposición de que el nivel de ocupación permanece sin cambios.

Los autores hablan sobre el fenómeno de incidencia diferencial, establece que al analizar los efectos redistributivos del

impuesto, se necesita alguna base de comparación, la base más - conveniente es un impuesto de hecho proporcional al ingreso, sin exenciones, cuyo nivel relativo se compare y que, en proporción al ingreso, sea tal que el nivel de empleo permanezca inalterado, en cuyo análisis los gastos del gobierno se consideren fijos. Un impuesto quizá afecte las pautas distributivas alterando los precios de las mercaderías de consumo o los de factores ó bien afectar el ingreso disponible con determinados precios de factores y mercaderías. De tal manera que los efectos redistributivos se de terminan por cambios relativos de los precios (ejemplo, precios de mercaderías en relación con los de factores) y no por la dirección del cambio absoluto de los precios que se atribuye a la política monetaria.

En base a los criterios de estructuras impositivas, tenemos que en el ingreso real óptimo per cápita se determina que en la recaudación los recursos empleados en la administración de los impuestos, en cumplir con ellos o en idear métodos de evadirse de ellos, no están disponibles para la producción de bienes y servicios; todos los impuestos restan recursos para estos fines; plantea que cuanto menos recursos se destinen a ellos, tanto menos se sustraen a otros usos, debe establecerse un equilibrio entre la cantidad de recursos invertidos en la ejecución y la eficacia de ésta. La máxima conveniencia para los contribuyentes al calcular la obligación impositiva, al hacer los pagos y fijar sus fechas, contribuye a minimizar el uso de recursos.

De acuerdo a este enfoque, la estabilización de la economía se controla por medio de la política fiscal y monetaria total, pero los impuestos difieren en la medida en que facilitan la política de estabilización mediante su elasticidad de producir recursos y su adaptabilidad a ajustes que ayudan a lograrla. Se define a la elasticidad de ingreso como al cambio porcentual en recursos impositivos que resulta de un determinado cambio en el PIB. Los impuestos a la renta con exenciones y categorías fijadas en términos monetarios, así como las tasas progresivas, poseen una elasticidad de recursos bastante inferior a uno; algunos impuestos son más eficientes que otros, por unidad de recursos, en detener la inflación, porque incentivan a restringir los gastos y asimismo otros por la índole de su estructura, facilitan el alcance de distintos tipos de objetivos de estabilización. Para que un impuesto influya sobre el ritmo de crecimiento, debe afectar la formación de capital y otros determinantes del crecimiento.

En el criterio de equidad, la estructura de la imposición de termina en qué manera los diferentes grupos de la sociedad soportan los costos reales de las actividades gubernamentales. Surge en forma inevitable la cuestión de equidad o justicia en la dis-

tribución de la carga. Lo justo o equitativo en materia de imposición depende por fuerza de un juicio de valor, ya que según se dice es imposible ninguna especificación científica de un esquema de distribución equitativo. Un esquema sólo puede especificarse sobre la base de concordancia de actitudes de las personas - que componen la sociedad, consecuentemente, la cuestión de equidad implica el mismo tratamiento de personas en circunstancias iguales y un aceptable tratamiento relativo de personas en circunstancias diferentes. Lo primero exige una definición o especificación de lo que son circunstancias iguales, lo segundo sobre lo aceptable del tratamiento relativo.

Con excepción de los servicios gubernamentales que permiten una fácil determinación de los beneficios individuales sin que la aplicación del principio de beneficio contradiga a los conceptos comunes de equidad, el criterio aceptado en general de una distribución equitativa de la presión impositiva es la capacidad, o sea que las personas paguen impuestos sobre la base de su capacidad relativa, este principio al carecer de fundamento científico o de métodos exactos, se ha aceptado por el sólo hecho de reflejar una concepción general razonable de equidad a través de las siguientes medidas de capacidad, es decir, del bienestar económico. Una de las principales medidas del bienestar económico es el ingreso, el que más que ninguna otra variable, determina los niveles de vida relativos de las distintas personas y a la vez el ingreso es la medida individual más conveniente para fines impositivos. Una segunda alternativa se refiere a los gastos de consumo, sean totales o por categorías específicas. En la mayoría de las familias, el consumo es inferior al ingreso, pero - la relación entre ambos varía mucho de una familia a otra.

La tercera alternativa es la riqueza, sea una cantidad neta o el valor total de ciertos tipos de propiedad; la riqueza acumulada influye en el nivel de vida que una familia puede permitirse con un determinado nivel de ingreso. En la práctica se aplican las 3 medidas, pero las opiniones divergen en cuanto al valor relativo por atribuirse a cada una.

De este modo, una vez admitido el empleo de una determinada medida, queda la cuestión del impuesto relativo apropiado a personas con diferentes ingresos, consumo o riqueza. La mayoría de los planteamientos se refieren a las relaciones con el ingreso, en las cuales hay 3 posibles entre impuesto e ingreso: regresiva, proporcional y progresiva. En cuanto a la definición de éstos - conceptos los autores mencionan que la relación es regresiva si la carga impositiva disminuye cuando aumenta el ingreso, es proporcional si el impuesto constituye el mismo porcentaje del ingreso en todos sus niveles y es progresiva si el porcentaje aumenta cuando sube el ingreso.

La progresión puede justificarse en forma satisfactoria por razones de equidad sólo sobre la base de un consentimiento de la sociedad en el sentido de que, en caso de no haber progresión, - el ingreso se distribuye en una forma muy desigual y por consiguiente injusta. La progresión al disminuir la desigualdad, disminuye la injusticia. La base es simplemente el acuerdo entre la determinación de una función de bienestar social. La progresión se ha aceptado por considerarse como justa en sí o esencial para la preservación de la economía de mercado y de una sociedad democrática y que no debe verse en ella la confiscación del ingreso. Aun así, la mayoría de los ataques van en contra, porque se establece que la progresión provoca efectos adversos sobre la inversión, la formación de capital real, los incentivos al trabajo y sobre la eficiencia.

Cabe decir que al idear o revisar una estructura impositiva, el conflicto entre distintas normas es casi inevitable. Si se plantea un alto grado de progresión por razones de equidad, los efectos pueden ser una significativa reducción de la tasa de ahorro, la inversión y el crecimiento económico; las disposiciones que incrementan la equidad pueden complicar la administración y el cumplimiento a tal punto que la evasión sea considerable. La resolución a tales conflictos es que se debe ponderar la importancia de las distintas consideraciones conflictivas, apareciéndose éstas en cualquier análisis de una estructura impositiva como base de reforma. Por consiguiente, la sociedad impone a los gobiernos la responsabilidad de idear los medios para alcanzar - los principales objetivos y desarrollar la estructura impositiva exacta que mejor satisfaga las preferencias.

John F. Due y Ann F. Friedlaender hacen mención sobre los beneficios de la centralización completa y contrariamente sobre - los méritos de la descentralización. La centralización se concibe en torno a la cuestión de asignación de funciones, un gobierno central tomaría las decisiones sobre las actividades y los recursos gubernamentales, basándose en las preferencias de todos - los habitantes del país, de tal forma que la estructura de recursos sería uniforme en toda la nación, y se evitarían los efectos de la desigualdad de las fuentes de recursos entre las distintas regiones y la superposición de gravámenes entre jurisdicciones a causa de la movilidad de la mano de obra y el capital; se lograrían grandes economías de escala en la prestación de todas las - actividades gubernamentales.

Así, ciertas funciones de gobierno deben realizarse a nivel nacional; si se quiere implementar una política de estabilización ésta debe dictarse a nivel nacional ya que si las unidades locales trataran de contrarrestar la desocupación mediante el uso de la política fiscal, gran parte del beneficio emergente de la

misma, según los autores, se derivaría hacia otras áreas. Entre tanto, las unidades locales no pueden hacer uso de la política monetaria, ni obtener fondos mediante la creación de dinero, sólo pueden aliviar los déficit por medio de préstamos, por lo general tomados fuera de la jurisdicción, los cuales crean cargas para el futuro. Además sólo es posible una efectiva redistribución del ingreso si se plantea a nivel nacional; si una unidad local intentara mitigar la desigualdad proporcionando beneficios a los pobres y estableciendo contribuciones de ciertos sectores al erario estatal, ahuyentaría a ese sector de la jurisdicción y atraería a otros, con lo que se sabotearía a sus propios objetivos.

En cuanto a los méritos de la descentralización, se tiene - que los beneficios emergentes de muchas actividades gubernamentales sólo alcanzan áreas más reducidas que el país entero; numerosos bienes públicos y los beneficios de la coordinación sólo alcanzan a las personas que habitan determinadas zonas o regiones, - es por ello que la realización de tales actividades por niveles inferiores de gobierno ofrece importantes ventajas.

Por consiguiente, establecen el criterio de estructura óptima de la asignación de funciones, en teoría, la estructura óptima asignaría al gobierno federal las tareas de estabilización, de redistribución del ingreso y de aquellas actividades cuyos beneficios alcancen a todos los habitantes de la nación. La realización de otras actividades se encargaría a unidades gubernamentales menores cuya magnitud esté de acuerdo con el grupo de población que se beneficia en forma directa con los servicios a su cargo.

También se habla de la necesidad de la coordinación entre la política fiscal y monetaria. Si el gobierno desea obtener el efecto máximo de un determinado cambio en el gasto o en los impuestos es importante que las autoridades monetarias hagan variar la oferta de dinero en una magnitud que se acomode al cambio en el gasto o en los impuestos. Generalmente, la política fiscal hace variar la curva IS, y la política monetaria modifica la curva LM. Por esto, si el gobierno quiere maximizar el cambio de ingreso que resulta de un determinado cambio en los impuestos o en el gasto, deberá estar seguro de que las autoridades monetarias van a ajustar la oferta de dinero de manera compatible con ese cambio.

1.1.5) Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave.

Siguiendo otra concepción de la política fiscal, para Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, esta es considerada como Hacienda Pública y "trata del conjunto de problemas que se cen-

tran en torno al proceso ingreso-gasto, que son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, pleno empleo, de estabilización del nivel de precios y del nivel de actividad económica" 10

Estos autores consideran que la hacienda pública tanto desde el punto de vista teórico como en la práctica no es algo estático, debido a que los profundos cambios en la teoría macroeconómica han exigido una reconsideración del papel de la política fiscal y que en general se dirigen a una visión más crítica de las funciones del sector público. Reflejan en todo momento que el sector público tiene un papel constructivo e importante a realizar, tomando en cuenta que a partir de los años ochenta dicho sector disminuyó y que a lo largo de ese período el mecanismo de mercado no ha resuelto sus propias fallas. Se establece que el mercado no puede llevar a cabo todas las funciones necesarias para alcanzar las metas económicas y sociales de una sociedad que exige cada vez más un mayor bienestar. Es por eso que para alcanzar ese objetivo es fundamental una asociación con el sector público.

De acuerdo a esto, la política pública es necesaria para regular, corregir y complementar al mercado y el tamaño adecuado del sector es en grado importante, una cuestión técnica más que ideológica sobre todo en una economía sujeta a repercusiones internacionales.

Los objetivos de la política pública pueden concentrarse en 3 funciones principales: la función de asignación de la política presupuestaria contempla la provisión de bienes sociales o bien, el proceso por el que el uso total de los recursos se dividen entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de éstos últimos. La función de distribución establece el ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar a lo que se ha llamado un estado equitativo o justo de distribución. Y finalmente, la función de estabilización que prevé la utilización de la política presupuestaria como medio para mantener un alto nivel de empleo, estabilidad en el nivel de precios y una tasa del PIB creciente, considerándose los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

Tal es que para diseñar la política tributaria debe hacerse de forma que la persecución de un objetivo no obstaculice la consecución de otro. En razón de que hoy en día los aspectos distributivos son un importante punto de controversia en el debate presupuestario, se juega un papel clave para determinar las políticas de impuestos y transferencias.

Los autores mencionan los determinantes de la distribución,-

se dice que en ausencia de medidas de política para ajustar la - distribución, el reparto de la renta y la riqueza depende de la distribución de las dotaciones de factores, incluyendo las capacidades individuales de generar ingresos y la propiedad de la riqueza acumulada o heredada. Así, la distribución de la renta, basada en estas dotaciones de factores, está determinada a su vez, por el proceso de fijación de precios de los factores que, en un mercado competitivo establece la retribución de ellos igualándola al valor de la productividad marginal; por tanto, la distribución de la renta entre las personas depende de sus dotaciones de factores y de los precios que consigan en el mercado. Tal distribución puede estar o no ajustada a lo que la sociedad considera una distribución equitativa o justa.

Se hace un análisis en la distinción entre el principio de - que el uso eficiente de los factores productivos sean valorados de forma competitiva y la proposición de que la distribución de la renta entre familias debería quedar fijada por el proceso de mercado.

El primer principio es una regla económica que debe observar se para alcanzar una utilización eficiente de los recursos tanto en una economía de mercado como en una economía planificada. El segundo establece, por una parte, que los precios de los factores determinados en el mercado pueden no corresponder a la norma competitiva y que aún incluso, si todos los precios de los factores, incluyendo salarios y otras contraprestaciones de servicios personales, estuvieran determinados en forma competitiva, la pauta de distribución resultante pudiera no ser aceptable. Por otra parte, la distribución mediante el mercado supone un grado sustancial de desigualdad especialmente en la distribución de la renta del capital; y aunque los puntos de vista acerca de la justicia distributiva difieren, la mayor parte coincidiría en la necesidad de algún ajuste, siquiera sólo para establecer un nivel mínimo en el extremo inferior de la escala. Sin embargo, estos ajustes pueden ocasionar costes de eficiencia que deben ser tomados en cuenta en el diseño de las políticas distributivas.

Sin duda el problema fundamental es cómo debe distribuirse la renta, se sabe que la economía ayuda a determinar lo que constituye un uso eficiente de los recursos basado en pautas determinadas de distribución y de demanda efectiva; pero existe la cuestión adicional acerca de la distribución equitativa. La respuesta a esta cuestión entraña consideraciones de filosofía social y juicios de valor. Los filósofos han considerado respuestas que incluyen el punto de vista de que las personas tienen derecho a los frutos o beneficios que se deriven de sus dotes personales; que la distribución debería ordenarse de forma que se maximice la felicidad o satisfacción total y que la distribución debería

cumplir con unos determinados estándares de equidad que, en un caso límite, pueden ser iguales. Mencionan que la elección entre estos criterios no es simple, como tampoco resulta fácil aplicar cualquier criterio referente a la pauta correcta de distribución. La dificultad se encuentra cuando dentro de la política redistributiva se tiene que regir por la proposición de que las personas deberían pagar impuestos de acuerdo con su capacidad de pago.

Se dice que no obstante todas estas dificultades, las consideraciones distributivas siguen siendo una importante cuestión de política pública; quizá parte de la atención se desplace hacia la preocupación tradicional con respecto a las situaciones de renta relativa, la situación general de la igualdad y las rentas excesivas correspondientes a la parte superior de la escala, hacia lo adecuado de la renta en la parte inferior de esta escala.

Parece ser que el debate actual pone el acento en la prevención del nivel de subsistencia, situando lo que se considera un mínimo tolerable en el escalón inferior, en vez de la preocupación en poner un techo en la parte superior de esa escala. Todo ello tiene una incidencia importante en el diseño de la estructura impositiva.

Empero, entre los diferentes mecanismos fiscales la redistribución se instrumenta más directamente mediante, un esquema de impuesto-transferencia que combina la imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a las de menor renta. Aquí, los autores determinan que "un impuesto progresivo se define como aquél en el que la relación entre el impuesto y la renta crece al crecer la renta".¹¹

O bien la redistribución puede instrumentarse mediante impuestos progresivos utilizados para la financiación de servicios públicos. O a través, de una combinación de impuestos sobre los bienes adquiridos mayoritariamente por los consumidores de ingresos elevados, junto con una serie de subvenciones a otros productos que son utilizados principalmente por los consumidores de renta baja.

Al escoger entre los 3 instrumentos fiscales alternativos para la política de distribución hay que tener en cuenta los excesos de gravámenes o costes de eficiencia resultantes, costes que surgen cuando se interfieren las elecciones del consumidor o del productor. La redistribución por la vía de un mecanismo de impuesto sobre la renta-transferencia tiene la ventaja de que no interfiere con las elecciones individuales de consumo o producción; este mecanismo no carece de un coste de eficiencia, ya que distorsiona la elección entre renta y ocio. Se considera que la

función de distribución se satisface por un conjunto de impuestos directos sobre la renta y transferencias.

Ciertamente, la redistribución implica inevitablemente un - coste de eficiencia, pero esto no supone en sí mismo una razón concluyente en contra de estas medidas. Se tiene que cualquier - cambio distributivo dado deberá ser logrado al menor coste de eficiencia posible y de que existe la necesidad de equilibrar los objetivos de eficiencia y equidad en conflicto. De modo que una política óptimamente dirigida deberá considerar ambas cuestiones.

La obtención de objetivos tales como un alto nivel de empleo, estabilidad en el nivel de precios, solidez en las cuentas exteriores y una tasa del PIB creciente no se dan automáticamente, - sino que exige también la dirección de la política pública. Sin ella la economía tiende a estar sujeta a fluctuaciones importantes y puede sufrir períodos sostenidos de desempleo o inflación. La dinámica es que el nivel general de empleo y precios de la economía depende del nivel de la demanda agregada en relación con la producción potencial valorada a los precios vigentes; el nivel de demanda es una función de las decisiones de gasto de millones de consumidores, directivos de sociedades, inversores, financieros y empresarios, a su vez, estas decisiones dependen de un gran número de factores, como la renta actual, y pasada, la riqueza relativa, las posibilidades de crédito y las expectativas.

En un período cualquiera, el nivel de gasto puede ser insuficiente para asegurar el pleno empleo del factor trabajo y de los demás recursos. Así, por diversas razones, que incluyen el que los salarios y los precios se muestran rígidos a la baja, no se dispone de ningún mecanismo por el que ese empleo se recupere automáticamente; se necesitan por tanto medidas expansivas para elevar la demanda agregada. Entre tanto, es posible que el gasto pueda exceder del producto disponible en condiciones de alto nivel de empleo y pueda ocasionar inflación; siendo esta la situación resultarían necesarias medidas restrictivas para reducir la demanda. Además, del mismo modo que una demanda insuficiente puede dar origen a más insuficiencia, un aumento de precios puede generar otros aumentos posteriores de precios, conduciendo a una inflación renovada; entonces se tiene que en ninguno de estos casos existe un proceso de ajuste automático por el que la economía regrese al alto nivel de empleo y a la estabilidad, adicionalmente el cambio en las expectativas introduce una fuerza dinámica que puede constituir tanto una fuente de crecimiento como de inestabilidad y declive.

Ante esta perspectiva, los instrumentos fiscales de la política de estabilización, tienen una incidencia directa sobre el

nivel de demanda ya que el incremento del gasto público expande la demanda inicialmente en el sector público y de ahí se transmite a los mercados privados. De forma análoga, los recortes impositivos pueden ser expansivos en cuanto que los contribuyentes tendrán un mayor nivel de renta y esperarse que puedan gastar más.

En consecuencia, los cambios en el nivel del déficit son igualmente importantes, al propio tiempo en la forma en que se financie. Se plantea que si la política monetaria fuera restrictiva, la colocación de la deuda adicional produciría un incremento en el tipo de interés y en consecuencia tendría un efecto restrictivo sobre el nivel de actividad del mercado, considerándose los efectos sobre los movimientos internacionales de capital.

Reconsiderando el papel estabilizador de la política fiscal, los autores suponen que cuando es necesaria una política más (menos) expansiva, ello se puede conseguir incrementando (disminuyendo) los gastos en servicios públicos o disminuyendo (incrementando) el nivel de los impuestos. El primer caso se interpone con el objetivo asignación de la política fiscal mientras que el segundo no lo hace. Finalmente para que las medidas de estabilización sean neutrales con respecto a los objetivos de asignación y distribución, los cambios proporcionales en el nivel de los tipos impositivos pueden ser una solución adecuada.

Mencionan además que los cambios económicos implican un proceso dinámico y que por tanto, sucederá lo mismo con los efectos de la política fiscal. Es por ello que se considera el papel de la flexibilidad automática. Dentro de los cambios en las variables fiscales, se establecen 2 distinciones: 1) cambios en G y en T que reflejan cambios en los programas de gasto o en los tipos impositivos, es decir, cambios en los parámetros fiscales y 2) cambios en G y en T debidos a la flexibilidad automática, es decir, respuestas automáticas a los cambios en el sector privado. Asimismo, a los primeros también se les llama cambios discrecionales.

Así por ejemplo, un cambio de parámetro, por el lado de los ingresos, puede implicar la desaparición de un antiguo impuesto o una reducción en los tipos impositivos. Los ejemplos correspondientes de cambios restrictivos en los parámetros incluyen la interrupción de los programas de gasto o incrementos en los tipos impositivos.

Los cambios automáticos, por el lado de los ingresos, son de igual importancia que por el lado de los gastos, ya que las recaudaciones impositivas también cambiarán automáticamente al producirse variaciones en la base imponible. La recaudación por el

ISR puede aumentar o disminuir (para niveles dados de tipos impositivos) en función de los cambios en la renta personal.

Los cambios en los parámetros son exógenos al sistema de determinación de la renta, ya que modifican las variables fiscales, tales como el nivel de gasto G o los tipos impositivos t en el sistema de ecuaciones de gasto, a través del cual se determina la renta o ingreso, por lo que se constituyen como fuente primaria de cambio en el nivel general de gastos, o demanda. Por otra parte, los cambios automáticos son endógenos. No introducen cambios iniciales en la economía, pero debido a su existencia, el sistema responderá de forma diferente a un cambio, por ejemplo, en el nivel de inversión a como lo haría en su ausencia. Sin embargo, dependiendo de las circunstancias, la flexibilidad automática de los tipos impositivos (en el caso de que sean progresivos, se determina por la sensibilidad del tipo impositivo medio, o relación entre recaudación impositiva y base imponible, a cambios en la base imponible) puede ser favorable o perjudicial para la estabilidad económica.

En aspectos de corto plazo, la flexibilidad automática es favorable en el sentido de que tiende a amortiguar la amplitud de las fluctuaciones de la actividad económica, consecuentemente, la necesidad de adoptar medidas discrecionales o cambios en los parámetros fiscales se ve reducida.

1.1.6) Charles M. Allan.

Pasando a otro punto de vista sobre el papel o la importancia de la política tributaria, tenemos que para Charles M. Allan la finalidad incidental de la tributación es financiar los gastos públicos, aunque la principal finalidad es reducir el consumo privado en grado tal que aparezca el desempleo.

Este autor considera que, "la función básica de la tributación consiste, pues, en reducir las demandas formuladas por el sector privado a la capacidad productiva del país. Y sin embargo, también es verdad que la tributación tiene otros objetivos: por ejemplo, la redistribución de la renta y el crecimiento de la renta nacional".¹²

Ello, toda vez que justifica la presencia del Estado o sector público ante las fallas de la economía de mercado y argumenta de forma permanente que el auténtico objetivo de la tributación es el intervenir entre el consumidor y su elección predicta; la reducción general del consumo es el primer objetivo de la tributación.

Entre tanto, otros intelectuales y estudiosos de la econo-

mfa como Friederich Von Hayek considera que la desocupación y la inflación marcan el fin de la teoría keynesiana y de la política de intervención que se había pregonizado. Por el contrario, él - considera como máximas, la superioridad de la economía de mercado, la privatización y la libertad. Sus ideas contemplan que el liberalismo es la única filosofía verdaderamente moderna, la única compatible con la ciencia exacta. Y que la superioridad histórica y científica del liberalismo viene llamada con la fórmula - típicamente hayekiana en la cual se supone la superioridad del orden espontáneo sobre el orden decretado, por tanto, la economía de mercado es fruto del orden espontáneo.

1.1.7) Milton Friedman.

Ya en otro análisis, plasmado en un diálogo sobre la política fiscal contra la política monetaria, Milton Friedman con Walter W. Heller expone su argumento sobre la política fiscal y más precisamente si esta es o tiende a ser excesiva. 13

Así, Friedman coincide en que la política fiscal es el uso - de cambios en el nivel de impuestos y gastos.

En primer lugar, dice que la llave de origen del desacuerdo acerca de la impresión de la política monetaria, tiende a ser el fracaso de la distinción en la cuestión monetaria. El y quienes comparten sus puntos de vista han enfatizado que la cantidad de dinero es extremadamente importante para magnitudes nominales, - para ingreso nominal, para el nivel de ingresos en unidades monetarias, importante para que afecten los precios. Pero también - menciona que no es importante en todo, no muy importante para - que afecten la producción real sobre un período largo.

Habla de los desacuerdos acerca de esta cuestión derivados - de importantes elementos económicos en los planteamientos keynesianos, por ejemplo, la noción de que los precios son un dato - institucional determinado fuera del sistema; y dado esto entonces él dice que la distinción entre magnitudes real y nominal - desaparece. Que la distinción entre magnitudes en unidades monetarias y magnitudes en términos de bienes y servicios ya no es importante. Opina que por esas cualidades ellos y sus colegas es - tan siempre atados a sus afirmaciones acerca de la importancia del dinero ya que casi siempre son omitidas. Manifiesta que siempre han recalorado que la cuestión monetaria en gran cantidad es importante para el desarrollo de magnitudes nominales, pero no - sobre el largo plazo para magnitudes reales.

Cree que pensamos que para ellos el dinero es la única cosa que importa para el desarrollo de la economía, y aclara que ésta es una posición absurda y que por supuesto no apoyaría.

Y volviendo a la cuestión a tratar, sobre si la política fiscal es excesiva o lo es la política monetaria, él responde que ambas lo son e inclusive la excelente sintonización tiende a ser excesiva, y que esto no es una nueva conclusión.

Determina que las dificultades y limitaciones básicas de la política monetaria se aplican con igual fuerza a las de la política fiscal; la presión política en aspectos como precios relativos, suaves aumentos de precios o precios relativamente moderados y disminución de empleo son claramente muy fuertes en el estado existente de actividades públicas. En su visión, la política fiscal es excesiva en un muy diferente sentido que la política monetaria, ya que la tasa de crecimiento del dinero por sí misma, tiene un importante efecto en fluctuaciones en ingreso real y nominal y precios en el corto plazo.

La determinación de los asuntos presupuestarios del gobierno, son en algunos casos justificados. La condición del gobierno presupuestario determina que fracción del ingreso nacional es gastado a través del gobierno y que fracción es gastada por el sector privado. Esa misma condición del gobierno determina qué nivel de tasas de ingreso vuelve a nosotros. Por tanto, la condición del gobierno presupuestario tiene un considerable efecto en interesantes proporciones, si el gobierno federal camina en un largo déficit, en esa medida, el gobierno tiende a apropiarse del mercado, lo cual aumenta la demanda por fondos prestables y también tiende a aumentar las tasas de interés. Si el gobierno presupuestario cambia a un superávit, esto incluiría a la oferta de fondos prestables, los cuales tienden a bajar las tasas de interés. Según Friedman, el estado presupuestal por sí mismo no tiene efectos significativos en el curso del ingreso nominal, los tendrá en inflación, en deflación o en fluctuaciones cíclicas por su forma de financiamiento. Las palabras cruciales de estas afirmaciones son por sí mismo, porque el único problema de interpretación es precisamente ese que tiene siempre cambios en política monetaria y en política fiscal. Y que si se quiere ver las dos por separado, la cuestión que se respondería es después de que el mejor factor que ha producido un cambio particular, qué sucede al gobierno o qué es lo que sucede a las variables monetarias.

Reconoce que esa no es la única manera de separar la política monetaria de la política fiscal, pero que puede ser un amplio acuerdo en la mayor parte de la gente; que por la política fiscal se quiera cambios en la relación de tasas de gastos y que por política monetaria se quiera cambios en ciertos totales monetarios. Quizá se quiera usar como lo relevante del total de dinero a la base monetaria, o usar la provisión del dinero en el sentido de circulación y demanda de depósitos, en ampliar la provisión monetaria.

Por el momento estas diferencias no son la misma cuestión; - el asunto al cual se quiere llamar la atención es ¿qué sucede si se mantiene una política monetaria constante y se cambia la política fiscal? ó ¿qué sucede si se mantiene constante la política fiscal y se cambia la política monetaria?. Analíticamente, dice, se puede separar las dos para tener en cuenta una situación en la cual la política monetaria procede en una cierta manera.

Al hablar de la tasa media de ingresos y gastos corrientes, se tiene que esa no es solamente una cuestión de política, sino un resultado de ¿qué sucede a la economía?. Comúnmente, acerca de la mejor medida de política fiscal se basa en el amplio empleo presupuestario, en la noción de qué impuestos y qué gastos pueden producir un alto nivel de empleo. Argumenta que es perfectamente claro que la política fiscal puede cambiar por ella misma sin un cambio en la política monetaria. Si se tuviera un impuesto reducido y financiar un déficit resultante tomando prestado desde el mercado, esto tendría un efecto en las tasas de interés, pero la provisión de dinero no es afectada. Alternativamente, el cambio en política fiscal puede ser acompañado por un cambio en política monetaria; esto es, tener un impuesto reducido y financiar el déficit a través de la impresión de dinero.

De tal modo, la esencia de la posición fiscal pura es que es ta no puede hacer cualquier diferencia de las que se hacen a la política monetaria por sí misma.

Según Friedman, esto parece así persuasivo, y la cuestión es ¿qué es erróneo?, ciertamente es obvio que si se aumenta el impuesto, se reducirá el ingreso disponible de las personas que quienes pagan el impuesto dejándolos con menor ingreso a gastar y reduce los gastos totales, seguramente que es antiinflacionario, ¿qué se quiere decir claramente?, ¿cómo podría cualquier persona en su sano juicio negar así una cadena de resultados obvios?. Si el gobierno federal impone una sobretasa pero mantiene restringido el gasto a la misma cantidad de dinero, entonces esto reduce la cantidad de fondos prestables. Eso es porque la tasa de interés puede ser destinada a disminuir; el incremento de impuestos reduce la demanda para fondos prestables en la parte del gobierno, eso baja la tasa de interés, pero esa reducción induce a otros a llegar y tomar prestado esos fondos que de otra manera podría tener disponible para el gobierno.

Así, considera que la política monetaria no puede, ciertamente sostener fijas las tasas de interés más que por periodos muy reducidos y que sólo en periodos breves, puede mantener fija la tasa de desempleo, no así en el largo plazo. Por el contrario lo que puede hacer la política monetaria es evitar que el propio dinero sea una fuente importante de perturbación económica, propo

cionar un medio estable para la economía, contribuir a contrarrestar perturbaciones importantes del sistema económico derivadas de otras fuentes.

En un análisis más reciente de Friedman en la economía monetarista (1992), menciona que según Keynes lo que importa no es la cantidad de dinero, lo que importa es la parte del gasto total que es independiente de los ingresos corrientes, lo que se ha dado en llamar gasto autónomo y que en la práctica se identifica en gran medida con las inversiones de las empresas y los gastos del Estado. Por consiguiente, Keynes desvió la atención del papel que cumple el dinero y su relación con el flujo de ingresos y la dirigió hacia la relación entre dos flujos de ingreso, el que corresponde al gasto autónomo y el que corresponde al gasto inducido. Y que en el mundo moderno los precios son altamente rígidos mientras que las cantidades cambian fácilmente.

Establece, que cuando por el motivo que sea, hay un cambio en el gasto autónomo, el cambio resultante en los ingresos se manifiesta primordialmente en la producción y sólo secundariamente con un gran retraso en los precios. Los precios están determinados por los costos, compuestos fundamentalmente por salarios y que los salarios están determinados por los accidentes de la historia pasada.

Manifiesta que un elemento que contribuyó a provocar una reacción contra la doctrina keynesiana y la emergencia de una nueva doctrina fueron los extensos análisis empíricos sobre la relación entre la cantidad de dinero, por un lado, y los ingresos, precios y tasas de interés por el otro.

Sin embargo Friedman considera que en la política fiscal frente a la política monetaria, el problema de analizar los roles relativos de ambas es mantenerlas separadas, porque en la práctica la mayor parte del tiempo operan juntas.

Un argumento que pasa a ser una de las proposiciones claves del monetarismo es que el gasto gubernamental puede o no ser inflacionario, claramente será inflacionario si se financia creando dinero, es decir, imprimiendo moneda o creando depósitos bancarios. Si se financia con impuestos o con préstamos tomados del público, el principal efecto es que el gobierno gasta los fondos en vez del contribuyente o del prestamista ó en vez de la persona que hubiera pedido prestados los fondos en su lugar. La política fiscal es extremadamente importante en la determinación de qué fracción del ingreso nacional es gastado por el gobierno y quién carga con el peso de ese gasto.

Por otra parte, quién resume parte de todas las ideas expues

tas tanto teóricas como empíricas, podemos citar a Pedro Aspe - Armella, para él la política fiscal resulta ser indudablemente, el uso y conducción de las políticas de ingreso y gasto, del nivel de transferencias, subsidios y deuda, que permiten el logro de importantes objetivos macroeconómicos, tales como estabilización de precios, producción y de un Estado eficiente.

Sus primeros análisis o ensayos sobre el mecanismo internacional de transmisión, el caso de México (1978), describen las formas en que las variables microeconómicas afectan a las variables macroeconómicas en una economía abierta y pequeña, resultando ser cada cambio en política fiscal y monetaria muy vulnerables a dicha economía.

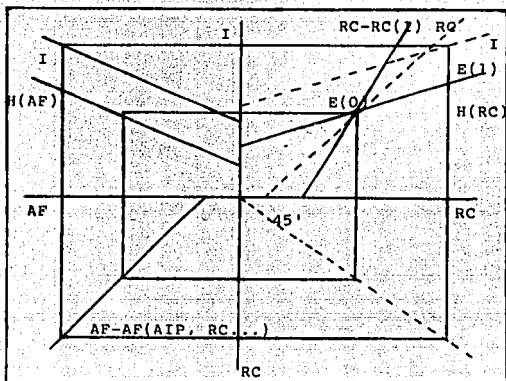
Posteriormente, desarrolla un modelo básico¹⁴ el cual denomina el nuevo mecanismo de transmisión.

Toma en cuenta cuatro elementos clave: la cuenta corriente, el equilibrio fiscal, la inversión privada y la acumulación de reservas internacionales; así, el nuevo comportamiento de la economía mexicana se presenta con la ayuda de un modelo simple - consistente de una identidad y cuatro ecuaciones de comportamiento; las relaciones básicas son: a) la identidad en las cuentas nacionales (ahorro inversión), b) una función que explica el comportamiento de la inversión interna privada, dependiendo del grado de estabilidad macroeconómica, del ahorro financiero disponible y del ambiente global para la inversión medido por la carga fiscal, los subsidios totales del gobierno como proporción del PIB y el balance del sector público, c) el nivel de ahorro financiero como función del ahorro privado interno y de la repatriación de capitales (flujos netos de capital privado menos la inversión externa neta), suponiendo que la inversión extranjera directa es financiada uno a uno por flujos financieros provenientes del exterior, d) los flujos de inversión extranjera directa que dependen de la estabilidad macroeconómica, el ambiente global para la inversión medido por las mismas variables que se usan para la función de inversión interna privada, el tipo de cambio real y la situación de la economía mundial, e) una ecuación para los flujos de repatriación de capitales que dependen del nivel del tipo de cambio real y de los flujos de la inversión privada.

Se precisa que la economía descrita por las ecuaciones derivadas de ese análisis es muy similar a los modelos macroeconómicos simples del tipo IS-LM, pero que presenta e ilustra a la vez la inversión privada y la repatriación de capitales. El autor - menciona que comparado este modelo con el keynesiano de economía abierta, las únicas variantes incluidas son la especificación de una ecuación de inversión que depende del grado de ahorro finan-

ciero y una presentación más detallada de los determinantes de los flujos internacionales de capital privado. La razón por la que incluye la primera variante es además, para analizar desde otro ángulo el papel que desempeñan las instituciones financieras.

El esquema del nuevo mecanismo de transmisión-efecto de una mejora en las expectativas en una economía con mercados financieros liberalizados, se presenta de la siguiente manera:



En donde IP, inversión privada; AFIN, ahorro financiero/PIB; INF, tasa anualizada de inflación; SUBSI, subsidios más transferencias del gobierno federal/ PIB; DEF, déficit del sector público/PIB; AIP, ahorro interno privado/PIB; RCP, repatriación de capitales/PIB; IE, inversión extranjera directa/PIB; TRC, tipo de cambio real; MERC, tasa de desempleo de los E.U.; DUM1, variable dummy igual a 1 a partir de enero de 1983; DUM2, variable dummy igual a 1 de junio de 1989 hasta abril de 1991; CFIS, ingresos fiscales y CREC, tasa anual de crecimiento del PIB.

Aquí, el autor menciona que la posición y pendiente de las curvas considera los efectos del cambio estructural de acuerdo con los coeficientes de las variables dummy de los términos de interacción, y que esto revela 3 hechos importantes: 1) después de la liberalización financiera, la inversión está positivamente correlacionada con incrementos en el componente del ahorro financiero adicional no determinado por los incrementos en el déficit presupuestal, 2) cualquier incremento en la inversión privada es financiada por repatriación de capitales y/o por endeudamiento externo adicional y 3) es que dentro del nuevo marco institucional, incrementos en otros elementos de la demanda agregada, como un aumento en el déficit público, tendrían un impacto negativo menor sobre la inversión y el endeudamiento externo.

Concluye que el sistema impositivo mexicano ha evolucionado de manera considerable durante los últimos 43 años, en los que ha desempeñado diferentes papeles durante las diversas etapas de desarrollo del país. En la actualidad, dentro del proceso de ajuste macroeconómico y cambio estructural, el equilibrio fiscal se coloca como uno de los efectos a largo plazo de la reforma del Estado y como una ruta de los nuevos mecanismos de transmisión.

Dado esto, prevé que el proceso de consolidación de las finanzas públicas mediante la disciplina en el gasto y el cumplimiento de las obligaciones fiscales tendrá que seguir siendo la clave de nuestra estrategia de desarrollo, en la medida en que a partir del ajuste presupuestal se ha prestado atención a sectores estratégicos. La agenda económica para los próximos años, reconoce, tendrá que centrarse en los esfuerzos requeridos para continuar con profundas reformas microeconómicas encaminadas tanto a la eficiencia económica como a una mejor distribución del ingreso.

1.2) Generalidades.

Se ha presentado la teoría keynesiana enfocada sobre el tema tratado y que básicamente se puede resumir mediante los gráficos de las llamadas curvas IS-LM. En ello puede analizarse el impacto que puede producirse de un cambio en los gastos o en los impuestos sobre el nivel de equilibrio del ingreso en la economía y otros efectos posibles.

Después se presentó el punto de vista sobre la política fiscal de teóricos que dan prioridad al uso de la política monetaria o de ambas, y que inclusive ven la necesidad de una coordinación entre ellas.

Puede ser que los mayores gastos se financien con la crea-

ción de dinero, entonces la oferta de éste aumentará más que los gastos públicos y la curva LM se traslade en mayor medida que la IS. Por consiguiente, las tasas de interés bajarán, estimulando nuevas inversiones, y el nuevo nivel de ingreso de equilibrio su perará al implicado por los multiplicadores fiscales puros. Si la tasa de interés se hallan desde un principio en su nivel mínimo, los desplazamientos de las curvas IS o LM no las alterarán y el ingreso variará en la medida implicada por tales multiplicadores. Pero si el gasto público se financia mediante la deuda o los impuestos, la oferta de dinero y la curva LM no varien, mientras las tasas de interés no lleguen a un mínimo, las interacciones entre el mercado de fondos invertibles y el de dinero producirán un aumento de las tasas de interés que reducirá la inversión, contrarrestando el impacto del cambio en la política fiscal. Por eso, si no se efectúan cambios de ajuste en la política monetaria, las variaciones del gasto público producirán modificaciones menores del nivel de ingreso de equilibrio que las implicadas por los multiplicadores fiscales puros por sí solos.

Se tiene que la magnitud de esos efectos compensadores depende en gran parte del nivel de las tasas de interés, y de las elasticidades de la inversión y de la demanda de activos monetarios con respecto a la tasa de interés. Con altas tasas de interés, la elasticidad de la inversión es bastante alta, y la elasticidad de la demanda de activos en dinero es bastante baja; con tasas de interés bajas, sucede lo contrario. A niveles bajos de las tasas de interés, esos factores compensatorios deberían llevar a reducciones pequeñas de la demanda para inversiones y por ende del nivel de ingreso de equilibrio. Por lo tanto, si el gobierno desea obtener el efecto máximo de un determinado cambio en el gasto o en los impuestos, es importante que las autoridades monetarias hagan variar la oferta de dinero en una magnitud que se acomode al cambio en el ingreso o en los impuestos. Si el gobierno quiere maximizar el cambio de ingreso que resulta de un determinado cambio en los impuestos o en el gasto, debería estar seguro de que las autoridades monetarias van a ajustar la oferta de dinero de manera compatible con ese cambio.

La combinación fiscal y monetaria cambia cuando se producen cambios compensatorios en las curvas IS y LM, manteniendo la producción en el mismo nivel, pero modificando su composición. Así estas políticas se pueden utilizar para influir no sólo en el nivel global del PIB sino también en su composición. Es decir, variando la combinación de impuestos, gasto y oferta monetaria, el gobierno puede alterar la proporción de la producción potencial dedicada a inversión, consumo, ahorro y compras tanto del Estado como del sector privado.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO I.

- 1 Samuelson, A. Paul y Nordhaus D., William.- Economía.- editorial McGraw Hill.- decimotercera edición.- México.- 1992.- Pág. 444.
- 2 Ibid., Págs. 1143-44.
- 3 Ibid., Págs. 210-11.
- 4 Ibid., Pág. 910.
- 5 Peacock, Alan y G.K., Shaw.- La teoría económica de la política fiscal.- FCE.- México.- 1982.- Pág. 39.
- 6 Mckenna, Joseph P.- Análisis macroeconómico.- editorial interamericana.- quinta edición.- México.- 1981.- Pág. 42.
- 7 Keynes, J.M.- Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.- FCE.- duodécima reimpresión.- México.- 1992.- Pág. 36.
- 8 Mckenna, Joseph P.- Op.cit.- Pág. 51.
- 9 Due F., John y F. Friedlaender, Ann.- Análisis económico de los impuestos y del sector público.- editorial el ateneo.- México.- 1981.- Pág. 3.
- 10 Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B.- Hacienda pública, teórica y aplicada.- editorial McGraw Hill.- quinta edición.- México.- 1993.- Pág. 4.
- 11 Ibid., Pág. 13.
- 12 Allan, Charles M.- La teoría de la tributación.- editorial alianza universidad.- España.- 1974.- Pág. 26.
- 13 Friedman, Milton y W. Heller, Walter.- Monetary vs fiscal policy, a dialogue.- W.W. Norton and Company inc.- New York.- 1969.- 65 f.
- 14 Aspe Armella, Pedro.- El camino mexicano de la transformación económica.- FCE.- segunda edición.- México.- 1993.- Pág. 196-204.

CAPITULO II
POLITICA IMPOSITIVA 1982-1994.

2.1) Objetivos de la política tributaria planteada.

Para realizar el análisis del sistema tributario mexicano es necesario partir de los objetivos que el gobierno ha planteado en la materia. Un importante punto de referencia en la presente investigación lo constituyen los Planes Nacionales de Desarrollo así como las metas anuales en política hacendaria.

De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como todo Plan, es fundamentalmente cualitativo, al fijar éste los criterios y orientaciones generales.

El Plan Nacional establece que los problemas estructurales de la economía imperantes en 1982 son: los desequilibrios del aparato productivo y distributivo, la insuficiencia del ahorro interno, la escasez de divisas y las desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Como la historia nos lo demuestra, dichos problemas estructurales son resultado del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones establecido décadas atrás. Las políticas económicas llevadas a cabo y las consecuencias de sus efectos se remarcaron en 1982, año en que se cambio hacia un nuevo modelo de desarrollo.

Se presentará un breve bosquejo antes de plasmar los objetivos del Plan y comprender el por qué de dichos objetivos y propuestas. Desde mediados de la década de 1950 hasta la década de 1970, una parte sustancial de la inversión total fue financiada a través del ahorro interno, generado básicamente por las empresas privadas, nacionales y transnacionales y por el Estado. El sector público participaba en mayor proporción en aquella inversión, porcentaje superior a su propio ahorro, con base a eso, recurrió para su financiamiento a la captación de depósitos del sistema financiero nacional a través de mecanismos de encaje legal. Los esquemas tributarios, como formas de financiamiento de la actividad pública (especialmente a través de la tributación directa) tuvieron una importancia secundaria. Debido a las deficiencias y rigidez de la política tributaria y de precios y tarifas en el movimiento de recursos internos para el desarrollo, el ahorro público se deterioró en los años subsecuentes, así, éste pasaba del 3.2% del PIB en 1970 a cerca de 6.7% en 1982, aún considerando los ingresos por las exportaciones de hidrocarburos (ver anexo 1). Por otro lado, se observó un crecimiento excesivo de los subsidios y transferencias a las empresas estatales exis-

tentes (1155 en 1982), en las cuales se registraban deficiencias productivas. Adicionalmente existieron significativos rezagos en el comportamiento de los precios de los bienes y servicios elaborados o proporcionados por las empresas del Estado.

La debilidad de los ingresos públicos se explica también por el grado de evasión fiscal. El nivel de las tasas impositivas, el elevado grado de concentración del ingreso y la progresividad de las tasas, debieron haber propiciado una recaudación fiscal mayor a la obtenida, lo que indicaba que la evasión fiscal era excesivamente alta.

Sin embargo, se considera que en esos años los subsidios fueron la principal causa del incremento del déficit público. Los subsidios en 1977 representaron el 7% del PIB pasando a el 15% en 1981, magnitud casi equivalente al déficit del sector público en ese último año, el monto cada vez más creciente de ellos, respondió a la idea de contrarrestar las presiones inflacionarias e impulsar el ritmo de crecimiento de la economía y que al final no se logró beneficiar a los grupos de menores ingresos.

Otro factor de impacto a las finanzas públicas fue la dependencia del gobierno federal a los ingresos petroleros para el financiamiento del desarrollo, a partir de 1975 México se convertía en un exportador neto de petróleo y a la vez, la participación de los ingresos presupuestales de Pemex en los ingresos del fisco fueron año con año más crecientes (ver anexo 2). Los ingresos aportados por la paraestatal sirvieron de aval a el gobierno mexicano para el acceso al crédito externo y utilizándose esos ingresos, en su mayoría, a el gasto corriente y a la exploración de nuevos yacimientos.

Se decía inclusive, que los ingresos de Pemex eran los ingresos del Estado; el petróleo se convirtió en una importante fuente de recaudación pública y de divisas. No obstante, la dinámica de los ingresos se vio negativamente afectada por la caída en el precio del petróleo (ver anexo 2) y ello contrajo de manera significativa los ingresos del sector público. Reflejo de estos desequilibrios es la magnitud del déficit financiero del sector - que pasó de 2.5% en 1971 a 14.7% en 1981.

Un cambio resultaba indispensable para superar la crisis de 1982, las primeras acciones que tomó el gobierno en este campo se condensaron en los objetivos contenidos en el Programa Inmediato de Recuperación Económica a corto plazo (programa elaborado antes del Plan).

De los 10 puntos plasmados en el Programa (ver anexo 3), habría que resaltar el punto 6, el cual propone el aumento de los

ingresos públicos, para frenar el crecimiento del déficit.

Las medidas adoptadas desde 1982, se dan en 2 direcciones, - las primeras establecen la austeridad, disciplina, honestidad y mayor productividad en el gasto público; el fortalecimiento de los ingresos públicos, la moderación de las utilidades y salarios, el fomento del ahorro y un nuevo esquema cambiario y de comercio exterior. Las segundas establecen la reestructuración de la administración pública y la reordenación del gasto e inversión pública, la profundización del proceso de reforma tributaria, la protección del empleo y la planta productiva y la reestructuración del sistema financiero.

En la perspectiva del Plan, los puntos fundamentales del PIRE se actualizan y proyectan en función de los propósitos fundamentales que lo orientan: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y recuperar la capacidad de crecimiento.

Ya en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la estrategia económica y social se centra en torno a 2 líneas fundamentales de acción, estrechamente relacionadas entre sí, una de reordenación económica y otra de cambio estructural. En cuanto a la reordenación económica, las acciones se encaminan hacia los objetivos mencionados en el párrafo anterior. En la segunda línea es estratégica de cambio estructural se dan 6 orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan, que a grandes rasgos son: enfatizar en los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, reorientar y modernizar - el aparato productivo y distributivo, descentralización económica y social, adecuación en las modalidades de financiamiento del gobierno, proyectar el potencial del desarrollo y fortalecer la rectoría del Estado, impulsando al sector social y estimulando - al sector privado.

La política fiscal (de ingreso y gasto público), cambiaria, crediticia, de precios y tarifas, y de estímulos y subsidios, se utilizaron de manera congruente para apoyar estos objetivos de -recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno, público y privado, asegurar la canalización eficiente de los recursos financieros a las prioridades sectoriales y regionales del desarrollo para que se permita posteriormente el abatimiento de la inflación y la reactivación de la inversión pública y privada con una estructura adecuada y sobre bases financieras sanas. Se plantea que los ingresos adicionales deberán provenir, junto con una reducción significativa de evasión fiscal, de una esperada recuperación de la actividad económica que fortalezca la imposición directa y los ingresos del sector paraestatal.

"La política de ingresos se orientará a recuperar y fortalecer su papel como generadora de recursos sanos para financiar el gasto público en condiciones de equidad social en la distribución de la carga, los ingresos tributarios se elevarán fundamentalmente mediante la reducción de la evasión fiscal y el fortalecimiento de los ingresos tributarios directos; los ingresos del sector paraestatal se incrementarán a través de una política realista de precios y tarifas y del mayor dinamismo de la actividad económica".¹

Por tanto, la reordenación de las finanzas públicas se dará por la racionalización del gasto público como por el aumento de ingresos, a través de impuestos y de precios y tarifas.

Tal es el objetivo de fortalecer los ingresos públicos, que se buscará por medio de un profundo proceso de reforma tributaria, imprimiendo una mayor progresividad al sistema tributario, con la eliminación del anonimato, en la desgravación a los grupos de menores ingresos y eliminación de privilegios fiscales, como también el ajuste en precios y tarifas del sector público, concentrando el esfuerzo en los bienes y servicios que demandan los grupos de mayores ingresos, y de la revisión de las bases especiales de tributación. Asimismo, se contempla una mayor fiscalización.

De acuerdo al Plan, los ingresos corrientes totales del sector público aumentarían, en adición al esfuerzo realizado en 1982-83, entre 2 y 3% del PIB en el período 1985-88.

En la política de gasto, la reestructuración de los subsidios se hará con propósitos explícitos de redistribución del ingreso y la reorientación de la inversión pública para aumentar la generación de empleos por peso invertido; las transferencias se asignarán con los mismos objetivos que los subsidios.

Se reestructurarán los subsidios e incentivos vía gasto a la actividad industrial y comercial, de tal forma que induzca, de acuerdo con las orientaciones de la estrategia de cambio estructural, a la selección de tecnologías intensivas en el uso de mano de obra; a esto coadyuvará en particular a la supresión gradual del subsidio a través del precio de los energéticos.

Se dice en forma clara que al enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, se promoverá directamente una mejor distribución del ingreso.

En el Plan, se establece el reducir gradualmente el déficit público como proporción del PIB hasta estabilizarse en el nivel compatible con un crecimiento sostenido y con un ritmo de infla

ción decreciente. En el sistema de subsidios se eliminarán los de carácter regresivo; se menciona que los subsidios serían otorgados en forma explícita y con criterios de condicionalidad así como los subsidios de operación a empresas públicas estarían sujetos a criterios de racionalidad y eficiencia; las transferencias corrientes a empresas privadas y a otras actividades en beneficio de la comunidad se replantearán bajo esquemas en los que prevalezcan la selectividad, la racionalidad y la transparencia; por tal motivo, los subsidios a bienes y servicios para el mercado serán condicionados y explícitos; en el proceso de fortalecimiento del ahorro interno, los subsidios y transferencias corrientes no pueden ser permanentes ni crecientes. Contando además de que los subsidios serán temporales, se mantendrán aquellos que beneficien a los grupos de menores ingresos o bien que resulten indispensables para mantener actividades estratégicas para el desarrollo nacional.

Se enfatiza en el Plan que entre los instrumentos que proveen recursos al sector público, destaca la política tributaria y los ingresos por la venta de bienes y servicios a través del sector paraestatal. El sistema tributario es un importante instrumento de política económica para alcanzar los objetivos de crecimiento económico y de justicia social. La política tributaria se orientará a hacer más equitativa la carga fiscal entre personas, sectores y regiones; a promover una mejor distribución del ingreso, y a estimular significativamente la recaudación efectiva, estableciendo una mejor y más progresiva relación entre los ingresos no tributarios y tributarios, y dentro de estos últimos, entre impuestos directos e indirectos. Así, se ratifica que uno de los principales propósitos de la política tributaria en la administración será disminuir sustancialmente la evasión fiscal. Se menciona que "el esquema tributario actual, aunque perfecto en términos de una mayor equidad, está diseñado para captar mayores recursos de quienes más tienen".²

Como ya se había mencionado que, si bien se tenía un sistema tributario adecuado, ello no garantizaba los resultados requeridos porque la evasión fiscal era muy grande y distorsionaba sus propósitos, al tiempo que la menor recaudación incide sobre la capacidad del Estado para compensar, por medio del gasto público la desigualdad en la distribución del ingreso. Por ello, reducir la evasión, mediante un control de los causantes, en especial de los cautivos, permitirá fortalecer el ahorro público y contribuir a dar mayor equidad en la carga tributaria.

El Plan define que con estos propósitos, se continuará en la modernización y actualización del sistema tributario y que para ello, se reforzará el aspecto administrativo de la recaudación, a la aplicación de sus reglas y sanciones relacionadas con el -

cumplimiento de las obligaciones fiscales; avanzar en la globalización del ingreso de las personas físicas contribuyentes al ISR; generalizar el ISR, eliminando las bases especiales de tributación en los casos en que éstas no se justifiquen; actualizar periódicamente las tasas de los derechos, de acuerdo a costos; y -revisar los criterios para establecer productos y aprovechamientos, con el fin de que estos ingresos recuperen gradualmente su participación en la recaudación total; continuar mientras sea necesario, con la desgravación a los causantes de menores ingresos y la adecuación de las tasas para que aquellos con mayores ingresos paguen más, por consiguiente, el salario mínimo se seguirá utilizando como exención básica; se normalizará el régimen tributario de todas las empresas y organismos del sector público.

Según el planteamiento, la política de ingresos del sector -paraestatal persigue rehabilitar el ahorro de la empresa pública para que ésta pueda seguir impulsando y orientando el desarrollo del país en condiciones de financiamiento sano corrigiendo al mismo tiempo, las distorsiones en los precios relativos para aumentar la eficiencia económica y la equidad social. Aquí se instituyen dos puntos: se adecuarán los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, a fin de que el ahorro público no dependa sólo de unas cuantas empresas, manteniendo los subsidios en aquellos bienes y servicios que tengan el claro y significativo efecto sobre el empleo, la distribución del ingreso y el bienestar de las mayorías, ya una vez superado el período de ajuste, las adecuaciones se harían de manera paulatina y constante; y se avanzará en la rehabilitación financiera integral de la empresa pública, mediante el establecimiento de normas y mecanismos de verificación y control de costos y resultados, estableciendo también mecanismos adecuados de financiamiento de la empresa pública. Tal es que se prevee que "como resultado de las políticas anteriores, se incrementarán los ingresos públicos como proporción del producto y se calcula que el ahorro consolidado del sector -presupuestal alcanzará poco más del 20% del ahorro interno total y estará en condiciones de financiar la mitad de la inversión -presupuestal en el período 1985-1988".³

En cuanto a la política de empresa pública, se considera que ellas constituyen la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores. Pero en un marco donde la empresa pública presenta rezagos significativos, en donde los precios y tarifas de los bienes y servicios que comercializa no refleja costos reales, el deterioro de su estructura financiera por el descenso de sus ingresos corrientes, la asignación indiscriminada de subsidios, etc., harán ver la necesidad de plantear una política que ayude a corregir las ineficiencias y a que se aproveche plenamente las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y -

servicios. El desarrollo de la empresa pública tendrá que basarse en consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiere, más que en el crecimiento indiscriminado de sus actividades. Se afirma que en el futuro inmediato tendrán que seguirse criterios de selectividad y ajuste estricto a las prioridades sociales y a los recursos financieros disponibles, preservando los servicios públicos indispensables y al mismo tiempo, concediendo la atención necesaria y programas de operación e inversión primaria. Por tanto, para lograr una administración pública paraestatal eficiente se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinen su permanencia bajo control estatal, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

En cuanto a la política social, los objetivos de empleo y distribución del ingreso de igual forma se establecen como prioritarios; se dice que la dinámica de las desigualdades sociales está condicionada por la participación relativa en el PIB de los salarios, las utilidades y los ingresos gubernamentales. Por su lado, estas variables se explican por los distintos tipos de propiedad de los medios de producción, por la distribución de dichos medios entre la población, por la estructura y comportamiento de la actividad económica y por las formas de regulación o intervención del Estado. De esta manera, el tamaño y estructura de la población, su distribución en el espacio y su nivel y formas de vida, que incluye costumbres, grados de capacitación y organización y posibilidades de acceso a los satisfactores básicos, ejercen también una influencia considerable sobre la evolución de las desigualdades en la población. Si bien, la política social, cuenta con instrumentos tributarios y de gasto público, al igual que administrativos, de fomento económico para incidir sobre los factores mencionados, sus logros no son tan significativos cuando se enfrentan a desigualdades históricas.

La desigual concentración del ingreso es resultado también del patrón de industrialización, en donde se dió una excesiva protección al sector industrial, manteniéndose más allá de lo necesario, acentuándose la incapacidad de la economía para crear ocupación en el volumen y calidad suficientes. La estrategia de protección privilegió lo industrial sobre lo agropecuario, lo urbano sobre lo rural, agudizando el rezago de la agricultura y las diferencias ciudad-campo.

Visto así, los lineamientos para elevar la generación de empleos y proteger y mejorar el poder adquisitivo del salario, se dará a través de gasto público y se condicionará la política de apoyos y estímulos a la creación de empleos como objetivo prioritario. Además de que se canalizará la inversión a zonas con poco auge industrial.

A principios de 1982, se establecieron objetivos tales como

servicios. El desarrollo de la empresa pública tendrá que basarse en consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiere, más que en el crecimiento indiscriminado de sus actividades. Se afirma que en el futuro inmediato tendrán que seguirse criterios de selectividad y ajuste estricto a las prioridades sociales y a los recursos financieros disponibles, preservando los servicios públicos indispensables y al mismo tiempo, concediendo la atención necesaria y programas de operación e inversión primaria. Por tanto, para lograr una administración pública paraestatal eficiente se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinen su permanencia bajo control estatal, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

En cuanto a la política social, los objetivos de empleo y distribución del ingreso de igual forma se establecen como prioritarios; se dice que la dinámica de las desigualdades sociales está condicionada por la participación relativa en el PIB de los salarios, las utilidades y los ingresos gubernamentales. Por su lado, estas variables se explican por los distintos tipos de propiedad de los medios de producción, por la distribución de dichos medios entre la población, por la estructura y comportamiento de la actividad económica y por las formas de regulación e intervención del Estado. De esta manera, el tamaño y estructura de la población, su distribución en el espacio y su nivel y formas de vida, que incluye costumbres, grados de capacitación y organización y posibilidades de acceso a los satisfactores básicos, ejercen también una influencia considerable sobre la evolución de las desigualdades en la población. Si bien, la política social, cuenta con instrumentos tributarios y de gasto público, al igual que administrativos, de fomento económico para incidir sobre los factores mencionados, sus logros no son tan significativos cuando se enfrentan a desigualdades históricas.

La desigual concentración del ingreso es resultado también del patrón de industrialización, en donde se dio una excesiva protección al sector industrial, manteniéndose más allá de lo necesario, acentuándose la incapacidad de la economía para crear ocupación en el volumen y calidad suficientes. La estrategia de protección privilegió lo industrial sobre lo agropecuario, lo urbano sobre lo rural, agudizando el rezago de la agricultura y las diferencias ciudad-campo.

Visto así, los lineamientos para elevar la generación de empleos y proteger y mejorar el poder adquisitivo del salario, se dará a través de gasto público y se condicionará la política de apoyos y estímulos a la creación de empleos como objetivo prioritario. Además de que se canalizará la inversión a zonas con poco auge industrial.

A principios de 1982, se establecieron objetivos tales como

fortalecer la función del Estado en la economía y adecuar la estructura fiscal, observando los principios de equidad y corrigiendo las distorsiones que había provocado el proceso inflacionario, imprimiendo mayor progresividad al ISR de las personas y desalentar el gasto en bienes que, por la escasez de recursos, el país no podía ni debía producir, y al mismo tiempo alentar la inversión productiva.

En los criterios generales de política económica para 1983, se definen objetivos para enfrentar los problemas imperantes de 1982, que sirvan de base para llevar a cabo transformaciones profundas en el corto plazo. Las políticas hacendaria y financiera se proponían a incrementar el ahorro interno, sanear las finanzas públicas, perfeccionar la estructura y funciones del sistema bancario; y estabilizar el mercado cambiario, a fin de disminuir la inflación, reordenar la economía y proteger el empleo.

Se continúa apoyando en la profundización de las reformas al sistema impositivo, de estímulos fiscales y de empresas paraestatales, así como el uso racional de los recursos petroleros.

Se reitera que gran parte de las causas que originaron la crisis, se encuentran en el desequilibrio de las finanzas públicas. En materia de ahorro interno del sector público, dada la relativa poca flexibilidad del aparato fiscal, se buscaría fortalecer una política más racional y eficiente de precios y tarifas de los bienes y servicios que produce. Pero sin embargo, se considera el importantísimo papel que tiene el sistema tributario.

La política fiscal pretende la promoción y coordinación de las acciones tributarias con respecto a las de orden financiero y crediticio, a fin de lograr que los egresos del sector público guarden la debida correspondencia con las disponibilidades reales del sistema financiero nacional y su adecuada distribución entre los sectores público y privado. La importancia de promover una reforma fiscal, es para fortalecer la capacidad de captación de recursos al fisco, ampliando la base, combatiendo la evasión radicalmente, así como cerrar vacíos y lagunas que permiten la elusión. Se plantea la distribución equitativa de las cargas y la eliminación de tratamientos diferenciales que no sean justificados, la revisión al esquema de coordinación fiscal entre Federación, Estados y Municipios.

En el régimen del impuesto sobre la renta las reformas son encaminadas a lograr una mayor progresividad afectando, en lo referente a las personas físicas, a quien más tiene y desgravando a los grupos de bajos ingresos. Otro paso a seguir, es perfeccionar los mecanismos de fiscalización que impidan la evasión y elusión fiscales, la eliminación del anonimato en la tenencia de

Las acciones y otros título-valores, elemento esencial para el control de los ingresos.

Identificar quien recibe el ingreso constituye un paso ineludible para dar plena aplicación a la progresividad de los impuestos directos. Por otra parte, en el tratamiento tributario a las empresas se busca alcanzar el equilibrio entre las necesidades recaudatorias y el aseguramiento de razonables utilidades a los productores. Con respecto a los impuestos indirectos, las medidas plasmadas pretenden aumentar la recaudación, mejorando su estructura y eliminando tratamientos preferenciales injustificados; así, en el régimen del valor agregado, la mayor parte de la canasta de consumo popular continuará exenta, a tasa 0 o con tasa del 6%, esto debido a que se incluyen alimentos no procesados, algunos industrializados, la renta de casa-habitación, transporte y medicinas.

En la formación de ahorro del sector público, se menciona que el petróleo seguirá teniendo un papel importante. Pero que su explotación y exportación se ajustarán a una planeación adecuada, a una operación eficiente y honesta, en los aspectos técnico y financiero. El financiamiento del desarrollo no dependerá sólo del petróleo.

En ese tiempo, las autoridades hacendarias afirmaron que la formulación de la Ley de Ingresos se basaba en el punto 6 de el PIRE. De esta manera, se plantea que el saneamiento de las finanzas públicas implicaría en 1983 bajar el déficit presupuestal a 8.5% del PIB, equivalente a cerca de la mitad de lo que representó en 1982, y que se esperaba que en 1985 llegase a un 3.5%. Así el esfuerzo para alcanzar la meta correspondería a reducir el gasto y que los recursos necesarios se obtendrían por partes iguales de la recaudación tributaria y del incremento de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público.

En la iniciativa de Ley de ingresos de la Federación, la política tributaria persigue dar solución a los problemas económicos en una forma congruente junto con los demás instrumentos de regulación económica. Por tanto, las modificaciones que se implantarán en el régimen impositivo proporcionarán ingresos adicionales equivalentes en alrededor del 2% del PIB de ese año. Para 1983 se calcula una recaudación del gobierno federal con un incremento de 98.3% con respecto al total.

Cabe subrayar que durante 1983, dadas las restricciones presupuestales, los estímulos tributarios serán menores. Su aplicación, como ya se había mencionado, llevará implícita una rigurosa selectividad, atendiendo a las prioridades nacionales.

La política de ingresos también tomó en cuenta, el mejorar -

la recaudación y administración de los derechos, buscando un menor efecto antiinflacionario con financiamiento más sano del presupuesto. Se pretende coadyuvar a mantener condiciones para la reducción del consumo irresponsable y racionalizar la demanda.

Finalmente, el planteamiento global es que se pretende seguir dando a los instrumentos de captación de fuentes tributarias o no tributarias las características necesarias para incorporarlas en forma coordinada y eficiente a la política fiscal, y ésta no sólo concebida como política impositiva, sino incluyendo a las políticas de gasto público y de participación gubernamental en el aparato productivo. La política de ingresos diseñada representa una de las grandes líneas de acción en materia de financiamiento, con lo cual se responde de manera directa a los principales problemas estructurales identificados en el Plan Nacional de Desarrollo; las acciones que habrán de efectuarse para que la capacidad de recaudación federal sea una de las fuentes proveedoras de recursos del sistema económico, la cual, junto con la canalización del ahorro por parte del sistema bancario nacional, integrarán la corriente de fondos que lubriquen la recuperación y la reanudación del desarrollo de la economía mexicana.

En los criterios generales de política económica para 1984, al programar la política fiscal, se reconoce que "la economía no se ha recuperado del todo, por lo que deberá mantenerse los lineamientos fundamentales del programa de reordenamiento económico y que se seguirá requiriendo un esfuerzo especial en materia de ingresos públicos, que sea suficiente para abatir el déficit del sector público a 5.5% del PIB". No obstante, cualquier medida para fortalecer el ingreso público debe conseguirse sin elevar a los impuestos, ya que aún cuando la carga fiscal en términos del PIB es comparable con la de países que tienen grado similar de desarrollo, el nivel de las tasas y tarifas es alto, por lo que un incremento adicional, por pequeño que fuere sería, según se plantea, contraproducente, ya que alentaría la evasión y podría entorpecer la inversión y la producción, agravando el desempleo y retrasar la recuperación de la economía.

Se persistirá en el saneamiento de las finanzas públicas a través del combate a la evasión fiscal y porque es una de las tareas más difíciles, tomará varios años precisando de esta manera de la participación y colaboración de toda la sociedad. El criterio que se tiene es que la evasión distorsiona la equidad del sistema tributario, al mismo tiempo que limita la capacidad del Estado para compensar, a través del gasto público, la desigual distribución del ingreso. Por eso, al reducirla a través de un mayor control de los causantes, en especial los no cautivos, se fortalecerá el ingreso público y se contribuirá a elevar la justicia tributaria.

Se vuelve a especificar que dentro del PND es incuestionable el papel de la política hacendaria, cuya eficacia depende de su articulación con las acciones de todos los sectores de la economía de su congruencia con el resto de los instrumentos de política gubernamental y del esfuerzo emprendido por grupos sociales. Se tiene que existe un margen de acción restringido para la política fiscal y que el régimen tributario corre el riesgo de perder capacidad recaudatoria. Por ello, Las enmiendas a las leyes que se propondrán buscan dotar a la administración tributaria de armas efectivas para vigorizar esta tarea.

La política de austeridad en materia de sueldos y salarios - ha dado resultados positivos en la lucha contra la inflación, pero constituyen un obstáculo para incrementar el ingreso público. En tales condiciones, la política fiscal deberá asumir un papel prudente y discreto.

El impuesto sobre la renta seguirá siendo la pieza clave para el gobierno federal, no sólo desde el punto de vista recaudatorio, sino para buscar mayor equidad y control de la evasión. - La inflación seguirá complicando la aplicación del ISR, por consiguiente, a fin de atenuar los aumentos de la progresividad de los impuestos ocasionados por dicha inflación es necesario ajustar la tarifa de las personas físicas y también resulta conveniente buscar mecanismos para evitar que la inflación obstruya - la capitalización de las empresas.

Se insiste en la globalización de los ingresos a personas físicas, al mismo tiempo que se realiza un ajuste hacia abajo en las tarifas para mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores; pero que en materia de globalización de ingresos, existían algunas lagunas en la ley, en ese tiempo vigente, tales como con los derechos de autor y los ingresos en servicio de previsión social.

Se menciona que otros problemas son la fragmentación del ingreso entre familiares y las operaciones de crédito respaldadas llevadas a cabo con la intermediación del sistema bancario. Entre tanto, es necesario eliminar las bases especiales de tributación en el sector autotransporte y el agropecuario, pues el PND establece el compromiso de eliminar este tratamiento de privilegio.

En el sistema de pagos provisionales y de retenciones se ajustarán para que la suma de esos pagos provisionales se acerque en la mayor medida posible al pago definitivo ya que esto se considera crucial ante una situación inflacionaria y como elemento de lucha contra el incumplimiento. Además de que es justo tanto para contribuyentes como para el gobierno. También lo es, ante u

na situación inflacionaria, revisar la periodicidad de los pagos. De tal forma, los pagos provisionales no se deben acumular en unos cuantos meses, porque se dificulta la operación del sistema recaudatorio y se complica el manejo del flujo de efectivo de las empresas; y está en revisión el sistema de cálculo de pagos provisionales para ajustarlo al sistema de reducción de dividendos.

Como la tónica en materia fiscal es combatir la evasión, es impostergable revisar el régimen de causantes menores porque lo establecen como uno de los principales focos de evasión. En materia de Derechos se procurará que la SHCP actúe con mayor flexibilidad en su aplicación y revisión y se propondrán modificaciones derivadas de las consultas que se han llevado a cabo con otras dependencias del Ejecutivo y con agrupaciones de contribuyentes.

Si bien, las políticas hacendaria y financiera, buscan una mayor coordinación y congruencia entre ellas, así como el resto de los demás instrumentos, también los objetivos propuestos se fundamentan en una estrategia de financiamiento del desarrollo, que sigue apoyándose en la profundización de las reformas a los sistemas impositivos, de precios y tarifas, de estímulos fiscales, financieros y de deuda pública. "La política tributaria para 1984, avanzará en su proceso de actualización y perfeccionamiento, permitiéndole cumplir con el objetivo que se le ha señalado: incrementar los ingresos sin aumentos en los impuestos." Para alcanzar ese doble propósito e imprimir una mayor equidad tributaria, se dará un vigoroso impulso a la modernización administrativa del sistema impositivo. Se pretende que cada quien contribuya de acuerdo con lo que le corresponde. Se dará mayor intensidad a los esfuerzos en la lucha contra la evasión y elusión fiscales, determinados como elementos claves para aumentar la equidad vertical y horizontal del sistema.

Cabe reiterar que para acentuar la progresividad del régimen impositivo en un marco de reordenación económica, es preciso que los impuestos directos recobren su importancia dentro de la carga tributaria, ya que la eficiencia de un sistema se advierte por la medida en que cada ciudadano contribuye a los gastos públicos conforme a su capacidad de pago real, dada por su ingreso.

Según lo plantean, se esperaba que en los últimos 4 años de la administración del Lic. Miguel de la Madrid, los impuestos directos llegasen a representar el 5.5% del PIB en promedio. Ello respondiendo en parte, a la eliminación de regímenes tributarios de excepción, incluso para las empresas públicas.

"Como resultado de las acciones previstas, se estima que la

participación de los ingresos tributarios del Gobierno Federal en el PIB alcance 17.2% en promedio durante el periodo 1985-1988". 7

Adicionalmente, se reconoce que las finanzas públicas condicionan, en buena medida, el comportamiento de las políticas financieras. Se menciona que en ejercicios anteriores, el elevado déficit público obligó a dirigir, casi exclusivamente, los instrumentos financieros a la obtención de recursos para cubrirlo.

En palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, en la exposición de motivos de la Ley de Ingresos para 1984, establece que "para aumentar la recaudación, sin cambios sustanciales en las tasas nominales, se requiere un adecuado control de los contribuyentes, fortalecer los métodos de asistencia y registro, afinar la legislación tributaria y, sobre todo, eficacia en la administración". 8

A fin de avanzar en materia de globalización, se propone la acumulación de ciertos ingresos por servicios, como es el caso de los intereses que obtienen las personas físicas vía préstamos otorgados por las empresas donde laboran, a tasa de interés bajas o nulas; esto para evitar que algunas personas se aprovechen del tratamiento fiscal otorgado a los intereses pagados por bancos. Se especifica que la propuesta no invalida los beneficios derivados de relaciones contractuales pactadas con anterioridad a su entrada en vigor, ni los que se deriven de ingresos de previsión social.

En lo que se refiere a derechos de autor se propone la acumulación por este concepto, con excepción de aquellos casos en que se hayan cubierto los derechos de registro. Se establece la obligación, para las personas morales que realicen esos pagos a quienes no hayan cubierto los derechos de registro, de retener y enterar el 20% de la cantidad otorgada, misma que será requisito indispensable para que esos pagos sean deducibles.

Medidas complementarias para reducir la evasión, fue el establecer la obligación, para las personas morales, de retener el 10% de los pagos por concepto de arrendamiento, honorarios e intereses, al momento de realizarlos; la retención será requisito fundamental para hacer deducibles esas partidas. Con ello se induciría a quien recibe el pago, a presentar declaración.

La problemática de los contribuyentes menores ha representado una preocupación constante de la política tributaria. Con frecuencia se advertía que un gran número de contribuyentes se encuentran acogidos a éste régimen, aún cuando su volumen de operación no lo justifica. Se propone establecer de esta manera, la o

bligación para el contribuyente menor, de presentar declaración anual, sólo cuando tenga la exigencia de llevar registros contables, considerando los pagos bimestrales que se realizan, como provisionales, señalándose por giros, qué actividades quedarían sujetas a este régimen.

Durante 1984, Pemex, seguirá siendo el contribuyente más importante del país, esto contemplando en que sus volúmenes de producción y exportación harán posible aumentar los niveles de ventas internas y externas. Se estima que la aportación tributaria de la paraestatal al erario nacional representará alrededor de la tercera parte del total de los ingresos del Gobierno Federal.

Un aspecto importante que se destaca en la lucha contra la evasión y elusión fiscales, es el programa de fiscalización de la SHCP, que considera, entre otras cuestiones, la revisión permanente, a través de auditorías directas, a contribuyentes con ingresos superiores a 500 millones de pesos al año. Paralelo a esto, se continuará con los sistemas de revisiones normales y cíclicas de dictámenes y declaraciones de los demás contribuyentes.

Por último, se precisa que los subsidios deben limitarse y racionalizarse, ya que el otorgar subsidios en forma acelerada e indiscriminada, ocasiona efectos desfavorables en el combate a la inflación y a la redistribución del ingreso. En materia de estímulos fiscales, se propone concentrarlos en 4 aspectos prioritarios, tales como a la promoción selectiva de la inversión y el empleo, el fomento al desarrollo regional, la atención a los mínimos de bienestar y el fortalecimiento del sector externo. Los estímulos seguirán manejándose con estrictos criterios de austeridad y racionalidad, conforme a los lineamientos generales de selectividad. Así, el principal instrumento por el que se otorgan los incentivos fiscales seguirá siendo el Certificado de Promoción Fiscal, el cual se complementará con la aplicación de acuerdos de vigencia anual y, en casos especiales, con otros más específicos, como los que se utilizan para apoyar los programas de fomento.

En los criterios generales de política económica para 1985, se prosigue con el objetivo de sanear las finanzas públicas y el incremento del ahorro interno, aunque éste último sigue siendo insuficiente. Otros factores como las altas tasas de interés internas dificultan el equilibrio de las finanzas públicas y encarecen el crédito; asimismo, el nivel del déficit público requiere de ajustes adicionales.

Se menciona que el accionar del sector público se deberá guiar por los lineamientos establecidos en el PND y los programas específicos que se han dado a conocer, para consolidar la -

reordenación en la perspectiva del cambio estructural.

La meta para 1985 en materia de ingresos del gobierno federal será mantener una participación, con relación al PIB, similar a la que se obtuvo en 1984. Para el logro de este objetivo - se buscará aumentar la recaudación sin imponer nuevos gravámenes ni elevar las tasas existentes, sino a través de un ataque frontal a la evasión y elusión fiscales, así como de mejoras sustanciales en materia de administración tributaria.

Se menciona que al no proponer incrementos a los impuestos - se pretende evitar impactos negativos en la recuperación y que a la vez se ayude a fortalecer el poder adquisitivo de las grandes mayorías. De tal manera se sugiere un nuevo ajuste a la tarifa - del ISR a las personas físicas, a fin de proteger el ingreso - real de los contribuyentes, en especial los de menores ingresos, y que se reconoce, que son quienes han soportado, en gran medida, el costo social generado por la crisis.

Por otra parte, la acumulación integral de los dividendos - que contiene la legislación vigente se apoya en la mecánica de - deducción de dividendos. La reforma, aprobada desde 1983, ha dado buenos resultados, un avance importante en términos de equidad, sin alterar el mercado bursátil ni los flujos de inversión. No obstante, se ocasionaron efectos secundarios que se deberán corregir; el principal consiste en que esa mecánica promueve la distribución de dividendos e implica cargas financieras para las empresas, adicionales a las fiscales. Además de que se presta pa - ra prácticas elusivas y ventajas financieras por parte de las - personas físicas, fundamentalmente en los pagos provisionales - del ISR. Por esto, se propone un cambio de mecánica, para abando - nar el método de deducción y adoptar el de acreditamiento.

En cuanto al IVA no se plantea modificación alguna; se redoblarán esfuerzos en materia de coordinación fiscal con las entidades federativas, que son quienes administran el tributo, a efecto de evitar la enorme evasión fiscal que se observa en este renglón. Se continuará perfeccionando el Sistema Nacional de - Coordinación Fiscal.

De otra parte, se tiene contemplado ajustes en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y a los derechos que el Estado cobra por el uso o aprovechamiento de sus bienes y servicios ya que la medida más importante que se tomará será el establecimiento de un derecho extraordinario del 6%, sobre la extracción de - hidrocarburos, lo que implicaría un incremento de la carga fiscal de Pemex, en este concepto respecto al PIB. Ahora bien, se - considera que esta medida no afecta la capacidad ni el desarrollo de programas de la paraestatal, por lo que se aprovecha para

contar y asegurar niveles de recaudación real y así estar en posibilidad de financiar, con menores astringencias presupuestales el resto de los programas del gobierno federal.

En otros casos, se sugirieron medidas dirigidas a mantener la capacidad de recaudación de los derechos y resolver problemas de índole administrativa. Se vuelve a mencionar que tanto la evasión como la elusión fiscales generan problemas con profundos efectos, porque por una parte, merman los ingresos de la Federación, dificultando la tarea de sanear las finanzas públicas; y por otra, afecta los principios de justicia y de equidad horizontal al hacer que a iguales ingresos no se paguen iguales impuestos y se ataca a la equidad vertical, debido a que los más ricos tienen más posibilidades para evadir o eludir impuestos, lo que va en contra de los efectos redistributivos del sistema fiscal.

Se reconoce que la nación cuenta con un sistema tributario de los más avanzados en el mundo, pero que aún así, no rinde efectos positivos en la recaudación. Por ello, mejorar la coordinación y administración tributaria es prerequisite para que la hacienda pública esté en aptitud de abatir injusticias e inequidades y, al propio tiempo, elevar los montos recaudados. Constituye un objetivo, el hacer modificaciones al Código Fiscal de la Federación, a fin de mejorar el control y el registro de quienes no cumplen con sus obligaciones como contribuyentes.

La política de promoción fiscal continuará estimulando la inversión en actividades productivas y en la generación de empleos permanentes, observando, como ya se había establecido, criterios de selectividad, racionalidad, condicionalidad, transparencia y eficiencia, con el propósito de incentivar el desarrollo de las actividades y regiones prioritarias. En los estímulos fiscales se resalta el apoyo a los programas de mínimo bienestar.

Los objetivos y acciones que se establecen en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1986, son de cambio en materia hacendaria y financiera.

La política económica para 1986, se definió con el propósito fundamental de articular las exigencias de un esfuerzo adicional de reordenación, con las orientaciones del proceso de reconstrucción y cambio estructural. Se menciona que hay conciencia en que no habrá logros espectaculares.

Entre las necesidades que se tienen, está sanear las finanzas públicas. Ello implica el ajuste del gasto público y la eliminación, a través de precios reales, de los volúmenes de transferencia que se estaban otorgando a la empresa pública. Cabe destacar la imperante necesidad de incrementar el ahorro interno y

canalizarlo de manera eficiente en apoyo a la actividad productiva; ya que establecen que mientras no se alcancen niveles adecuados de ahorro, será imposible que la economía crezca sana y sostenidamente.

"En el sistema tributario mexicano para 1986, no se aumentará la carga tributaria en su conjunto, sino que se evitará que disminuya y se dificulte, de esta forma, el financiamiento sano del gasto público. Ante un contexto inflacionario, los impuestos directos, pese a las ventajas que en general representan, pierden importancia marginal, temporal y parcialmente, en función de la manera en que se afecta la base gravable. Se emprenderán estudios tendientes a ensanchar la base gravable de las empresas, con criterios de la más estricta equidad y justicia, para corregir los efectos distorsionantes que la inflación produce.

Por otro lado, reconociendo que la inflación ha afectado los ingresos reales de las personas físicas, y que los impuestos aumentan más que proporcionalmente por la estructura de la tarifa que se aplica a las percepciones nominales, se propone como en años anteriores, ajustar en forma generalizada dicha tarifa, con mayor énfasis en beneficiar los renglones que corresponden a las personas de bajos ingresos. Se dice que la reconstrucción nacional requiere de cantidades adicionales de recursos y que por esto y en forma transitoria, se sugiere una carga impositiva extraordinaria a los contribuyentes de ingresos medios y altos, así como un incremento en las tasas de algunos bienes y servicios específicos, dentro del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, cuyo consumo puede ser catalogado como no indispensable. Se plantea la aceleración a los ajustes en la administración tributaria, haciendo especial hincapié en aumentar la efectividad y frecuencia de fiscalización.

La política de precios y tarifas del sector público, que constituye la otra vertiente esencial del ajuste estructural del ingreso, intentará una mejor asignación de recursos en la economía, participar efectivamente en el aumento del ahorro gubernamental en general, y de las empresas públicas en particular, así como racionalizar los subsidios y darles una mayor equidad, buscando no impactar desfavorablemente en el consumo básico de la mayoría de la población y en las medidas antiinflacionarias propuestas.

Se refuerzan los incentivos para inducir la descentralización, se preservan los estímulos a la construcción de vivienda de bajo precio por arrendamiento y otros.

Resulta indispensable intensificar durante 1986 el proceso de reordenación económica con el propósito de reducir nuevamente

de manera significativa el déficit fiscal y la inflación.

En la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para - 1987, los lineamientos en materia hacendaria se diseñaron con - base en las directrices establecidas en el PND y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, considerando los objetivos del Programa de Aliento y Crecimiento que se plantean en los Criterios Generales de Política Económica.

Los lineamientos son tales que, considerando que el ámbito internacional es adverso, se ha integrado una política económica cuyo propósito fundamental es retomar la senda de un crecimiento con abatimiento de la inflación; y que entre sus principales elementos incluye la reducción del déficit presupuestal, tanto por la vía de la racionalización del gasto corriente, con reactivación de la inversión pública, como del aumento de los ingresos, mediante una profunda reforma tributaria acompañada por una política que evite rezagos en los precios y tarifas del sector público.

La política de ingresos, de acuerdo con el programa de aliento y crecimiento, tiene el propósito de modificar en su estructura las finanzas públicas, a fin de que contribuyan de la mejor manera al crecimiento económico y al cambio estructural, según las autoridades gubernamentales. Se diseñaron políticas de impuestos, de precios y tarifas y de gasto público que permitan - promover una mayor eficiencia en la asignación de los recursos. Inicialmente, el programa proponía como meta un ajuste en el déficit del sector público equivalente al 3% del PIB, mediante la combinación de modificaciones a la estructura del sistema tributario que tendría un incremento real en la recaudación del 1.3%; un ajuste en los precios y tarifas de las empresas paraestatales con aportación de 1.2%, y una reducción del 0.5% en el gasto público.

Así se advierte que el sistema tributario mexicano fue diseñado para operar en un ambiente de estabilidad de precios y que la inflación ha dado lugar a un círculo vicioso en el que conforme ésta aumenta disminuyen los ingresos tributarios. Esto ha dado lugar a un esquema de altas tasas impositivas y baja carga fiscal. Con objeto de corregir las distorsiones, el gobierno ha decidido iniciar una reforma estructural. Así, las modificaciones persiguen 3 objetivos centrales: aumentar la recaudación para coadyuvar a un financiamiento sano del gasto público, alentar la inversión productiva y mejorar la equidad tributaria. Lo anterior implica hacer esfuerzos para ampliar bases gravables y disminuir tasas impositivas, y fortalecer la administración para combatir la evasión y elusión fiscales.

En este sentido, se considera al ISR como elemento central -

del sistema tributario al cual es necesario avanzar en su perfeccionamiento y estudiar nuevos esquemas para el tratamiento de algunos rubros que componen su base impositiva, en particular de la relativa a las sociedades mercantiles.

En lo correspondiente a la Ley Federal de Derechos, se presenta una corrección en aquellas cuotas y tarifas cuyos aumentos hayan sido rebasados por la inflación, con el fin de aumentar la recaudación en términos reales.

En materia de coordinación fiscal se proponen medidas tendientes a fortalecer las haciendas de las entidades federativas y municipios, mediante un estímulo al esfuerzo recaudatorio, estableciéndose para los erarios locales un premio equivalente al 35% de la recaudación adicional sobre una meta previamente convenida con cada uno de los Estados.

En términos generales, "la política de promoción fiscal seguirá siendo congruente con la estrategia definida en el PND e incorporará acciones compatibles con el PAC. Se proponen estímulos fiscales que no sean acumulables para efecto del pago del ISR. En respuesta a la necesaria austeridad presupuestal, se mantendrán los niveles de estímulos fiscales ya establecidos, con el propósito de no superar 2.5% de los ingresos tributarios, excluyendo los provenientes de Pemex." 10

Los objetivos y estrategia económica para 1988 establecen - profundizar en las medidas de cambio estructural y fortalecimiento del ahorro interno, mediante una disciplina presupuestal que apoye al mismo tiempo la lucha contra la inflación; con un aumento en el gasto de inversión del sector público, sin que el gasto total, excluyendo intereses, aumente como proporción del PIB, así como el propiciar la recuperación de la inversión privada a través de apoyos fiscales. Esto, con la finalidad de fortalecer la capacidad de crecimiento económico sin arriesgar los avances logrados en la reordenación en este campo.

Otras acciones serán consolidar la reforma fiscal aprobada en 1987 con el objeto de fortalecer la recaudación, eliminando los efectos de la inflación sobre la base de los impuestos y aumentar la equidad y eficiencia del sistema tributario. Se plantea por parte de las autoridades, la simplificación de la legislación y de la administración tributaria, la modernización y la descentralización del aparato recaudatorio, como también el combate a la evasión fiscal. En cuanto al redimensionamiento del sector público, se intensifica de manera prioritaria el cambio estructural de aquellas empresas públicas no estratégicas. Habrá congruencia en la fijación de los precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrece el sector público, aumentando la fre-

cuencia y disminuyendo el monto de los ajustes.

En cuanto a la política de ingresos, ésta desempeñará la función básica de financiar con recursos propios la mayor parte del gasto del sector público ante un panorama de disciplina y austeridad presupuestal.

Para promover la inversión, según se menciona, se propone generalizar a la base tradicional del ISR la deducción inmediata, con el respectivo coeficiente, de la inversión realizada con capital propio; autorizando que dicha deducción se realice desde el momento en que se haga la erogación. En general el ISR se ajustará por la inflación. El sistema tributario será eficiente y la participación directa de los Estados en la recaudación del IVA propiciará el mayor esfuerzo recaudatorio. Por tanto, junto a estos planteamientos la política de precios y tarifas será muy importante en 2 sentidos, primero, lograr una estructura de precios adecuada que permita una asignación eficiente de recursos y, segundo, fortalecer los ingresos del sector público, evitando de esta manera rezagos respecto de la inflación, protegiendo por medio de la progresividad, el poder adquisitivo de los grupos de menores ingresos y finalmente que los ajustes repercutan favorablemente en los ingresos de la hacienda pública y que permitan cumplir con las metas fiscales.

En congruencia con la austeridad en materia de finanzas públicas, así como con los lineamientos de transparencia fiscal, en 1988, las instituciones de fomento realizarán diversas operaciones de revisión de programas, racionalización de subsidios financieros y traspasos de pasivos, más una mejora en los procedimientos contables y administrativos.

Se considera el mantenimiento del superávit primario del sector público que es el que reflejará la magnitud real del esfuerzo en el ajuste fiscal. Uno de los elementos fundamentales de la política de ingresos, es el combate permanente a la evasión y elusión fiscales, y de acuerdo a ello, se reforzará una cruzada nacional que fue emprendida en 1987, para continuar el proceso de modernización y reestructuración de las tareas de fiscalización a fin de alcanzar una presencia fiscal óptima. Se propone un paquete fiscal que incluye una serie de adecuaciones a la legislación impositiva y cuyos objetivos son: consolidar las reformas fiscales aprobadas en 1986, estimular la inversión de los sectores social y privado, simplificar la legislación y la administración fiscal y continuar con la recuperación de los ingresos del Gobierno Federal.

En lo que se refiere a la consolidación del esquema fiscal a probado en 1986, se propone depurar y ampliar tratamientos a ru-

bros del ISR que no se han ajustado por inflación o que observan ajustes imperfectos. Entre las modificaciones que se mencionan destacan: ajustar el costo de las acciones por la inflación del año para la base nueva, la cual sólo reconocía la inflación del año anterior; se propone permitir la deducción de la pérdida obtenida por empresas en la enajenación de acciones operadas en bolsa, sólo contra las ganancias generadas por el mismo concepto; establecer un mecanismo para que las empresas que inicien operaciones o que en su caso hayan registrado pérdidas el ejercicio anterior efectúen pagos provisionales y con esto eliminar la principal fuente de rezago en el entero de contribuciones, que aún persisten en el ISR; ajustar semestralmente la tarifa del ISR de las personas físicas y reducir la tasa máxima a 50%; en materia de bases especiales de tributación, en el ISR del sector agropecuario, se propone que las cuotas se ajusten de acuerdo con la evolución de los precios de garantía; se propone aumentar las cuotas aplicables a los autotransportistas.

Por lo que toca a la simplificación fiscal, se plantea la necesidad de realizar las adecuaciones fiscales que se requieren para concluir la etapa del proceso de simplificación y se proponen ajustes legislativos tales como: establecer un sistema de pagos provisionales en el ISR para empresas; introducir un procedimiento simplificado para calcular y ajustar por inflación las deducciones por inversión y las pérdidas del ejercicio; simplificar el régimen de tributación de las constructoras; elaboración y publicación de los reglamentos y la circular de la miscelánea en su versión reducida; diversos ajustes en la legislación dirigidos a simplificar los procedimientos administrativos. Ahora bien, se supone que estas medidas, junto con las que se instrumentaron durante 1987, permitirían una mejor integración y coordinación de esfuerzos al interior de la SHCP, con las entidades coordinadoras y con el público en general.

En el concepto de Derechos, se proponen adecuaciones con el objetivo de reducir los rezagos con respecto a la inflación, así mismo, ajustes en el registro y control de los derechos destinados a un fin específico, con el propósito de garantizar que se apliquen sólo cuando se haya autorizado la partida presupuestal correspondiente.

De acuerdo con estos lineamientos, el Secretario de Hacienda y Crédito Público formuló la siguiente expectativa "de aprobarse la iniciativa que se presenta a consideración de esa Soberanía, se estima que en 1988 los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Federal ascenderán a 69 billones 349 mil millones de pesos, monto 114.7% superior al total que se estima para 1987". 11

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La política de promoción fiscal ha configurado un esquema integral de estímulos que se dirigen a la mayoría de las actividades prioritarias y estratégicas definidas, según se dice, en el PND. Se prevé que para el ejercicio fiscal de 1988, se avance en la consolidación de los programas de promoción que se han aplicado, dentro de un marco de selectividad y transparencia y conforme a los criterios de austeridad presupuestal, se estima que las erogaciones involucradas por la política de estímulos fiscales no superarán 2.4% de los ingresos tributarios, excluyendo los provenientes de Pemex.

En cuanto a la justicia fiscal, se propusieron reformas que contribuirán a el desarrollo del sector hacendario y al mejoramiento del sistema de impartición de justicia, como de un avance sustancial en materia de descentralización.

En los Criterios Generales de Política Económica para 1989, queda claramente establecido que tanto la política económica como la política de ingreso y gasto quedarán enmarcadas en los objetivos y las estrategias que se dará a conocer en el PND 1989-1994.

La política económica que se plantea es de transición según se establece en el Acuerdo Nacional para el Crecimiento Económico y la Estabilidad, en la cual, la nueva estrategia de desarrollo por el Estado tendrá como objetivo fundamental elevar el nivel de vida y mejorar la distribución del ingreso.

Uno de los planteamientos es mantener un control muy severo y estricto de las finanzas públicas y profundizar en el cambio estructural. Asimismo, esta acción se contempla de igual forma en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico y cuyos propósitos son mantener un control estricto de las finanzas públicas, congruente con la estabilidad de precios, mantener constantes los precios y tarifas del sector público que más inciden sobre los consumidores, tales como gasolina, electricidad y gas doméstico, entre otros.

Las líneas de acción para la consecución de los objetivos del programa para 1989 plantean una disciplina en el ejercicio del gasto y el fortalecimiento de los ingresos, que asegure un balance fiscal congruente con las metas de inflación; una política de ingresos públicos que allegue los recursos internos suficientes para alcanzar la meta de superávit primario, promueva la eficiencia de la planta productiva, garantice la competitividad internacional del sistema tributario e incida favorablemente en la distribución del ingreso nacional así como una política de gasto público congruente con la meta fiscal planteada y basada en el cambio estructural del gasto, que incluya proyectos de -

coinversión del sector público con los sectores social y privado. Se menciona la elevación de la eficiencia del sector público y su intervención sólo en las actividades prioritarias y estratégicas.

En cuanto a la política tributaria, "esta tendrá 3 objetivos: fortalecer la hacienda pública federal, promover la competitividad con el exterior y mejorar la equidad del sistema. Se busca reducir las tasas impositivas y, a la vez, fortalecer los ingresos fiscales, mediante la ampliación de bases, la modernización y la simplificación de la administración fiscal, como también en el combate a la evasión". Se proponen medidas que aseguren una contribución mínima de todas las empresas en la recaudación, considerando que estos ingresos permitan adelantar la transición hacia la nueva base del ISR. La reforma implica una simplificación en el cálculo de la base gravable con menores tasas, fomentando la desconcentración económica, al permitir la deducción inmediata de las inversiones realizadas fuera de las tres grandes zonas metropolitanas. En el caso del ISR a personas físicas, se sugieren modificaciones que aseguren un tratamiento más equitativo y contribuir al logro de una disminución importante de las tasas marginales impositivas, reducción en las tasas medias que beneficie más a las personas de menores ingresos. Por consiguiente, también se perfilan ajustes en las tasas del IEPS.

Por lo que toca a los precios y tarifas, sus variaciones de berán ser compatibles con la política antiinflacionaria. Se ha dicho que bajo un contexto de economía abierta, el parámetro fundamental de referencia para la determinación de sus niveles son los precios internacionales, y que bajo estas consideraciones se realizarán los ajustes futuros. Por ello, se ha establecido desde un principio maximizar el impacto recaudatorio de los ingresos sin que se afecte en los precios a el poder adquisitivo de las mayorías.

Se prevee una disminución de los déficit financiero y operacional, como resultado de un esfuerzo fiscal efectivo y a la reducción esperada en las tasas de interés. Se manifiesta que la acción conjunta de las políticas de gasto, de ingresos y de financiamiento estimularán el crecimiento del ahorro interno, el cual es un elemento indispensable en la nueva etapa de desarrollo.

Consecuentemente, las adecuaciones a la legislación impositiva tendrán los siguientes objetivos, fortalecer los ingresos públicos sin afectar la estabilidad de precios, propiciar el crecimiento económico, mejorar la equidad y eficiencia del sistema fiscal y avanzar en el proceso de simplificación fiscal.

Según se dice, las modificaciones propuestas pretenden incrementar los ingresos tributarios del gobierno federal, actuando esencialmente en la recaudación proveniente de las sociedades mercantiles, mediante el establecimiento de un impuesto a sus activos netos, ya que además de generar recursos adicionales, regularizaría muy considerablemente el cumplimiento de las obligaciones fiscales de las empresas. Estas podrán acreditar el ISR que paguen contra este nuevo impuesto.

Finalmente, se propone un cambio en la estructura de los Derechos, con objeto de lograr una mayor simplificación administrativa, y autonomía en la gestión de los organismos públicos descentralizados.

Ahora bien, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la estrategia económica tiene 2 metas prioritarias, alcanzar una tasa de crecimiento cercana al 6% anual y consolidar la estabilidad, reduciendo el ritmo anual de aumento de precios a un nivel comparable al de los principales socios comerciales. En cuanto a la primera estrategia, ella se basará en 3 líneas de acción básicas: estabilización continua de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica; constituyéndose cada una de éstas, en procesos permanentes.

Encontramos que en la tercera línea básica, se contempla la modernización económica, orientada hacia un sector público más eficiente y menciona más adelante que el petróleo es y seguirá siendo propiedad de todos los mexicanos, pero sin embargo, por ser un recurso limitado y de importancia estratégica, se promoverá su ahorro y utilización de manera más racional.

En lo que se refiere a la política impositiva, el Plan propone consolidar una política tributaria que alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo sin perjudicar las finanzas públicas; impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente que fortalezca efectivamente el poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos y sea tolerante con la mínima desviación de los beneficios.

Nuevamente, en el PND, se establece seguir con el saneamiento de las finanzas públicas.

En el capítulo 5, titulado Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, el PND 1989-1994, determina una política de ingresos públicos, afirmando en primer lugar, que las políticas tributaria y de precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrece el sector público tendrán como finalidad inmediata propiciar recursos al propio sector pu

ra financiar sus actividades en forma estable. Al mismo tiempo, éstas políticas apoyarán la estabilidad de precios en el marco de la concertación social. Por tanto, la determinación de las tasas impositivas y los precios y tarifas públicos será compatible con la evolución de los salarios, el nivel general de precios y el tipo de cambio, en el contexto de la estrategia para consolidar el abatimiento de la inflación.

Con esto, además de recaudar los recursos suficientes y apoyar la estabilidad, se dice que "la política de ingresos promoverá una mejor distribución del ingreso y del bienestar, así como la eficiencia económica mediante una adecuada determinación de precios y el uso racional de los recursos escasos, renovables y no renovables, que administra el sector público".¹³

Ahora el contexto de análisis de la política de ingresos como de otras, será en un esquema de economía abierta y competitiva, por ello, se determina que los impuestos y los precios públicos deberán permitir que los productores nacionales compitan sin dificultad con los extranjeros. Las tasas impositivas y los precios internacionales de los bienes que comercia el sector público serán un punto de referencia básico para el diseño de la política de ingresos.

La política tributaria tiene como propósito fundamental combinar la ampliación de las bases gravables de los distintos impuestos como ampliar el número de contribuyentes con menores tasas impositivas, y que para ello, se continuará con el proceso de racionalización de las bases especiales de tributación, para adecuar el sistema tributario a la realidad de cada sector, asegurando el ISR de cada empresa de acuerdo a su capacidad de pago. En diversos impuestos continuará la eliminación de tratamientos preferenciales no justificados, con objeto de disminuir las distorsiones que propician en el proceso de asignación de recursos.

Para los años venideros, se avanzará paulatinamente y en forma concertada, con la desgravación del ISR a personas físicas para restablecer la equidad del sistema tributario. Disminuirán las tasas marginales que hasta ahora no lo han hecho, con el objeto de alentar el esfuerzo productivo. Se revisará el tratamiento a diversos conceptos que sólo han servido como fuente de evasión a ciertos grupos. El ISR de las empresas seguirá estimulando la reinversión de las utilidades. La aplicación de la base de este impuesto, junto con la introducción de conceptos que permitan un mejor control del mismo, coadyuvará a que se alcance una tasa comparable al de las economías con que se efectúa la mayor parte del comercio exterior del país.

Paralelamente a la reducción de las tasas impositivas, se continúa con el combate a la evasión y elusión fiscales para eliminar las distorsiones que ocasiona. Se ampliarán y mejorarán los procesos de auditoría y vigilancia de pago del impuesto; se avanzará en la simplificación de disposiciones y trámites, fomentando las asesorías al contribuyente con objeto de estimular el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Se menciona que la prioridad será la prevención y no el castigo, pero que se impondrá el interés público sobre la práctica de acciones delictivas que afectan al erario.

Se preve que el proceso de erradicación de la elusión fiscal eliminará imprecisiones, vacíos y tratamientos diferenciales injustificados en los ordenamientos fiscales que propician comportamientos no deseados en los contribuyentes, con el fin exclusivo de reducir su carga impositiva. Además la elusión y la evasión tienen en igual forma efectos nocivos, y que estos surgen de los defectos en las normas y procedimientos fiscales.

Así, la meta prioritaria de la administración impositiva será el combate a la evasión por medio de la información cruzada de los contribuyentes, la cual servirá para detectar omisiones de ingresos y promover y facilitar el registro voluntario de causantes.

En cuanto a la política de coordinación fiscal se busca fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal, con el propósito de alcanzar una mayor solidez de las finanzas públicas en los 3 niveles. Esta política, se advierte, estimulará el esfuerzo recaudatorio de cada entidad federativa.

Por otra parte, se menciona que el esfuerzo por fortalecer el ahorro interno deberá intensificarse y esto como condición necesaria para la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva. El fortalecimiento del ahorro público se preve dentro del contexto de finanzas públicas compatibles con la estabilización y la atención a las demandas sociales y con una reducción de la transferencia de recursos al exterior en un monto similar con la disponibilidad suficiente de recursos para alcanzar las metas de crecimiento económico.

En lo referente a las políticas para fortalecer el ahorro público, estas seguirán la misma vía que en los años anteriores, en la reducción adicional del gasto primario que afecta básicamente a la inversión pública, dar una mayor orientación social al presupuesto, para compensar el impacto sobre el bienestar de las mayorías en la reducción del gasto público total, lograr equilibrar las finanzas públicas. Consecuentemente, los necesarios aumentos de la inversión deberán apoyarse en un amplio es-

fuerzo por incrementar el ahorro, con una mayor eficiencia operativa. Resulta indispensable ejercer una cuidadosa selectividad de proyectos. Además las empresas del sector público deben elevar la rentabilidad de sus recursos, que seguirán siendo escasos.

Tal es que para fortalecer el ahorro público como fuente para financiar una mayor inversión y para aumentar el rendimiento social de la misma, se priorizará en las siguientes acciones: - fortalecer los ingresos, mediante una más eficiente recaudación fiscal, mayor productividad en las empresas públicas y una política de precios y tarifas. Entre otras acciones.

Ya en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1990, se plantea que el sector público se concentre en áreas estratégicas y con una mayor capacidad de acción. Así por ejemplo, en el sector hacendario se menciona que debe impulsarse una política de financiamiento del desarrollo orientada a lograr resultados inmediatos e incrementar el ahorro nacional y de esta manera canalizarlo a los sectores social y productivo vía modernización del sistema tributario y financiero.

En la modernización financiera y tributaria se tiene como base el consenso social y político y el análisis de las principales tendencias mundiales en estos aspectos. El mecanismo del Gobierno Federal para fortalecer la capacidad de ahorro será por medio del aumento de recursos en la recaudación fiscal, lo cual constituye un proceso no inflacionario para financiar el aumento de la inversión pública en los renglones estratégicos y prioritarios, contribuyendo al crecimiento económico.

Por tanto, el incremento de la recaudación provendrá de un mayor número de contribuyentes, pero con menores tasas impositivas; ya que ante los compromisos del Estado para satisfacer los servicios básicos y para desarrollar las áreas estratégicas, hacen indispensable que se fortalezca el sistema tributario y se de una política realista de precios y tarifas de los bienes y servicios que provee el sector público.

Se plantea que para 1990, la estrategia económica se basará en mantener la congruencia de las políticas fiscal, monetaria, financiera y de tipo de cambio en el marco de una estricta disciplina en las finanzas públicas.

Las medidas referentes a la política de ingresos persiguen además de fortalecer los ingresos públicos, simplificar las disposiciones fiscales y generalizar el cumplimiento de obligaciones, ampliar la base de los distintos impuestos y mejorar el control y la fiscalización. Con ésto la intención es mejorar la equidad y la eficiencia tributarias.

Así, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, estima que "las modificaciones propuestas buscan incrementar los ingresos tributarios del Gobierno Federal de 10.2% del PIB en 1989 a 10.5% en 1990". 14

De tal manera, con el objeto de ampliar la base gravable se diseñaron las siguientes líneas de acción, actuar en la recaudación del ISR a través de la ampliación del número de contribuyentes que tributan en el régimen general de este impuesto. Se menciona que la complejidad del régimen ha provocado que grandes sectores de contribuyentes tributen a través de esquemas simplificados, como el régimen de menores y de bases especiales de tributación, lo que genera distorsiones fiscales y formas de eludir. Es por ello que para corregir esa situación, se propone un régimen simplificado dentro del ISR y del impuesto al activo de las empresas para personas físicas con actividades empresariales que sirva de transición al régimen general de la ley del ISR; afirmándose que con esto se logrará un mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales sin ocasionar una carga administrativa o tributaria excesiva a estos contribuyentes.

Dicha propuesta contempla la incorporación de esos contribuyentes al régimen normal del impuesto al valor agregado.

Se propone dar seguimiento al compromiso establecido en la exposición de motivos de 1989, con respecto a reducir la tasa del ISR a sociedades mercantiles al 36% y para las personas físicas una propuesta de reestructuración integral de la tarifa. Se habla de mantener la progresividad y reducir las tasas marginales a los diversos estratos de ingresos con una tasa máxima de 35%; y se explica, que es con el propósito de fomentar la inversión y el esfuerzo productivo de los contribuyentes.

Se avanzará con diversas iniciativas en materia de simplificación fiscal. En cuanto a la coordinación fiscal, se plantean reformas a la legislación con el fin de permitir al sistema de participaciones ser más redistributivo y premiar su eficiencia-fiscalizadora, con tal de que estos cambios fortalezcan la descentralización y la autonomía de los Estados.

En éstos planteamientos, se dice que con base en lo establecido en la Constitución, se combatirá contra la evasión fiscal, ya que no sólo se afecta a las finanzas públicas, sino que también afecta el principio básico de equidad y entorpece el sano desarrollo del país, porque disminuye los recursos necesarios para proyectos estratégicos y para gasto social; y citan el Art. 31 Fracción IV, el cual garantiza la equidad fiscal al dar trato

igual a todos los mexicanos. Asimismo, el fortalecimiento de los ingresos públicos a través del perfeccionamiento del sistema fiscal continuará en estricto apego a la máxima constitucional que sostiene gravar más al que más tiene.

Como ya se había dicho, el sistema tributario promoverá la competitividad de los productores nacionales en los mercados internacionales. Mencionan que la minería atraviesa por un período prolongado de estancamiento mundial en sus precios; en el país ésta se ubica en los más bajos precios internacionales y en una fuerte carga fiscal, por lo cual se propone la eliminación del derecho a la minería a lo largo de los próximos 3 años; parte de la recaudación se recuperará mediante el cobro más elevado a quienes detenten derechos sobre yacimientos no explotados.

Los objetivos para 1991 retoman los compromisos establecidos en el PND 1989-1994, y el saneamiento de las finanzas públicas siguen siendo uno de los elementos fundamentales de la política económica y en base a ello se programa alcanzar un déficit fiscal mínimo.

La reducción del déficit financiero podrá acompañarse de una disminución en el superávit primario estimado en 7.5% del PIB para 1991, excluyendo el beneficio de la reducción de la deuda externa.

Asimismo, la política de ingresos buscará consolidar las reformas fiscales, elevar la eficiencia del sistema tributario y fortalecer las finanzas públicas, incluyendo las de las empresas públicas. Se impulsará una mayor equidad en la distribución de las cargas fiscales y se protegerá el bienestar de la población de menores ingresos.

De esta manera se propone que la tasa del ISR de las empresas continuará descendiendo de 36% a 35% para 1991; se permitirá una mayor deducción inmediata por concepto de la depreciación de inversiones realizadas fuera de las 3 grandes zonas metropolitanas con una disminución de la tasa de descuento para calcular el valor presente de los flujos de depreciación de 7.5 a 5%.

Como complemento a las medidas de fortalecimiento del ingreso público, se tiene que el reciente incremento del precio de la gasolina, junto con el de algunos otros petrolíferos, fue necesario para corregir un rezago que propició el exceso en el consumo, elevadas importaciones de gasolina para hacer frente a la demanda y un subsidio creciente a costa del erario.

Igualmente se anuncian reformas fiscales que coadyuven a los cambios en materia tributaria y que según las autoridades hacen-

darias son reformas en 6 sentidos: "son seis las direcciones - en que se deseó avanzar: 1) Reducción de tasas impositivas y estímulo a la inversión, 2) Ampliación del número de contribuyentes, 3) Apoyo jurídico a la administración tributaria, 4) Combate a la elusión y evasión, 5) Simplificar las disposiciones y, fundamentalmente, 6) Contribuir al saneamiento de las finanzas públicas".¹⁵

En los Criterios Generales de Política Económica para 1992, se plantea la persistencia en el saneamiento de las finanzas públicas como una de las herramientas para alcanzar el principal objetivo de la política económica, el cual es reducir la inflación a niveles de un dígito. Se espera un presupuesto superavitario en 0.8% del PIB. Tal es que el financiamiento de la inversión productiva de un incremento del ahorro financiero interno, de la profundización en el saneamiento de las finanzas públicas, entre otros.

Por su parte, la política de ingresos busca lograr una distribución más equitativa de la carga fiscal mediante reducciones en las tasas impositivas como de la ampliación de la base gravable. Y se menciona que dentro de este contexto, se proponen una serie de medidas entre las que destacan: 1) reducir a la mitad la carga fiscal de los contribuyentes con ingresos inferiores a 5 salarios mínimos, tomándose en cuenta los ingresos no acumulables que obtienen en la empresa, 2) hacer deducible la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, para fines del ISR, si aquella excede de el monto de los gastos no deducibles, 3) reducir la tasa de recargos del 18 al 12% y permitir la deducción para fines impositivos, 4) ampliar la fecha de pago y entero de impuestos al día 17 de cada mes, 5) establecer pagos trimestrales, en vez de mensuales, para quienes prestan servicios personales independientes, 6) elevar el monto del perjuicio fiscal necesario para la presentación de querrelas por la SHCP, de 5 a 30 mil nuevos pesos, 7) eliminar la deducción de los vehículos que no formen parte de flotas destinadas directamente al acarreo de bienes o la prestación de servicios, 8) limitar la deducibilidad de los gastos de alimentación y viáticos en el extranjero a 900 nuevos pesos diarios, 9) limitar a un salario mínimo por trabajador la deducción por gastos de comedores, que hacen las empresas, siempre que éstos estén a disposición de todos los trabajadores y 10) ampliar el plazo de caducidad de los créditos fiscales cuando la autoridad inicie una auditoría. De tal manera que las 11 medidas 4 medidas tendrán propósito de ampliar la base impositiva.

En otras proposiciones está la reducción del IVA del 15 al 10% y se elimina la del 20%. La uniformidad en la tasa de este impuesto simplifica sustancialmente los trámites y a la vez que

desincentiva la evasión, estimulando y facilitando el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Además de la reducción del IVA se concertaron diversas medidas para compensar los incrementos de precios de gasolinas y tarifas. En congruencia con los propósitos señalados, se continuará ampliando la base fiscal y fortaleciendo la fiscalización. Se propone gravar con el IVA los intereses al consumo y aumentar los derechos por el uso de aguas en las zonas donde su nivel actual es más reducido. Se contempla el aumento de las tenencias de automóviles, para que las entidades federativas puedan disponer de mayores fondos para la conservación de su infraestructura porque los ingresos resultantes de esta medida son para el erario de los Estados, según la Ley de Coordinación Fiscal.

La política fiscal actuará en forma conjunta con las políticas monetaria y cambiaria para alcanzar la estabilidad de precios en forma permanente.

En la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1993, se propone como objetivos de política económica, "perseverar en la disciplina fiscal como eje central de los criterios que rigen a las demás acciones. La estrategia contempla profundizar aún más en el esfuerzo de racionalizar el gasto que ejerce el Estado, ampliar las bases gravables que den estabilidad a las tasas tributarias, fortalecer financieramente a las empresas paraestatales, redimensionar al Estado, y por ende, fortalecer y mejorar su capacidad rectora de la actividad económica" 16

Se prevee un balance financiero superavitario del sector público en 1.7% del PIB. Dicho balance representará, según se dice, un esfuerzo muy significativo, tanto por el lado de la política de ingresos públicos como por el de racionalización del gasto. Se menciona que la disciplina fiscal es la mejor garantía para abatir la inflación y dar solidez a el crecimiento económico.

Esta iniciativa busca dar estabilidad al sistema tributario, fortalecer la recaudación sin modificaciones fiscales, mantener la competitividad del sistema fiscal mexicano con respecto al de los principales socios comerciales, con el fin de promover la inversión; para 1993 no hay miscelánea fiscal. Así, la consolidación en materia tributaria implica la permanencia de las disposiciones fiscales, para que el contribuyente tenga un conocimiento más amplio de sus obligaciones impositivas; se promoverá una administración tributaria más eficiente y una redistribución de las cargas.

Se continuará la tendencia de recaudación del ISR, reduciendo gravámenes al factor trabajo. Se dice que entre 1988 y 1993

la participación del factor trabajo en la recaudación total del gravámen habrá disminuido en 6 puntos porcentuales. Para seguir fortaleciendo la recaudación, se continuará impulsando la fiscalización, al aumentar la presencia fiscal y diversificar los controles y ampliar las fuentes de información.

En cuanto a Pemex, los cambios introducidos en su Ley Orgánica y de los organismos subsidiarios obligaron a revisar el esquema fiscal. Se busca establecer un régimen de transición hacia una legislación impositiva acorde con las funciones que se derivan de la mencionada Ley Orgánica, sin que ello implique aumento en la carga fiscal que por muchos años ha cubierto la actividad petrolera, ni incida tampoco sobre los precios finales de los productos que comercializan estas entidades. No se afectarán las participaciones que reciben las entidades federativas. Además se establece que el nuevo sistema fiscal apoye e induzca el uso más eficiente de los recursos encomendados a Pemex y a cada una de las subsidiarias. Se mantiene el esquema de Derechos aplicado en 1992 pero al mismo tiempo se adiciona un nuevo régimen impositivo que sea más adecuado a la nueva organización.

Las autoridades hacendarias especifican que esta dualidad aparente de gravámenes es indispensable para no afectar a la paraestatal o a la carga fiscal, permitiendo que durante 1993 se detecten y solucionen los puntos más conflictivos en la definición de gravámenes y tasas que se aplicarán a esta industria; consecuentemente, los pagos derivados del esquema vigente serán acreditados contra los pagos del nuevo régimen propuesto.

Se mantendrán los precios y tarifas de las empresas públicas en sus niveles actuales, de acuerdo con las medidas concertadas en el Pacto y las excepciones que en el mismo se contienen.

El relajamiento de las políticas fiscal y monetaria constituirán un grave error.

El ejercicio fiscal contribuirá a atenuar la expansión de la demanda interna y apoyar el esfuerzo de estabilización de precios. En general la política de ingresos públicos propuesta para 1993, se establece para que contribuya por 3 vías distintas, al logro de los objetivos implícitos en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, fortalecer las finanzas públicas, - estabilización de precios y promover una distribución más equitativa del ingreso a través de la redistribución de la carga tributaria en favor de los estratos más bajos.

Y finalmente, en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1994, la estrategia sigue siendo la disciplina en la conducción de las finanzas públicas, junto a ello, por segundo a

ño consecutivo no se plantea una miscelánea fiscal. En esta iniciativa de ley en materia fiscal se busca mejorar la distribución de la carga fiscal en favor de los trabajadores de menores ingresos y estimular una mayor inversión. Por lo que respecta a lo primero las medidas son modificar el mecanismo del crédito fiscal para las personas que reciben ingresos por salarios, transformándolo en un monto, el cual decrece conforme aumenta el ingreso del trabajador. El nuevo esquema de crédito fiscal permitirá abandonar, a partir de enero de 1994, la referencia regional que existe en el actual crédito de 10% del salario mínimo, y se tomará como referencia la zona "A", cuyo salario mínimo es el más elevado. Se cree que además de simplificar el cálculo de dicho crédito, tendrá un impacto favorable en la distribución del ingreso a nivel regional y provocará un aumento adicional en el ingreso disponible de los trabajadores que prestan sus servicios en las áreas geográficas "B" y "C".

En cuanto al segundo objetivo, el promover una mayor inversión y crecimiento económico e impulsar la competitividad de la planta productiva, se prevé reducir la tasa del ISR para las personas morales y físicas con actividades empresariales de 35 a 34%. Con objeto de apoyar los proyectos de largo plazo que requieren elevadas inversiones, se propone modificar la Ley del Impuesto al Activo como un gravamen complementario al ISR.

Se proponen nuevos cambios al régimen fiscal de Pemex, con el fin de normar en definitiva la actividad petrolera, desaparecer el régimen fiscal vigente hasta 1992, y que operó en 1993 como garantía de que la carga fiscal en su conjunto no se afectaría, por un mecanismo más fácil de aplicar y que cumple con el mismo objetivo. También se consideran cambios en el IEPS aplicable a las gasolinas y diesel con el fin de promover la eficiencia en la industria productora de estos bienes. Además, se propone redefinir el derecho a la extracción de petróleo; no implicando así con estas medidas, aumento alguno en los precios de los combustibles que comercializa Pemex.

Otra de las propuestas es prorrogar para 1994 la tasa del 0% en el IVA en la enajenación e importación de medicinas de patente y de ciertos productos destinados a la alimentación. La introducción al mercado del gas natural de carburación hace necesario que así como para otros combustibles, se aplique el IEPS a este nuevo producto con una tasa fija de 50% para 1994 y de 60% a partir de 1995.

El fortalecimiento del federalismo ha sido un propósito permanente, renovando y perfeccionando el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con objeto de incrementar los recursos disponibles para las haciendas públicas estatales y municipales promo-

viendo a su vez, la armonización y simplificación de los sistemas impositivos de los 3 niveles de gobierno.

2.2) Metas alcanzadas.

A partir de 1982, año en que se hizo presente la crisis económica, era necesario corregir los desequilibrios internos, de esta manera las principales medidas de política económica se orientaron fundamentalmente a sanear las finanzas públicas y buscar una estabilidad financiera, cambiaria y de precios.

El planteamiento de política económica cambió a un diseño diferente plasmado en el PIRE y confirmado en noviembre de 1982, cuando las autoridades financieras de México enviaron al FMI una segunda carta de intención que contiene dicho programa y solicitó apoyo a la institución internacional en forma de convenio de facilidad ampliada. Siguiendo a ello, otras cartas en julio de 1986, abril de 1989 y abril de 1991, en las cuales se indican los esquemas macroeconómicos en el mediano y largo plazo. La corrección de los desequilibrios financieros del sector público constituyó un objetivo central del programa de ajuste.

Había que empezar con nuevas medidas para solucionar el desajuste financiero del sector público, ya que parte considerable de las dificultades en este renglón se derivaron de los pagos por concepto del servicio de deuda. Así, durante 1982-1989, el déficit financiero seguía siendo alto, esto porque los pagos por intereses continuaban siendo excesivos como consecuencia de nuevos incrementos en las tasas de interés nominales, por efectos de paridad cambiaria o por compromisos asumidos en el pago.

En virtud de que hay una gran influencia de la política de gasto público y de impuestos dentro de los agregados macroeconómicos fundamentales de la economía, sobre todo en cuanto a déficit público, es necesario presentar datos de ello.

En el Cuadro 1 se muestra la evolución de la situación financiera del sector público, lo cual evidencia los resultados obtenidos a partir de los objetivos de política económica ya mencionados en el primer apartado de este capítulo.

El balance financiero del sector público mide las necesidades crediticias totales que el sector requiere para cubrir la brecha entre gastos e ingresos totales en términos nominales. Este es igual a la intermediación financiera más el balance económico primario (balance presupuestal más balance extrapresupuestal más diferencias con fuentes de financiamiento).

CUADRO 1
Situación Financiera del Sector Público
(porcentajes del PIB)

Año	Balance financiero	Balance económico	Balance económico primario	Balance operacional	Intermediación financiera
1982	-16.8	-15.5	-7.3	-5.5	1.3
1983	-8.6	-8.1	4.2	0.4	0.4
1984	-8.4	-7.1	4.7	-0.3	1.3
1985	-9.5	-8.0	3.4	-0.8	1.5
1986	-16.0	-14.9	2.0	-2.4	1.1
1987	-16.0	-15.0	5.3	1.8	1.0
1988	-12.4	-10.8	7.6	3.6	1.6
1989	-5.6	-4.8	8.0	-1.7	0.6
1990	-3.9	-2.2	7.2	1.8	1.1
1991	-1.5	-0.1	8.5	2.7	0.9
1992	0.4	1.6	5.4	3.0	1.1
1993	-	0.7	3.5	1.6	-
1994	-	0.0	2.6	0.5	-

NOTA: Para 1990, excluye la reducción negociada de la deuda y en 1991, 1992 y 1993, excluye los ingresos estimados de la desincorporación de Telmex y de los bancos.

FUENTE: Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP.

El balance económico muestra el estado del presupuesto entre sus ingresos y gastos totales.

El balance económico primario es igual a la diferencia entre los ingresos totales del sector público y sus gastos totales distintos de intereses. Mide el esfuerzo de ajuste en términos de ingresos y de gastos en bienes y servicios reales.

El balance operacional del sector público es un indicador del cambio en el valor de la deuda pública durante el año.

Y finalmente, la intermediación financiera es el financiamiento otorgado por la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento al sector privado.

En el Cuadro 2, se presentan las operaciones financieras del sector público en forma más detallada.

Aunque es en 1983 cuando da inicio oficialmente el proceso de saneamiento de las finanzas públicas ya en 1982 se había cedido un papel preponderante a la política de precios y tarifas del sector público para incrementar sus ingresos; en el establecimiento de nuevos precios y tarifas, se recargó el mayor peso de los aumentos en los energéticos y sobre todo en las gasolinas, incrementos en las tarifas del IVA, pero aquí no se hablará de la dinámica de las modificaciones y reformas en el sistema tributario para incrementar los ingresos del erario, puesto que será tema a tratar en el apartado siguiente. Pero si se presentarán en cuadros estadísticos el curso que ha seguido los ingresos tanto del sector público en su conjunto como del gobierno federal.

Bajo este contexto, resulta interesante ver cuales fueron los efectos finales y logros por la aplicación del PIRE en cuanto a las finanzas públicas durante los años 1983-1985. En 1986 surge un nuevo impacto para la economía y consecuentemente a las finanzas, de manera brusca disminuye el precio del petróleo y se implementa una política de contención determinada en el PAC durante 1987-1988 y sus repercusiones en la evolución de las finanzas públicas.

Siguiendo el programa económico que ha emprendido procesos prolongados de saneamiento fiscal, continúa de alguna manera en diciembre de 1987 con el establecimiento del PSE en su primera fase y su permanencia hasta diciembre de 1994 en su diferente denominación PABEC segunda fase. Así, los principales instrumentos de política económica se coordinaron en apoyo a los objetivos del PSE, debe mencionarse en especial, la política fiscal, porque una de las acciones medulares dentro de ese proceso de

CUADRO 2
Operaciones Financieras del Sector Público Federal
(millones de nuevos pesos)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ingreso total a/ sector petrolero	2835.0	5882.1	9484.9	14787.4	24082.3	59102.7	118513.8
sector no petrolero	974.3	2555.2	3828.1	6381.1	8980.3	18829.4	29692.7
	1860.7	3326.9	5656.8	8906.3	15102.0	40273.3	88821.1
Gasto total a/ gasto corriente	4359.2	7338.3	11590.7	18596.3	35547.7	86891.2	154897.1
pago de intereses	3268.8	5906.6	9452.9	15436.0	30157.1	75798.4	137394.3
internos	804.8	2211.8	3509.2	5442.7	13097.1	38196.3	66145.4
externos	481.0	1383.1	2346.8	3704.8	9597.8	29718.4	51982.3
transferencias ne tas	323.7	828.6	1162.4	1737.9	3499.3	8477.9	14163.1
otras	287.2	494.1	516.9	1044.3	1895.2	3956.7	7347.5
gasto de capital	2176.6	3200.7	5426.7	8948.9	15164.6	33645.4	63901.4
déficit extrapresu- puestal	995.8	1338.0	1984.7	2867.3	4773.8	10729.5	17300.5
	94.6	93.6	153.0	292.8	616.8	363.3	202.3
Balance económico sector presupuestal	-1524.2	-1456.1	-2105.7	-3808.9	-11804.7	-29060.6	-42479.3
sector fuera de pre supuesto	-1374.5	-1311.4	-1887.6	-3362.5	-10672.7	-27339.4	-35977.7
	-149.7	-144.1	-218.1	-446.3	-792.5	-449.2	-405.6
Dif. con fuentes de financiamiento c/	0.0	0.0	0.0	0.0	339.4	1272.1	6096.0
Intermediación finan- ciera	128.5	85.6	339.0	726.3	880.8	1939.4	6255.2
Balance financiero	-1652.7	-1541.7	-2504.7	-4535.2	-12685.5	-31000.0	-48734.5

1989	1990	1991 b/	1992 b/	1993	1994 e/
149088.3	203486.4	260124.2	297879.7	290496.4	309039.0
34847.7	51454.7	56198.0	59836.0	63517.5	43039.0 1/
114240.6	152031.7	203926.2	238043.7	226978.9	n.d.
173707.2	218873.0	232918.1	254915.8	283029.4	309039.0
154086.5	185603.5	193942.0	225640.6	250714.7	197774.0 1/
63349.8	65468.0	47281.1	39956.6	32988.0	31160.0
47322.3	49687.2	29587.9	24496.5	18796.2	13479.7 1/
18027.5	15780.8	17693.2	15460.1	14191.8	12478.9 1/
9087.3	10092.7	16435.4	43498.2	56305.1	48860.9 1/
79649.4	110042.8	130225.5	142185.8	161421.6	n.d.
20364.8	34168.9	38613.1	30156.2	32085.7	36464.3 1/
-744.1 d/	-899.4	363.0	-881.0	229.0	n.d.
-25268.1	-19266.2	25189.3	45417.2	7467.0	0.0
-26411.8	-16514.9	26450.5	45746.5	n.d.	n.d.
1723.3	1128.3	153.7	257.7	n.d.	n.d.
649.2	3879.6	1414.8	587.0	-776.1	n.d.
3186.9	7648.2	8257.4	11430.8	n.d.	n.d.
-28455.0	-26914.4	16931.9	33986.4	8243.1	n.d.

a/ a partir de 1991 telmex sale del sector público

b/ incluye ingresos extraordinarios por la venta de telmex, desincorporaciones bancarias y ganancias por reducción de deuda para los años 1991 y 1992

c/ a partir de 1986 incluye diferencias con fuentes de financiamiento

d/ signo - significa superávit.

e/ estimado 1/ hasta el mes de sept. de 1994

n.d., no disponible.

FUENTE: DEH, DGPB, SHCP.

estabilización fueron el saneamiento de las finanzas públicas, y a la vez, ella se concibió como parte de un programa de transición tanto para deudas y financiamiento como de presiones internas e inflacionarias.

La mayor congruencia en el manejo de las políticas a seguir en los años 1989-1994 puede verse reflejada en las magnitudes macroeconómicas. En el Cuadro 3 se resume las finanzas públicas como proporción del PIB. Se establece como conveniente y necesario esta cuantificación, sobre todo por el lado de los ingresos, que finalmente es el tema de estudio.

La importancia de tal medición es para determinar de qué fuentes se obtiene el mayor porcentaje de los ingresos del sector público y por ende de el gobierno federal.

Cabe resaltar que desde 1982 a 1987 se tenía aún fuerte dependencia hacia los ingresos petroleros y que a la vez era elemento de inestabilidad por fluctuaciones internas y externas en precio y venta de hidrocarburo y productos petrolíferos. Tomando en cuenta estos aspectos, el esfuerzo por dar estabilidad a las finanzas ha provenído en buena parte en buscar y establecer fuentes más seguras de financiamiento y disminuir cargas fiscales como las soportadas por Pemex.

En los últimos 3 años se han reformado las bases gravables y el esquema impositivo en general de la paraestatal e incrementar las cargas fiscales en otros rubros.

En el Cuadro 4 se muestra las operaciones financieras del gobierno federal de manera muy esquematizada, para después enfocar se en el Cuadro 5 sobre los ingresos fiscales del mismo, en él se detalla la evolución y porcentaje de participación de los principales conceptos dentro del ingreso total del gobierno federal.

Independientemente de la inclusión de los ingresos extraordinarios por ventas y desincorporaciones, "63686.0 millones de nuevos pesos, los cuales el 61.3% se generó por el proceso de desincorporación bancaria, el 27.8% por la enajenación de Telmex y el restante 10.7% por la venta de otras empresas paraestatales, generando estos recursos públicos, intereses por 2020.1 millones de nuevos pesos y totalizando los ingresos en 65706.1 millones de nuevos pesos, más ingresos de 7401.4 obtenidos por liquidación del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios - (Ficorca)"¹⁷, los ingresos del gobierno federal no han tenido un incremento real significativo. Por lo que toca a los ingresos tributarios en términos reales han ido incrementándose muy lentamente, a pesar de ampliar las bases gravables y aumentar el número

CUADRO 3
Finanzas Públicas
(% del PIB)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ingreso presupuestal a/	28.9	32.9	32.1	31.2	30.4	30.5	30.3
ingresos petroleros	9.9	14.2	12.9	13.4	11.3	9.7	7.6
Pemex	4.6	5.8	5.8	5.7	3.7	5.2	3.4
ingresos no petroleros	18.9	18.6	19.1	17.7	19.0	20.8	22.7
Gobierno Federal	11.0	11.2	11.1	11.1	12.2	11.8	13.3
tributarios	9.9	10.2	10.3	10.2	11.2	10.7	12.1
no tributarios	1.1	1.0	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2
organismos y empresas	6.9	6.2	7.2	7.8	8.1	7.9	8.1
Gasto presupuestal a/	44.4	41.0	39.3	39.2	44.8	44.9	39.6
gasto corriente	33.3	33.0	32.0	32.5	38.0	39.2	35.1
pago de intereses	8.2	12.3	11.9	11.4	16.5	19.7	16.9
internos	4.9	7.7	7.9	7.8	12.1	15.3	13.3
externos	3.3	4.6	3.9	3.6	4.4	4.3	3.6
transferencias netas	2.9	2.8	1.8	2.2	2.4	2.0	1.9
gasto de capital	10.1	7.4	6.7	6.0	6.0	5.5	4.4

.../

1989	1990	1991 b/	1992 b/	1993	1994 e/
29.3	29.6	29.9	26.1	25.3	25.1
6.8	7.4	6.4	5.8	5.5	-
3.6	3.8	3.6	3.4	3.1	-
22.5	22.1	23.5	23.9	24.7	-
14.2	13.3	16.9	17.0	17.2	16.0
12.0	11.5	12.0	12.0	12.2	12.2
2.2	1.8	4.9	5.0	4.7	3.6
6.7	6.6	6.0	5.9	6.4	8.3
34.2	31.8	26.9	24.5	24.7	25.1
30.3	26.6	22.4	20.5	21.1	-
12.8	9.5	5.4	3.9	2.9	2.5
9.3	7.2	3.4	2.4	1.6	-
3.5	2.2	2.0	1.5	1.2	-
1.8	1.5	2.0	1.9	4.2	-
3.9	4.9	4.4	3.5	3.5	-

a/ a partir de 1991 telmex sale del sector público

b/ incluye ingresos extraordinarios por la venta de telmex, desincorporaciones y ganancias por reducción de deuda para los años 1991 y 1992.

e/ estimado.

FUENTE: DEH, DGPB, SHCP.

CUADRO 4
Operaciones Financieras del Gobierno Federal
(millones de nuevos pesos)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Ingreso total a/	1532.3	3412.3	5176.5	8336.2	13409.6	35041.4
ingreso por Pemex b/	457.8	1159.7	1694.8	2716.2	2923.2	10070.1
ingreso sin Pemex c/	1074.5	2252.6	3481.7	5620.0	10486.4	24971.3
ingresos tributarios	967.4	1838.1	3048.9	4861.5	8978.9	20821.2
ingresos no tributarios	107.1	414.5	432.8	758.5	1507.5	4150.1
Gasto total	2698.8	4639.3	7105.2	11571.9	23011.3	60440.1
gasto corriente	2177.7	3955.7	6220.6	9840.0	20075.6	54177.3
pago de intereses	515.3	1524.9	2361.0	4006.1	10753.0	33957.0
transferencias corrientes	503.8	996.9	1318.8	2141.8	3289.9	6370.0
otros	1158.5	1433.8	2540.7	3691.9	6032.5	13850.1
gasto de capital	475.4	680.8	950.8	1792.2	2814.1	6199.5
ajenas netas e/	-45.6	-2.8	66.2	60.3	-121.5	-63.4
Déficit de caja	1166.5	1227.0	1928.7	3235.7	9601.7	25398.7

.../

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
65505.9	90204.4	117710.3	177372.2	210293.4	192826.8	160205.7 1/
13372.7	17733.3	25954.2	31007.1	34238.2	35688.0	n.d.
52133.2	72471.1	91756.1	146365.1	176055.2	157138.8	n.d.
47384.6	61138.5	79251.0	101641.3	126763.8	140093.2	149936.8 estimado
4748.6	11332.5	12504.9	44723.8d/	49291.4d/	17045.6	39019.1 1/
103348.5	115793.7	137145.7	149448.3	164363.7	188670.7	159359.0 1/
98777.4	107470.0	118668.1	125963.8	153191.6	173029.6	78345.3 1/
59322.8	57374.3	57410.9	42360.1	35623.9	28257.1	22008.9 1/
11064.6	12698.9	13649.1	20973.3	51713.3	67752.3	48860.9 1/
28390.0	37396.7	47608.0	62630.4	65854.4	77020.2	n.d.
7531.9	9929.7	18265.0	19638.0	10728.7	12159.2	22018.0 1/
2960.7	1605.9	-212.7	-3846.5	-443.4	3481.9	n.d.
37842.6	25589.3	19435.5	-27923.9	-45929.7	-4156.1	n.d.

a/ incluye ingresos extraordinarios por desincorporación de empresas y cancelación de deuda para 1991 y 1992

b/ ingresos directos de Pemex, esto es, ingresos por derechos de hidrocarburos

c/ incluye ingresos indirectos de Pemex como IEPS gasolina, valor agregado e importaciones

d/ en este concepto se incluyen los montos por ingresos extraordinarios en los años de 1991 y 1992

e/ el signo (-) en la variación de cuentas ajenas significa gasto neto y el signo (+) un ingreso neto

(-) cifras con signo negativo significa superávit.

1/ hasta el mes de sept. de 1994.

n.d., no disponible.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

DEH, DGPH, SHCP.

CUADRO 5
Ingresos fiscales del Gobierno Federal, según concepto
1982-1994 (millones de nuevos pesos)

Concepto	1982	Participación	1983	Participación	1984	Participación
Total	1532.3	100.0	3412.3	100.0	5176.5	100.0
Ingresos tributarios	967.4	63.1	1838.1	53.8	3048.9	58.8
ISR	464.6	30.3	726.5	21.3	1213.4	23.4
IVA	216.9	14.1	542.5	15.9	942.8	18.2
IEPS	177.1	11.5	427.9	12.5	661.4	12.7
Importaciones	77.1	5.0	74.4	2.1	120.1	2.3
Exportaciones	2.2	0.1	0.7	0.02	1.9	0.03
erogaciones	12.0	0.7	18.0	0.5	28.7	0.5
automóviles nuevos	5.1	0.3	10.6	0.3	24.5	0.4
tenencia o uso de						
vehículos	5.1	0.3	13.5	0.4	21.0	0.4
adquisición de in-						
muebles	1.6	0.1	1.5	0.04	0.2	n.s.
azúcar, cacao y otros	0.03	n.s.	0.06	n.s.	n.s.	n.s.
contribuciones no -						
comprendidas en las						
fracciones anteriores	0.8	0.05	9.1	0.2	8.3	0.1
accesorios g/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ingresos no tributarios	564.9	36.8	1574.2	46.1	2127.6	41.1
Derechos b/	481.6	31.4	1213.1	35.5	1806.4	34.8
Productos	24.3	1.5	286.0	8.3	250.0 c/	4.8
Aprovechamientos	44.0	2.8	63.6	1.8	52.3	1.0
Accesorios g/	8.5	0.5	11.9	0.3	18.9	0.3
Contribuciones de me-						
joras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

.../

1985	Participación	1986	Participación	1987	Participación	1988	Participación
8336.2	100.0	13409.6	100.0	35041.4	100.0	65505.9	100.0
4861.5	58.3	8978.9	66.9	20821.2	59.4	47384.6	72.3
1922.6	23.0	3365.2	25.0	7654.9	21.8	19467.4	29.7
1478.1	17.7	2497.7	18.6	6266.1	17.8	14024.2	21.4
997.4	11.9	2187.6	16.3	4861.7	13.8	10777.4	16.4
295.5	3.5	639.9	4.7	1561.4	4.4	1856.5	2.8
3.6	0.04	46.6	0.3	16.3	0.04	33.3	0.05
48.8	0.5	84.9	0.6	202.5	0.5	499.0	0.7
39.5	0.4	56.0	0.4	157.3	0.4	449.6	0.6
18.2	0.2	48.8	0.3	100.4	0.2	292.8	0.4
0.2	n.s.	0.3	n.s.	0.8	n.s.	3.1	n.s.
1.0	0.01	0.01	n.s.	0.06	n.s.	0.2	n.s.
0.5	n.s.	7.6	0.05	0.0	0.0	39.6	0.06
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3471.7	41.6	4430.7	33.0	14220.2	40.5	18121.3	27.6
2883.1	34.5	3290.7	24.5	11094.1	31.6	15801.6	24.1
349.7 c/	4.1	453.8 c/	3.3	922.6 c/	2.6	323.6	0.5
214.4	2.5	573.4	4.2	1730.9	4.9	1375.5	2.0
27.5	0.3	112.6	0.8	472.2	1.3	612.0	0.9
0.0	0.0	0.2	n.s.	0.4	n.s.	0.0	0.0

.../

1989	Participación	1990	Participación	1991	Participación	1992	Participación
90204.4	100.0	117710.3	100.0	177372.2	100.0	210293.4	100.0
61138.5	67.7	79251.0	67.3	101641.3	57.3	126763.8	60.2
25909.2	a/ 28.7	32972.0	a/ 28.0	42990.4	a/ 24.2	57944.7	a/ 27.5
17023.5	18.8	26635.5	22.6	32532.6	18.3	30451.7	14.4
12632.0	14.0	11202.8	e/ 9.5	11910.1	e/ 6.7	18189.8	e/ 8.6
4153.0	4.6	6461.3	5.4	9911.4	5.5	12884.2	6.1
92.4	0.1	98.4	0.08	41.0	0.02	38.4	0.02
605.6	0.6	794.0	0.6	1153.0	0.6	1481.1	0.7
448.3	0.5	557.9	0.4	920.8	0.5	1099.8	0.5
384.5	0.4	525.1	0.4	1128.1	0.6	2001.6	0.9
3.7	n.s.	3.0	n.s.	5.6	n.s.		
0.9	n.s.	0.0	0.0	0.5	n.s.		
172.4	0.2	442.3	0.3	77.1	0.04	2163.2	1.0
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	504.9	0.2
29065.8	32.2	38459.1	32.6	75730.9	42.7	83529.6	39.7
20104.4	22.2	29699.0	25.2	35148.9	19.8	39160.2	18.6
463.1	0.5	1926.6	1.6	2485.9	f/ 1.4	3463.8	f/ 1.6
7598.7	d/ 8.4	5537.8	d/ 4.7	36020.3	20.3	41083.3	19.5
899.7	1.0	1295.7	1.1	2075.6	1.1	0.0	0.0
3.3	n.s.	1.3	n.s.	0.1	n.s.		

1993	Participación	1994 1/	Participación	
192826.8	100.0		100.0	NOTA: la suma de cada concepto puede no dar exactamente el total debido a que no se consideran todas las centésimas.
140093.2	72.6	149936.8	48.5	
66102.5 a/	34.2	65142.1 a/	21.1	
33234.3	17.2	36112.7	11.6	n.s. , no significativo
19374.3 e/	10.0	30260.4 e/	9.7	
12431.3	6.4	9157.3 2/		a/ incluye el impuesto del 2% al activo de las empresas
33.0	0.01	15.4 2/		b/ incluye derechos por hidrocarburos y otros servicios de derecho o dominio público, minería y derechos por hidrocarburos, conforme a su incorporación a la ley federal de derechos
1329.2	0.6	0.0 2/		c/ incluye 11.7, 322.1, 430.5 y 800.4 millones de nuevos pesos para 1984, 1985, 1986 y 1987, respectivamente, de pago de intereses efectuados por el gobierno federal a organismos y fideicomisos, los cuales se encuentran compensados por el pago de intereses de éstos al propio gobierno federal
1051.1		802.4 2/		d/ excluye la devolución de impuestos de años anteriores por 476.6 y 1852.3 millones de nuevos pesos en 1989 y 1990, respectivamente
2544.6		2836.1 2/		e/ incluye el impuesto por la prestación de servicios telefónicos
0.0		1.1 2/		f/ excluye intereses compensados por 3393.5 y 3056.5 millones de nuevos pesos en 1991 y 1992, respectivamente
220.0		232.1 2/		g/ a partir de 1992, los accesorios se consideran como ingresos tributarios
3372.9		3017.4 2/		
52733.6	27.3	39019.1 2/		
40819.4	21.1	35431.7	11.4	
2193.9	1.1	2542.4	0.8	
9720.3	5.0	8810.2	2.8	
0.0	0.0	0.2 2/		

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal y DEH, DCPH, SHCP.

1/ estimado

2/ hasta el mes de sept. de 1994.

ro de contribuyentes lo cual disminuye la evasión fiscal, así, - en el Cuadro 6 se intenta reflejar tal situación.

Hablando de evasión fiscal y del número de contribuyentes, e llo también ha sido elemento esencial en el proceso de saneamiento de las finanzas públicas y de la maximización de los ingresos, desde 1982 ha estado presente el objetivo de disminuir la evasión sobre todo porque las autoridades hacendarias notaban que - al tener un sistema impositivo con tasas altas y bases gravables acordes, era comprensible que la evasión y elusión de los impuestos eran excesivamente fuertes. Por tanto, se procedió a disminuir tanto la evasión como la elusión y aumentar los ingresos - vía contribuyentes y ampliación de bases gravables.

De tal forma, a partir de 1983 se contempló la disminución de las bases especiales de tributación en algunos sectores, pero realmente es a partir de 1988 cuando se generan cambios más significativos ya que se observó que la complejidad del régimen provocó que grandes sectores de contribuyentes que tributan a través de esquemas simplificados, concretamente el régimen de causantes menores y de bases especiales, fomentaba distorsiones fiscales y formas de elusión. Esto fue planteado en la reforma fiscal de 1989 con la implantación de esquemas de transición hacia el régimen general de la ley del impuesto sobre la renta.

Dentro de esta reforma, el establecimiento del impuesto al activo de las empresas contribuyó a mejorar el cumplimiento de las obligaciones, ya que hasta 1988 el 70% de las declaraciones del impuesto sobre la renta de las empresas presentaba un balance final en ceros, situación no creíble con el hecho de que las empresas subsistieran a pesar de no generar aparentemente utilidades, así, este impuesto controló esta práctica, ya que recayó en las empresas que eludían al fisco.

Al igual que todo esto, el intenso proceso de control y fiscalización ayudó al logro de los objetivos. Por citar algo, "el universo de contribuyentes bajo control federal creció en 31.3% al pasar de 13.1 millones en 1988, a 17.2 millones en 1991; y el número de contribuyentes distintos de personas físicas se ha elevado de 1988 a 1992 en aproximadamente 87%".18

Es claro que las empresas no querían evidenciarse como contribuyentes potenciales, aunque todavía hay mucho por hacer en cuanto a simplificación administrativa para disminuir estos fenómenos de evasión y elusión fiscal.

Según informe de la SHCP, desde 1989 hasta junio de 1994, el número de contribuyentes registrados distintos a los asalariados ha aumentado en un 218%, "en los últimos cinco años se logró in-

ro de contribuyentes lo cual disminuye la evasión fiscal, así, - en el Cuadro 6 se intenta reflejar tal situación.

Hablando de evasión fiscal y del número de contribuyentes, e llo también ha sido elemento esencial en el proceso de saneamiento de las finanzas públicas y de la maximización de los ingresos, desde 1982 ha estado presente el objetivo de disminuir la evasión sobre todo porque las autoridades hacendarias notaban que - al tener un sistema impositivo con tasas altas y bases gravables acordes, era comprensible que la evasión y elusión de los impuestos eran excesivamente fuertes. Por tanto, se procedió a disminuir tanto la evasión como la elusión y aumentar los ingresos - vía contribuyentes y ampliación de bases gravables.

De tal forma, a partir de 1983 se contempló la disminución de las bases especiales de tributación en algunos sectores, pero realmente es a partir de 1988 cuando se generan cambios más significativos ya que se observó que la complejidad del régimen provocó que grandes sectores de contribuyentes que tributan a través de esquemas simplificados, concretamente el régimen de causantes menores y de bases especiales, fomentaba distorsiones fiscales y formas de elusión. Esto fue planteado en la reforma fiscal de 1989 con la implantación de esquemas de transición hacia el régimen general de la ley del impuesto sobre la renta.

Dentro de esta reforma, el establecimiento del impuesto al activo de las empresas contribuyó a mejorar el cumplimiento de - las obligaciones, ya que hasta 1988 el 70% de las declaraciones del impuesto sobre la renta de las empresas presentaba un balance final en ceros, situación no creíble con el hecho de que las empresas subsistieran a pesar de no generar aparentemente utilidades, así, este impuesto controló esta práctica, ya que recayó en las empresas que eludían al fisco.

Al igual que todo esto, el intenso proceso de control y fiscalización ayudó al logro de los objetivos. Por citar algo, "el universo de contribuyentes bajo control federal creció en 31.3% al pasar de 13.1 millones en 1988, a 17.2 millones en 1991; y el número de contribuyentes distintos de personas físicas se ha elevado de 1988 a 1992 en aproximadamente 87%".¹⁸

Es claro que las empresas no querían evidenciarse como contribuyentes potenciales, aunque todavía hay mucho por hacer en cuanto a simplificación administrativa para disminuir estos fenómenos de evasión y elusión fiscal.

Según informe de la SHCP, desde 1989 hasta junio de 1994, el número de contribuyentes registrados distintos a los asalariados ha aumentado en un 218%, "en los últimos cinco años se logró in-

CUADRO 6
Incremento real de los ingresos fiscales del Gobierno Federal,
según concepto* 1982-1994
(millones de nuevos pesos)

Concepto	1982	1983	Var. % real 83/82	1984	Var. % real 84/83
Total	1532.3	3412.3	10.6	5176.5	-8.3
Ingresos tributarios	967.4	1838.1	-5.6	3048.9	0.2
ISR	464.6	726.5	-22.3	1213.4	0.9
IVA	216.9	542.5	24.2	942.8	5.0
IEPS	177.1	427.9	20.0	661.4	-6.5
Importaciones	77.1	74.4	-52.0	120.1	-2.4
Exportaciones	2.2	0.7	-84.1	1.9	64.0
erogaciones	12.0	18.0	-25.4	28.7	-3.6
automóviles nuevos	5.1	10.6	3.2	24.5	39.6
tenencia o uso de ve-					
hículos	5.1	13.5	31.5	21.0	-6.5
adquisición de inmuebles	1.6	1.5	-53.4	0.2	-91.9
azúcar, cacao y otros	0.03	0.06	-0.6	0.004	-95.9
contribuciones no compren-					
didas en las fracciones -					
anteriores	0.8	9.1	465.1	8.3	-44.8
accesorios g/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ingresos no tributarios	564.9	1574.2	38.4	2127.6	-18.3
Derechos b/	481.6	1213.1	25.1	1806.4	-10.0
Productos	24.3	286.0	484.7	250.0 c/	-94.7
Aprovechamientos	44.0	63.6	-28.1	52.3	-50.3
Accesorios g/	8.5	11.9	-30.4	18.9	-4.0
Contribuciones de mejoras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

.../

1985	Var. % real 85/84	1986	Var. % real 86/85	1987	Var. % real 87/86	1988	Var. % real 88/87
8336.2	2.0	13409.6	-13.6	35041.4	12.7	65505.9	-12.7
4861.5	1.0	8978.9	-0.8	20821.2	0.02	47384.6	6.2
1922.6	0.5	3365.2	-6.0	7654.9	-1.8	19467.4	18.7
1478.1	-0.6	2497.7	-9.2	6266.1	8.2	14024.2	4.5
997.4	-4.4	2187.6	17.7	4861.7	-4.1	10777.4	3.5
295.5	55.9	639.9	16.2	1561.4	5.2	1856.5	-44.4
3.6	20.1	46.6	595.0	16.3	-84.9	33.3	-4.6
48.8	7.7	84.9	-6.5	202.5	2.8	499.0	13.6
39.5	2.2	56.0	-23.8	157.3	21.1	449.6	33.4
18.2	-45.0	48.8	43.9	100.4	-11.2	292.8	34.5
0.2	-36.6	0.3	-19.4	0.8	15.0	3.1	78.7
1.0	15748.3	0.01	-99.4	0.06	158.8	0.2	55.6
0.5	-96.1	7.6	716.1	0.0	-100.0	39.6	100.0
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3474.7	3.5	4430.7	-31.5	14220.2	38.4	18121.3	-40.4
2883.1	1.1	3290.7	-38.7	11094.1	45.4	15801.6	-33.4
349.7 c/	786.7	453.8 c/	-30.3	922.6 c/	-12.3	323.6	-83.6
214.4	159.8	573.4	43.6	1730.9	30.2	1375.5	-62.8
27.5	-7.7	112.6	120.3	472.2	80.8	612.0	-39.4
0.0	0.0	0.2	100.0	0.4	-13.7	0.0	-100.-

.../

1989	Var. % real 89/88	1990	Var. % real 90/89	1991	Var. % real 91/90	1992	Var. % real 92/91
90204.4	14.7	117710.3	3.0	177372.2	22.8	210293.4	2.6
61138.5	7.5	79251.0	2.3	101641.3	4.5	126763.8	7.9
25909.2	a/ 10.9	32972.0	a/ 0.4	42990.4	a/ 6.2	57944.7a/e/	16.6
17023.5	1.1	26635.5	23.5	32532.6	-0.4	30451.7	-18.9
12632.0	-2.3	11202.8	e/ -29.9	11910.1	e/ -13.3	18189.8	32.2
4153.0	86.4	6461.3	22.8	9911.4	25.0	12884.2	12.5
92.4	131.0	98.4	-15.9	41.0	-66.0	38.4	-18.9
605.6	2.3	794.0	3.5	1153.0	18.3	1481.1	11.2
448.3	-16.9	557.9	-1.7	920.8	34.5	1099.8	3.4
384.5	10.7	525.1	7.8	1128.1	75.1	2001.6	53.6
3.7	0.6	3.0	-35.9	5.6	52.1	0.0	-100.0
0.9	274.9	0.0	-100.0	0.5	100.0		
172.4	262.7	442.3	102.5	77.1	-85.7	504.9	4.6
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2163.2	-0.09
29065.8	33.6	38459.1	4.4	75730.9	60.5	83529.6	-4.5
20104.4	6.0	29699.0	16.6	35148.9	-3.5	39160.2	-3.5
463.1	19.2	1926.6	228.4	2485.9	f/ 5.1	3463.8	f/ 20.6
7598.7	d/ 360.3	5537.8	d/ -42.4	36020.3	430.2	41083.3	-1.2
899.7	22.4	1295.7	13.7	2075.6	30.5	0.0	0.0
3.3	100.0	1.3	-68.8	0.1	-93.7	0.0	0.0

.../

1993	Var. % real 93/92	1994 1/	Var. % real 94/93
192826.8	-16.4		
140093.2	0.6	149936.8	
66102.5 a/e/	3.9	67246.1 a/e/	
33234.3	-0.5	36112.7	
19374.3	-2.9	28056.4	
12605.8	-10.8		
33.0	-21.6		
1309.2	-18.2		
1051.1	-12.9		
2544.6			
0.0	0.0		
220.0	-60.6		
3772.9	58.9	3241.5	
52733.6	-42.4		
40819.4	-5.0	35431.7	
2193.9	-42.2	2542.4	
9720.3	-78.4	8810.2	
0.0	0.0	0.0	0.0
0.0	0.0		

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal y
DEH, DGPH, SHCP.

NOTA: *Para obtener las variaciones reales se deflactó con el INPC, respecto al mismo período del año anterior. Consultese el Anexo N° 4.

a/ incluye el impuesto del 2% al activo de las empresas.

b/ incluye derechos por hidrocarburos y otros servicios de derecho o dominio público, minería - conforme a su incorporación a la ley federal - de derechos.

c/ incluye 111.7, 430.5 y 800.4 millones de nuevos pesos para 1984, 1985, 1986 y 1987, respectivamente, de pago de intereses efectuados por el gobierno federal a organismos y fideicomisos, - los cuales se encuentran compensados por el pago de intereses de éstos al propio gobierno federal.

d/ excluye la devolución de impuestos de años anteriores por 475.6 y 1852.3 millones de nuevos pesos en 1989 y 1990, respectivamente.

e/ incluye el impuesto por la prestación de servicios telefónicos que a partir de 1992 pasa de IEPS a ISR.

f/ excluye intereses compensados por 3393.5 y -

3056.5 millones de nuevos pesos en 1991 y 1992, respectivamente.

g/ a partir de 1992, los accesorios se consideran como ingresos tributarios.

1/ estimado.

corporar a más de 3.8 millones de empresas en el padrón de contribuyentes. Esto implica que alrededor del 70% de las empresas registradas en la actualidad se adicionaron en este periodo". 19

Además de que se dieron otras acciones en contra de la evasión y elusión, como por ejemplo para evitar procedimientos de elusión en el entero del IVA se restringió el acreditamiento trasladado a aquellos contribuyentes fuera del régimen normal del ISR y que los contribuyentes que estén dentro del esquema simplificado del ISR, se incorporen al régimen normal del IVA.

Podemos apreciar ahora en estos momentos que el mayor porcentaje de los ingresos fiscales provienen del ISR, IVA, IEPS y Pemex, por lo que se han convertido en el centro de atención de las medidas tributarias a seguir, sin menospreciar, el manejo de otros impuestos.

Finalizando, tenemos en los Cuadros 7 y 8 la evolución de la recaudación del ISR e IVA.

2.3) Reformas de la política impositiva, causas y objeto.

En este apartado no se pretende hacer un gran tratado sobre reformas fiscales ni se establecerá argumentos explicativos de todas y cada una de las reformas y cambios en los impuestos. Pero si se mencionará los principales cambios y la finalidad como lo expresa el nombre del subtítulo durante el periodo comprendido.

Como sabemos, las reformas fiscales se realizan con base en la necesidad de mayores recursos, en la conveniencia de modernizar y/o simplificar las disposiciones legales, de acuerdo a las condiciones externas ó para fortalecer en cierto grado el ahorro público. También con las reformas se busca una mayor eficiencia del sistema tributario con el mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes para la financiación de los gastos públicos y crear un estímulo al crecimiento económico y a la inversión. Por tanto, las reformas tributarias se conciben como aquellos cambios sustanciales que tienden a dar mayor flexibilidad al sistema, fomentando una mejor asignación de inversiones y haciéndolas más progresivas.

Tal es que la estructura tributaria de un país debe revisarse periódicamente a medida que ocurre el desarrollo, pero que no lleguen esos cambios a ser tan frecuentes y provoquen inestabilidad e incertidumbre. Cada cambio en los gravámenes impositivos deben darse con un previo análisis por los efectos económicos -

CUADRO 7
Recaudación del Impuesto Sobre la Renta 1982-1994.
(flujos acumulados en millones de nuevos pesos)

Mes	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enero	33.7	54.6	82.1	119.9	209.4	512.9	1354.3	3140.7
Febrero	55.0	93.9	139.2	215.0	384.6	881.7	2806.8	4791.4
Marzo	87.6	146.6	226.2	337.6	700.4	1521.1	4754.8	6792.8
Abril	119.0	205.0	341.4	512.7	916.8	2060.6	6336.9	8965.5
Mayo	172.7	291.0	488.6	746.4	1307.3	2593.1	7868.1	10913.0
Junio	211.3	339.7	568.7	875.3	1540.1	3150.8	9336.1	13038.1
Julio	241.0	379.8	638.5	988.5	1840.0	3751.4	10819.1	15116.3
Agosto	270.3	423.1	706.1	1103.8	2097.1	4356.1	13230.0	17356.7
Septiembre	327.6	519.5	876.3	1362.0	2406.0	5105.4	14876.7	19418.6
Octubre	361.0	571.3	962.3	1500.8	2683.7	5781.0	16335.9	21422.1
Noviembre	399.0	620.7	1040.4	1639.2	2994.8	6570.2	17792.3	23313.9
Diciembre	464.6	726.5	1213.4	1922.6	3365.2	7654.9	19467.4	25909.2

.../

Mes	1990	1991	1992	1993	1994
Enero	3897.5	4871.4	6742.1	5769.7	8383.1
Febrero	6197.2	7809.1	10203.4	10267.6	13126.5
Marzo	8279.7	10656.2	14758.2	16640.3	18598.3
Abril	11300.0	14595.1	20468.3	23382.6	25955.6
Mayo	13611.8	17875.4	24824.1	28563.6	31690.0
Junio	16096.5	21231.1	29455.5	33866.3	37670.9
Julio	18744.6	24469.4	33921.5	39537.8	43970.7
Agosto	21765.3	29172.8	39449.0	45117.1	50640.9
Sept.	24239.8	32249.7	43373.8	49817.2	56002.1
Octubre	26726.5	35378.9	47969.2	55017.4	n.d.
Noviembre	29416.3	38674.7	52265.5	59806.2	n.d.
Diciembre	32972.0	42990.4	57944.7	66102.5	n.d.

FUENTE: DEH, DGP, SHCP.

NOTA: n.d., no disponible

CUADRO 8
Recaudación del Impuesto al Valor Agregado 1982-1994.
(flujos acumulados en millones de nuevos pesos)

Mes	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Enero	16.5	32.3	60.1	108.4	188.4	334.8	1049.1	1485.3
Febrero	31.5	64.7	120.6	216.1	345.4	680.1	2051.0	2819.3
Marzo	49.0	102.3	185.5	316.2	508.1	1093.7	3217.2	4210.5
Abril	66.7	141.9	284.4	429.1	671.3	1489.2	4327.3	5465.2
Mayo	82.7	182.3	359.4	543.8	849.8	1920.3	5491.1	6792.8
Junio	99.6	222.9	437.4	663.4	1042.3	2396.2	6772.1	8169.1
Julio	116.2	263.4	512.8	787.0	1256.7	2945.8	7959.0	9515.4
Agosto	133.6	306.5	594.5	925.5	1479.2	3528.9	9231.0	10898.6
Septiembre	152.0	350.6	670.9	1055.8	1706.3	4151.3	10468.4	12270.3
Octubre	172.0	395.0	754.3	1198.0	1948.6	4778.6	11588.2	13838.0
Noviembre	192.9	442.2	846.6	1332.8	2209.3	5489.8	12787.7	15432.7
Diciembre	216.9	542.5	942.5	1478.1	2497.7	6266.1	14024.2	17023.5

.../

Mes	1990	1991	1992	1993	1994
Enero	2092.6	2815.7	2304.6	3061.9	3857.8
Febrero	3888.8	5367.5	4574.6	5327.5	7075.3
Marzo	5894.7	8200.2	6876.7	7967.0	10090.4
Abril	7927.1	10777.6	9574.0	11226.4	13739.7
Mayo	9987.4	13189.9	12173.8	14027.1	16952.8
Junio	12081.9	15887.8	14602.2	16530.7	19666.5
Julio	14356.0	18870.8	17425.5	19755.8	22614.5
Agosto	16680.5	21990.5	19814.9	22330.0	25752.4
Sept.	19015.3	24944.1	22135.4	24974.2	28413.6
Octubre	21521.4	27726.3	25005.8	27789.9	n.d.
Noviembre	24072.1	30304.4	27705.6	30325.3	n.d.
Diciembre	26635.5	32532.6	30451.7	33234.3	n.d.

FUENTE: DEH, DGPH, SHCP.

NOTA: n.d., no disponible

que pudieran tener, tanto en inversión, en ahorro como en el ingreso y consumo personal. La teoría plantea que una estructura impositiva óptima para un país en determinado momento será aquella que esté dentro de los límites de su capacidad gravable.

Por ello, ante procesos inflacionarios en una economía, un sistema impositivo deberá contener medidas estabilizadoras conforme sea necesario, a través de una amplia base gravable, bajas tasas marginales y una fiscalización rigurosa y permanente. El control de la inflación es prioritario también para evitar la erosión inflacionaria de los ingresos del erario, generándose así el efecto Olivera-Tanzi "(la pérdida real en la recaudación sufrida por el gobierno en tiempos de elevada inflación se debe al período que transcurre entre el momento en que se causan y el momento en que se recibe realmente los impuestos)"²⁰ y distorsiones en la aplicación de las tasas para los distintos niveles de ingresos de los contribuyentes.

Siguiendo con el tema de estudio, una vez configurado todos estos aspectos, tenemos que a partir de 1982, ante el impacto que se tuvo en las finanzas públicas, se buscó la manera de incrementar los ingresos para solventar los procesos de financiamiento de gasto y deuda. Las medidas que se tomaron durante 1982 y que siguieron para años posteriores fueron por la vía de aumentos en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos y ajustes por inflación. Adicionalmente se establecieron límites cuantitativos a las importaciones públicas, la eliminación al anonimato y la eliminación gradual de privilegios fiscales. Se visualizó que los subsidios ya no podían continuar creciendo porque en la mayoría de los casos éstos eran injustificados, por lo que se procedió a disminuirlos; las transferencias se trataron con los mismos objetivos que los subsidios.

Se incrementaron los precios de gasolina, las tarifas del transporte aéreo y terrestre y las tarifas telefónicas. Durante este año se dieron apoyos fiscales a las empresas con el fin de protegerlas de los efectos posdevaluatorios y de los incrementos salariales que se hubieran hecho, de esta manera el gobierno otorgó un crédito fiscal a los empresarios que ya hubiesen hecho los ajustes salariales y estuvieran al corriente de sus obligaciones, esto decretado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de abril de 1982.

En agosto de 1982, la SHCP promovió reducciones tributarias para proteger el ingreso de las personas y estimular la inversión de las empresas con diferimientos y deducciones en el cobro de los impuestos. Ya en noviembre se pensó formalmente en un proceso intenso de saneamiento de las finanzas públicas.

En 1983, con el inicio del proceso de saneamiento de las fi-

nanzas se da la reforma fiscal de 1983, a partir de enero se modifican las tasas del IVA, la tasa general pasa del 10 al 15%, - se incluye en la base gravable a los alimentos procesados que antes estaban exentos con 6% igual a la tasa de 20% a los artículos de lujo y el perfeccionamiento en las normas del IVA en las ventas a plazo. El gravámen a las medicinas de patente se redujo del 10 al 6%.

Dentro de las modificaciones a los ingresos tributarios destacan también las realizadas en el ISR, ya que se imprimió mayor progresividad al ISR de las personas y de las empresas y una generalidad al tributo, por medio del perfeccionamiento de los métodos de globalización de los ingresos de las personas físicas, de las empresas y de los instrumentos de fiscalización, a la acumulación de ingresos por dividendos y de los que recibieron los funcionarios públicos. Se estableció por ese año una sobretasa adicional del 10% al ISR de los contribuyentes que recibieron ingresos superiores a 5 veces el salario mínimo anual. Hubo exención móvil del salario mínimo.

Se suprimió las bases especiales de tributación aplicadas a la industria de la construcción. Se eliminó la exención de que gozaban las ganancias de capital por enajenación de acciones en las sociedades de fomento y se incorporó la legislación del ISR a un régimen general para la consolidación de resultados con el propósito de reducir los movimientos entre empresas de una misma agrupación.

Al igual que en 1982 se apoyó a los sectores productivos que enfrentaban problemas de liquidez, mediante el retraso temporal de sus pagos del ISR y por el mismo gravámen retenido a sus trabajadores en el ejercicio. Con el fin de evitar la evasión fiscal se perfeccionaron disposiciones como el régimen de exenciones de ingresos por derechos de autor. Se eliminaron y ajustaron los regímenes especiales de tributación a diversas actividades, tales como gasolineras, y empresas madereras, las cuales se gravan conforme al régimen normal del ISR.

Se siguió con la política de precios y tarifas realista para incrementar los ingresos provenientes del sector paraestatal. Se ajustaron en general las bases especiales de tributación con objeto de lograr un mejor control de los contribuyentes. Se modificó el régimen fiscal de Pemex, hasta entonces la principal fuente de recursos del sector central. El dilema que se enfrentó desde 1982 es que el incremento de precios y tarifas por una parte aumentó los ingresos públicos pero a la vez ello aumentó la inflación.

Ayudó mucho al fortalecimiento del ingreso público el que se

volviera a insistir como en el año pasado en frenar la demanda agregada mediante una reducción significativa y gradual del gasto público y sobre todo de la reducción del déficit financiero.

Se promovió que las sociedades mercantiles acumularan sus ingresos para alcanzar la plena globalización y se les extendió a diez años el ajuste por inflación en los activos fijos, reduciendo efectos negativos del proceso inflacionario sobre la base gravable y favoreciendo la capitalización de las empresas.

En cuanto al impuesto sobre tenencia y uso de vehículos se actualizaron las cuotas elevándose 2.8 veces para automóviles nacionales y en mayor proporción para los demás vehículos. El IEPS recibió un cambio de fondo, al gravar todas las etapas de comercialización entre el proceso de producción y la fase previa a la del comerciante detallista.

En 1984 se ajustó la tarifa del ISR a la baja de las personas físicas, se prosigue en la globalización de sus ingresos. En el proceso de eliminación gradual de las bases especiales de tributación, a partir de este año el sector de autotransporte entra a tributar en un régimen adecuado a las circunstancias especiales del sector.

En este año el IVA no sufrió modificación alguna en cuanto a tasas, aunque para evitar la enorme evasión, las acciones se dieron en materia de coordinación fiscal con las entidades fedrativas y la inclusión del impuesto en el precio de los bienes y servicios excepto en los casos en que el adquirente, el prestador del servicio o quien use o goce temporalmente el bien, solicite comprobante en el que en forma expresa y por separado se muestre el IVA que se cause.

El Código Fiscal de la Federación fue modificado a fin de mejorar el control y registro de quienes no cumplan con sus obligaciones como contribuyentes. La política de precios y tarifas desempeña un papel central en la estrategia de recaudación durante 1984 y permaneciendo hasta 1987.

Se crea un programa de fiscalización de la SHCP, que consideró entre otras cuestiones, la revisión permanente a través de auditorías a contribuyentes con ingresos superiores a 500 mil nuevos pesos al año.

La función fiscalizadora implica esencialmente la vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales dentro del universo de contribuyentes, así como una tarea permanente para buscar una mayor conciencia fiscal de los mismos y propiciar con ello un mayor fortalecimiento de la política tributaria que estimule de ma

nera significativa la recaudación efectiva. La función fiscalizadora participa en forma activa en el combate a la evasión fiscal, tratándose de abarcar un mayor número de contribuyentes para ampliar la presencia fiscal que impulse una actitud masiva hacia el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas.

Y en cuanto a la modernización de la administración tributaria se incorporó la informática y se implementó un nuevo esquema de administración por funciones con la finalidad de mejorar el proceso de captación de impuestos.

En vista de la transformación que experimentó la demanda y uso de automóviles, aunado a las modificaciones que han revelado sus precios, se introducen en 1984 cambios al impuesto sobre la tenencia y uso de vehículos para evitar que unidades de alto valor paguen menos que otros de menor precio, en función del cilindraje; por ello en lo sucesivo se incorporó el precio del vehículo en el cálculo de la tasa.

La ley federal de derechos sufrió modificaciones en algunas cuotas y se establecieron mecanismos para actualizar los montos cobrados por servicios o por el uso o goce de bienes del dominio público a fin de adecuarlos a los cambios económicos y garantizar la recuperación de costos.

Para 1985 la inflación había distorsionado fuertemente el cálculo de la base gravable del ISR y a ello contribuyó además - el hecho de que la ley del ISR al permitir la deducción total de los intereses nominales sin considerar al mismo tiempo la disminución que la inflación provoca en el valor real de los pasivos, posibilitó en la práctica la deducibilidad de buena parte de la amortización real del endeudamiento de las empresas. Así, una vez que la política de ingresos se orientó a fortalecer los recursos del gobierno federal y corregir el desequilibrio financiero de las empresas paraestatales, coadyuvando al saneamiento de las finanzas públicas, el siguiente objetivo fue el de la inflación, en la erosión de los ingresos, de las bases gravables, de activos o capital. Las adecuaciones se dieron de acuerdo al proceso inflacionario.

Con la finalidad de contar con una mayor recaudación del gobierno federal se sustituyeron los permisos a la importación por aranceles. Se siguió con la fiscalización. Se estableció un derecho extraordinario del 6% sobre la extracción de hidrocarburos. Se adoptaron medidas de ajuste al precio de los energéticos, particularmente gasolina y electricidad, se revisaron los precios de los fertilizantes, las tarifas ferroviarias, de líneas aéreas y de servicio telefónico.

Como apoyo al rendimiento de los ingresos públicos, se continuó con la disminución del gasto corriente y se reestructuró la administración pública tanto a nivel central como paraestatal.

Durante 1986, se fomentó el derecho de autocorrección por parte de los contribuyentes en la declaración de sus impuestos. Se implementaron disminuciones en la tarifa del ISR a los ingresos de los trabajadores particularmente debido al incremento de esos en términos nominales causados por la inflación, evitándose que repercutieran en una mayor carga fiscal y en el ingreso disponible real de las personas. La miscelánea fiscal de 1986 transformó la estructura tributaria de acuerdo a la fluctuación de la inflación de manera que se acortó en forma sustancial el plazo de pago de las contribuciones a cargo o retenidas por empresas.

Como es de esperarse ante situaciones inflacionarias, las modificaciones fiscales referentes al período de presentación de las declaraciones de impuestos son más continuas. Esto es modificaciones de fechas para presentar las declaraciones tanto para personas físicas y morales con fines no lucrativos, como para empresas, organismos descentralizados que realizan actividades empresariales y las instituciones de crédito.

En cuanto a las acciones de fiscalización, en 1986 se desarrollaron bajo los propósitos básicos y con las siguientes medidas: auditoría interna, revisión de dictámenes, revisión de declaraciones, casos penales y normas técnicas de aplicación.

Adicionalmente al ajuste en forma generalizada a la tarifa del ISR de las personas físicas, se establece en forma transitoria una carga impositiva extraordinaria a los contribuyentes de ingresos medios y altos para la reconstrucción nacional por motivo de los sismos de 1985, así, en el caso del ISR la tasa máxima del impuesto se incrementó del 5% al 60.5% de la base gravable, reestructurándose de manera progresiva.

Durante 1986 se continuó con el sistema de dividendos previsto en la ley desde 1983 que consiste en que las sociedades mercantiles que paguen dividendos pueden deducirlos en la determinación de su utilidad fiscal ajustada. Se aumentan las tasas de algunos bienes y servicios específicos dentro del IEPS cuyo consumo fue catalogado como no indispensable. Se preservan los estímulos a la construcción de vivienda de bajo precio para arrendamiento, se mantiene el 25% de depreciación acelerada para continuar apoyando la inversión privada y por último, se crea una nueva carga fiscal denominada contribuciones de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica y se incluye en el IVA el precio de los bienes y servicios excepto en los casos en que el adquirente, el prestatario del servicio o quien use o goce tem-

poralmente el bien, solicite comprobante en el que en forma expresa y por separado se muestre el IVA que se cause.

La reforma fiscal de 1987 fue acompañada por la continuación de la política de ajuste a los precios y tarifas del sector público.

En 1987 se emprende una cruzada nacional contra la evasión fiscal para incorporar al sistema tributario a aquellos causantes que se encuentran al margen.

En lo relativo al ISR de personas físicas se elimina la tarifa adicional y se efectúa un ajuste en la tarifa normal, adicionalmente, se disminuye a 15 estratos la tarifa con una tasa máxima de 55% misma que irá reduciéndose hasta llegar a 50% al final del periodo de transición otorgado a las empresas. Esto es, se dió una nueva ley del ISR de las empresas, en la cual se prevé un periodo de transición de 4 años para permitir la comprensión de nuevas disposiciones y evitar que las empresas enfrenten problemas de liquidez; en este lapso, el gravamen que se pagará en el primer año será un 80% del gravamen del esquema vigente hasta el 31 de diciembre de 1986 y 20% restante sobre la base modificada de enero de 1987, en el segundo año, las proporciones pasan a 60 y 40% respectivamente, para el tercer año serán de 40-60% y para el último año 20-80% respectivamente.

Se mantiene la deducción de dividendos y se autoriza la revaluación de las aportaciones netas de capital de los accionistas y no gravan el capital en caso de reducción del mismo o de liquidación. Consecuentemente, para no sobregavar aquellas empresas con utilidades cíclicas o estacionales, o nuevos proyectos con largos periodos de gestación, se permite la revaluación de pérdidas pendientes de amortización.

Se permite deducir en el momento de la adquisición de bienes, un porcentaje de estos, equivalente al valor presente de la depreciación; en cuanto a la inversión de activos fijos, la ley autoriza reevaluarlos para el cálculo de la depreciación y de la ganancia de capital en el caso de ser enajenados. Se establece un sistema de acumulación y deducción de intereses reales y de pérdida o ganancia cambiaria. Opcionalmente, se podrá deducir un porcentaje fijo de las inversiones efectuadas por la empresa durante el año y ajustar por inflación las pérdidas de las empresas.

Se restringe el acreditamiento del IVA trasladado a aquellos contribuyentes fuera del régimen normal del ISR y la terminación de devoluciones del IVA solo si se solicitan conjuntamente con la declaración anual, con las excepciones previstas en la ley.

Las reformas a la legislación tributaria que regula a las personas morales con fines no lucrativos consideró que formen parte del remanente no distribuible el importe de las omisiones, las compras realizadas o indebidamente no registradas, las erogaciones no deducibles en los términos de la ley del ISR y los préstamos que hagan a sus socios o integrantes, excepto aquellos casos en que la ley lo autoriza.

En materia de bases especiales de tributación, se propone la actualización de las cuotas existentes, a fin de prevenir su rezago con respecto a la inflación. Disminución de aranceles (la tasa máxima pasó de 40 a 20%) y de la sobretasa de 5% como consecuencia del proceso de apertura comercial; los impuestos correspondientes a la importación disminuyeron. La tasa arancelaria media del IVA, disminuyó y también lo hizo a 0% la tasa de los bienes gravados al 6% principalmente alimentos procesados y productos farmacéuticos.

Hubo modificaciones al impuesto sobre automóviles nuevos, a través del establecimiento de 5 tasas. Desgravación en el derecho de extracción de minerales en 70, 40 y 20% para los pequeños, medianos y grandes mineros respectivamente, siempre y cuando los precios internacionales de estos se encuentren por debajo de su límite predeterminado.

Ya para 1988 se determina un ajuste semestral a la tarifa de las personas físicas y reducir la tasa máxima a 50%.

Disminuye la tasa del IVA de 20 a 15% y en septiembre de este mismo año se redujo la tasa aplicable a los alimentos procesados y medicinas a 0%. Además de que se refuerza la cruzada nacional para el combate permanente de la evasión y elusión fiscal.

En lo que respecta a las bases especiales de tributación en el ISR, las cuotas del sector agropecuario se ajustaron de acuerdo con la evolución de los precios de garantía y se aumentan las cuotas aplicables a los autotransportistas.

Con el fin de promover la inversión se generaliza la aplicación de la deducción de la inversión desde el momento en que se hace la erogación. En el proceso de simplificación se realizan diversos ajustes en la legislación.

Se dan ajustes en el registro y control de los derechos destinados a un fin específico para que se apliquen sólo cuando se haya autorizado la partida presupuestal correspondiente. Se fomenta la eficiencia mediante una adecuación realista de precios y tarifas del sector público en congruencia con la apertura de la economía.

En 1989, por razones de simplificación fiscal y administrativa, se elimina el período de transición para el nuevo régimen del ISR de las empresas establecido, ya que es injustificado por el hecho de que el nivel promedio de endeudamiento de las empresas ha disminuido de manera considerable y porque se tienen menores tasas de inflación en comparación a la de los últimos 3 años, reduciéndose la diferencia entre las 2 bases y se amplía el tiempo en los pagos provisionales del 7 al 17 de cada mes; se simplifica la mecánica a la determinación de dicho pago.

Se da una modificación al régimen fiscal de Pemex.

Se refuerza aún más el proceso de fiscalización.

Se establece un sistema de participaciones en favor de los Estados en cuanto a la recaudación del IVA e impuestos locales.

Consecuentemente con los objetivos, se elimina el sistema de deducción de dividendos, ya que propiciaban que las empresas distribuyeran sus utilidades con el fin de recuperar el impuesto pagado, y se establece un nuevo esquema de tratamiento a los dividendos que acredite en su distribución el pago del impuesto efectuado por la empresa, estableciendo un gravamen adicional de 10% cuando los dividendos se distribuyan a los accionistas.

Se autoriza la deducción inmediata de la inversión en 100% - realizada fuera de las 3 grandes zonas metropolitanas y se permite la deducción del 60% en la inversión realizada en las zonas de Guadalajara, Monterrey y Ciudad de México.

Se adiciona un impuesto mínimo del 2% al activo neto de las empresas, el cual es acreditable contra los pagos del ISR, permitiendo la ley algunas deducciones para evitar efectos de piramidación. Se excluyen de los activos las inversiones en acciones y la deducción de pasivos con otras empresas, siendo no deducibles los pasivos bancarios porque el sistema financiero está excluido del impuesto. El impuesto al activo no se aplicó en la etapa preoperativa de empresas de nueva creación, no se causa durante los 2 primeros años de la etapa operativa, ni se efectuarán pagos provisionales en el tercer año de esa misma etapa.

Queda limitada la deducción por depreciación de automóviles que hacían las empresas y profesionistas en su compra, a 5.5 veces el salario mínimo elevado al año.

Se reducen las tasas marginales impositivas tanto para empresas como a personas físicas, las de empresas pasó de 39.2% en 1988 a 37% en 1989, y las de personas físicas de 50% a 40%. El número de estratos se redujo de 12 a 6; el estrato de ingreso me-

nor paga una tasa marginal impositiva de 3% y el más alto lo hará al 40%. Se sustituyó el mecanismo de deducción del salario - mínimo general por el otorgamiento de un crédito contra el impuesto a pagar equivalente al 10% de dicho salario.

Las cuotas aplicables a los contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación se actualizan, así como a los contribuyentes menores con el objeto de corregir los rezagos acumulados.

Medida importante para fortalecer los ingresos tributarios lo constituye la elevación de la tasa del IVA que grava los servicios que se prestan en las zonas fronterizas del 6 al 15%.

En el IEPS se efectúan dos modificaciones, por un lado, se elevó la tasa que grava a vinos de mesa, sidras, rompopes, vinos aromatizados, quinados y generosos al 25%, eliminándose el trato preferencial que existía entre ellos y la cerveza. Por otro lado, se reduce la tasa a los cigarrillos no populares a 160%, con el fin de contrarrestar la pérdida recaudatoria que ha generado la desviación del consumo hacia cigarrillos populares.

Se reducen las tasas del impuesto sobre automóviles nuevos. Los vehículos populares pasan de una tasa de 5 a 2%, los compactos lo harán del 12 al 10%, los de lujo de 16 a 15% y los vehículos importados de lujo pasan de 25% hasta 1988 a 50% en 1989; en éste último se efectúa un cambio en el sujeto del impuesto, siendo los distribuidores los contribuyentes del mismo sin que esto libere al fabricante o el ensamblador de la responsabilidad solidaria y de determinar la tasa y el impuesto a cada vehículo.

Se establece el derecho a solicitar la devolución mensual - del IVA, exceptuando a quienes tributan bajo el esquema de bases especiales de tributación distintas a la agricultura, ganadería, avicultura y pesca. Además, se incorpora a la ley del IVA la tasa 0 aplicable a medicinas y alimentos procesados.

Y en cuanto a la ley federal de derechos se realizaron algunas modificaciones para hacer más flexible la fijación de los precios y tarifas, destacando caminos y puentes federales de ingresos, aeropuertos y servicios auxiliares, correos y telégrafos.

Así, en 1990, se reduce la tasa del ISR de las empresas a - 36% y para las personas físicas se da una reestructuración integral de la tarifa, se mantiene la progresividad y se reducen las tasas marginales a los diversos estratos de ingresos con una tasa máxima de 35%.

Se establece un nuevo régimen general del ISR en el cual se adicionan los contribuyentes de bases especiales de tributación

y los contribuyentes menores a través de un esquema simplificado de tributación que permita la regulación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y que sirva de transición al régimen general de ley para la eliminación de esos regímenes. Dicho esquema simplificado consiste en determinar la base del impuesto a partir del flujo de efectivo, gravando la diferencia entre el total de las entradas y el total de las salidas en efectivo que se obtengan al final del ejercicio, estimulándose la reinversión de utilidades toda vez que el impuesto se causa únicamente sobre los retiros de efectivo que haga el contribuyente. Se determina la incorporación de estos contribuyentes al régimen normal del IVA. En el régimen general se incluyen además de las sociedades mercantiles, a las instituciones de crédito, sociedades cooperativas de producción, asociaciones y sociedades civiles y a los organismos descentralizados que realizan actividades empresariales.

Se introduce el impuesto por la prestación de servicios telefónicos.

Se fortaleció el combate a la evasión y elusión fiscal a través del mejoramiento y ampliación de los procesos de auditoría, vigilancia y asesoría a un mayor número de contribuyentes. En materia de simplificación administrativa, se unifica la fecha de pago provisional del ISR y del IVA y que los pagos provisionales de ellos se efectúen de manera conjunta en las sucursales bancarias.

En cuanto a la cuestión aduanera se continúa en el proceso de reducción y simplificación de trámites y se implementan algunas modificaciones en los sistemas de control al impuesto a la importación.

Se induce al uso generalizado pero paulatino de máquinas registradoras de comprobación fiscal, el establecimiento de la obligación de que los ejercicios fiscales sean acordes con el año de calendario y la unificación del domicilio fiscal del contribuyente para el ISR y el IVA.

El derecho a la minería se elimina, haciéndose un cobro más elevado a quienes detentan derechos sobre yacimientos no explotados. Transformación del derecho de telecomunicaciones en tarifa y disminución de los montos percibidos por acuñación de moneda. En lo que toca a los impuestos específicos, se adecuan las tasas en unos y se derogan en otros; se deroga el impuesto al servicio telefónico, se derogan los impuestos al tabaco de 160 a 139.3%.

Se restablece la deducibilidad de la adquisición de automóviles para las empresas. Se modifica la denominación del impuesto al activo de las empresas por impuesto al activo simplemente y -

con ello se amplía la cobertura sin que se modifique la tasa.

Modificación en el régimen fiscal de Pemex tendiente a apoyar las finanzas de la paraestatal. En la política de precios y tarifas del sector público se dieron ajustes para disminuir rezagos significativos a través del esquema de precios y tarifas realistas congruentes con la competitividad internacional.

Para apoyar la productividad del sector agropecuario se excluyó del pago del ISR al 80% de los productores del campo y al 90% de las cooperativas de producción y se estableció una reducción del 50% en el ISR y al activo de las empresas de este sector. Se mejora la ley de coordinación fiscal.

En 1991, hay disminución del ISR a las empresas de 36 a 35% (tasa aplicable a las utilidades). En lo que se refiere al impuesto al activo se amplía el período de acreditamiento de 3 a 5 años de manera que pueda fomentarse la formación de capital que requiere la operación normal de las empresas. Se incrementa el período de amortización de pérdidas de 5 a 10 años y se permite deducir el valor actual de las inversiones.

Se otorga un subsidio en el ISR de las personas físicas que decrece en la medida en que se obtengan niveles de ingresos más altos. Se reduce el impuesto en los primeros 4 salarios mínimos de ingreso y se actualiza trimestralmente la tarifa por inflación transcurrida en el ISR de las personas físicas. Se da el tratamiento fiscal de los residentes en el extranjero a las sucursales de bancos mexicanos fuera del país; al mismo tiempo que se hacen adecuaciones al ISR y al Código Fiscal de la Federación en cuanto al procedimiento para que los residentes en el extranjero acrediten su residencia y al plazo para considerar establecimiento permanente a las empresas de la industria de la construcción y del montaje de maquinaria, entre otras.

Por otro lado, se precisa el régimen fiscal a que deben estar sujetas las operaciones de factoraje financiero en el ISR e IVA y se permite con carácter de opcional para las sociedades de inversión de capitales, el régimen de beneficio que gozan actualmente en los renglones de intereses y ganancias por enajenación de acciones que ofrecen. Se exenta de gravámen la ganancia por la venta de casa-habitación.

Hay modificación al régimen fiscal sobre los intereses pagados a personas físicas y a los percibidos por personas morales, reduciéndose la tasa del 2.52 a 2% y exceptuando las operaciones a plazo de un año, esto para hacerlo más congruente con las tasas reales de interés prevalecientes. Se mantuvo la excepción a los valores gubernamentales y se amplió a todas las emisiones -

con vigencia mayor de un año.

Se hace obligatorio el dictamen fiscal para las empresas cuyos ingresos excedan de 5 millones de nuevos pesos al año o que tengan activos por 10 millones de nuevos pesos o con más de 300 trabajadores a su servicio, y hacer más extensiva esta obligación para contribuyentes con fines no lucrativos que están autorizados para recibir donativos deducibles, el dictamen para estos contribuyentes será en forma simplificada.

El uso cada vez más generalizado de la informática en el análisis de la información fiscal hizo aconsejable la nueva obligación de adicionar el RFC en la identificación de los usuarios de algunos servicios públicos.

En noviembre de este mismo año se aumentaron las tarifas eléctricas y disminuyó la tasa general del IVA del 15 al 10% y la eliminación de la tasa del 20%. Desaparece el trato preferencial a franjas fronterizas, tiendas sindicales y dependencias oficiales. Inclusión como objeto de este gravámen a los intereses aplicados al crédito al consumo otorgado por el sistema financiero. Ajustes para ampliar la base gravable del IVA y sobre este mismo impuesto, disminuye el plazo para compensar saldos a favor de las empresas de 60 a 30 días.

En el IEPS, se elimina el impuesto sobre aguas envasadas y refrescos. Aumenta a 3% la tasa del derecho sobre extracción de hidrocarburos y disminuye la tasa del 10% del impuesto sobre adquisición de inmuebles en forma gradual durante 4 años, hasta llegar a un nivel máximo de 2%.

En 1992 Pemex se moderniza, la empresa paraestatal mantiene la unidad de la planeación estratégica y reorganiza y desconcentra sus actividades en 4 áreas básicas: Pemex-exploración y producción, Pemex-refinación, Pemex-gas y petroquímica básica y Pemex-petroquímica secundaria. Aunque es una reestructuración se remarca que ello no afecta el hecho de que los hidrocarburos siguen siendo propiedad del Estado y por ende sigue teniendo su control. Por consiguiente a partir de la también reestructuración gradual del régimen fiscal de Pemex, en este año Pemex-refinación cubre el IEPS que se carga a los combustibles (el gravámen aplicado es producto de la venta de petrolíferos que la industria petrolera distribuye a expendedores autorizados, las transacciones directas al consumidor final y los autoconsumos propios).

Hay incremento del subsidio fiscal de hasta 50% en el ISR otorgado a los contribuyentes con percepciones inferiores a 5 salarios mínimos tomando en cuenta los ingresos no acumulables que

obtienen en las empresas. Se hace deducible la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas para fines - del ISR, si aquella excede el monto de los gastos no deducibles. Se reduce la tasa de recargos del 18 al 12% y se permite su deducción para fines impositivos. Al final del año, la SHCP bonifica impuestos retenidos en exceso hasta por 40% de sueldos y salarios; los empresarios quedan obligados a bonificar los impuestos retenidos en 1992 en base a las tablas ajustadas del cálculo fiscal, su aplicación será retroactiva al 1 de enero de 1993, tanto para la deducción del impuesto provisional mensual como al ajuste anual de acuerdo a las tarifas de noviembre de 1992.

Se hizo objeto del IVA a los intereses por crédito al consumo y se buscó incrementar la recaudación vía impuestos por la tenencia y uso de vehículos. Eliminación de la deducción de gastos en automóviles para efectos del ISR, manteniéndose sólo para las flotillas de las empresas y el establecimiento de la deducción - de la participación de los trabajadores en las utilidades de las sociedades mercantiles, cuando aquella exceda el monto de los - gastos no deducibles. Por otro lado, se amplía el plazo de caducidad de los créditos fiscales al iniciarse una auditoría.

Se acredita las inversiones realizadas en los sectores agropecuario y forestal contra una cantidad equivalente al impuesto al activo determinado en el ejercicio.

A su vez, se extienden las fechas de pago de los impuestos y se eleva el monto del perjuicio fiscal de 5 a 30 mil nuevos pesos para formular querrela ante el ministerio público.

Entre tanto, en 1993, no se sometió a la consideración de la H. Cámara de Diputados propuestas de modificaciones a la ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, mejor conocida como miscelánea fiscal, considerando que ello no se daba desde 1971. Se tuvo la finalidad de dar estabilidad al sistema tributario mediante el mejor conocimiento de las obligaciones fiscales por parte del contribuyente y así fortalecer la recaudación. Y aunque no hubo reformas, si se dieron modificaciones significativas.

Se da una reducción en la carga fiscal de los asalariados - que fue retroactiva al primero de octubre, las personas que perciban hasta 2 salarios mínimos no pagan impuestos y quienes perciban hasta 4 salarios mínimos tendrán dicha reducción retroactiva. Bajan en 2/3 la tasa del IS para operaciones de crédito con el exterior.

De manera consecuente, se otorga facilidades a empresas para cubrir el importe de sus impuestos en parcialidades, destacándo-

se el impuesto al activo de 5 a 10 años; se establece deducir - más rápidamente las inversiones en vehículos y equipos anticonta-
minantes.

Implementación de una mecánica de disminución paulatina en - la tasa aplicable al impuesto especial a la producción y venta - de cerveza.

Se continúa impulsando la fiscalización a través de una mayor presencia fiscal diversificando los controles y por una ampliación de las fuentes de información y también se continúa con la suscripción de tratados con diversos países para evitar la doble tributación internacional. Actualmente se han suscrito acuerdos con E.U.A., Canadá, Alemania, Reino Unido, Italia, Francia, Suecia, Suiza, Ecuador, Holanda, Bélgica, Noruega, España, con otros países latinoamericanos, de Europa Oriental y del Oriente Asiático.

Se adiciona un impuesto a los rendimientos petroleros; los cambios introducidos en la Ley Orgánica de Pemex y organismos subsidiarios dieron pauta para revisar el esquema fiscal de la paraestatal. Así, se establece un régimen de transición hacia una legislación impositiva acordes con las funciones que derivan de su Ley Orgánica, sin que ello implique aumento en la carga fiscal que por tradición ha cubierto la actividad petrolera, ni incida sobre los precios finales de los productos que comercializan. Con ello, se dice que no se verán afectados los consumidores ni las participaciones que reciben las entidades federativas. Se pretende que el nuevo sistema fiscal apoye e induzca al uso más eficiente de los recursos encomendados a Pemex en conjunto. La magnitud de los cambios a la estructura y organización de esta empresa obliga a mantener vigente en 1993 el esquema de derechos que se le aplicó en 1992 e introducir, en paralelo, un nuevo régimen impositivo que sea más adecuado a la nueva organización. Esta dualidad aparente de gravámenes es indispensable para no afectar a Pemex o a la carga fiscal, permitiendo que durante 1993 se detecten y solucionen los puntos más conflictivos en la definición de los gravámenes y tasas que se aplicarán a esta industria. Por tanto, los pagos derivados del esquema vigente en 1992 y que continuarán en 1993, serán acreditados contra los pagos del nuevo régimen fiscal propuesto.

La política de precios y tarifas públicos seguirán fijos con forme al régimen vigente y conservarán su nivel, excepto las tarifas eléctricas y el precio de las gasolinas.

En 1994, las autoridades mencionan que por segundo año consecutivo no habrá miscelánea fiscal, pero en realidad hay cambios fiscales de interés que difícilmente podríamos decir que son me-

ramente modificaciones sin importancia.

Entre lo más destacado de las "disposiciones prácticas para 1994", están la reducción de la tasa del ISR para las personas físicas con actividades empresariales y para las personas morales del 35 al 34%. Exención total a los derechos de autor por la explotación de sus obras literarias y musicales, en el entendido de que verdaderamente se trate de pagos reales y no de simulaciones fiscales.

Modificación del mecanismo del crédito fiscal para las personas que reciben ingresos por salarios, transformándolo en un monto, el cual sustituye al 10% del salario mínimo que se restaba después de aplicar las tarifas de los artículos 80 y 80-A, y se aplica al mes a cualquier cantidad de ingreso obtenida dentro del propio período. Se aclara que se puede utilizar el último Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado para la actualización de que se trate.

Continúa la facilidad de compensar el IVA contra otros impuestos federales (ISR o impac), con el requisito de que el contribuyente dictamine sus estados financieros o se dedique a la actividad industrial. Los contribuyentes que requieren autorización previa para el pago de parcialidades serán las instituciones del sistema financiero, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria sujetos a control presupuestal y empresas que hayan tenido por lo menos 300 trabajadores mensuales durante el ejercicio.

A partir de enero de 1994, formalmente "Pemex queda sujeto a un nuevo régimen fiscal", por conducto de Pemex-exploración y producción se cubre los derechos sobre extracción de hidrocarburos al igual que el año pasado, dado que es la subsidiaria más productiva; en tanto que Pemex-refinación lo hará en el IEPS que se carga a los combustibles. De manera general, cada empresa enterará el IVA, así como el impuesto sobre rendimientos petroleros (IRP) equivalente al ISR con lo que los organismos subsidiarios iniciarán sus propios registros contables y enterarán los impuestos que generen a la Tesorería de la Federación.

Así, una vez que la política de ingresos se orientó a fortalecer los recursos del gobierno federal y corregir el desequilibrio financiero del sector público mediante el ajuste de las finanzas de las empresas paraestatales por medio de la corrección en los precios y tarifas, la política a seguir fue disminuir la inflación que ello había provocado, en evitar la erosión de los ingresos y de las bases gravables.

En el saneamiento de las finanzas públicas, los procesos han

sido permanentes durante el período en estudio. A ello contribuyó la desincorporación de empresas no estratégicas, lo cual se intensificó de manera importante durante los años 1988-1993.

Por tanto al obtenerse los ingresos para permitir un sano financiamiento de los gastos durante 1982 a 1988, se procedió a la modernización del sistema tributario a partir de 1989 a 1994. Se buscaba además, dar una mayor estabilidad al sistema impositivo a través de la ampliación del número de contribuyentes y con menores tasas impositivas, ya que los impuestos petroleros y no tributarios eran inestables y se requería de una estabilización fiscal al erario.

Como se sabe los ingresos públicos han dependido en gran medida de los ingresos petroleros y de ahí deriva el hecho de inestabilidad porque al menos en 1982, 1985, 1986, 1987 y 1988 se presentaron situaciones distorsionantes en el mercado petrolero mundial, sea por una menor venta de hidrocarburos ó caídas en el precio internacional del petróleo, disminuyéndose la obtención de ingresos necesarios y dificultándose el proceso de saneamiento de las finanzas públicas. Es por ello que a partir de 1989 se buscó un mayor reforzamiento en los ingresos tributarios y no depender de las fluctuaciones del mercado petrolero.

Cabe recalcar que dichos resultados no hubieran sido tan espectaculares con sólo llevar a cabo las reformas, sino que se tomaron medidas por el lado de la política de gasto coadyuvando al mencionado proceso, esto es, los recortes en el gasto corriente o programable.

Tal es que por ejemplo, no se confió en los ingresos adicionales percibidos por el mayor precio y venta de los hidrocarburos en 1990 por la crisis del Golfo Pérsico, siendo esos canalizados para la consolidación fiscal.

Junto a ello está el planteamiento en 1990 de la redefinición del Estado en la economía.

La debilidad de los ingresos se explica también por el grado de evasión y elusión fiscal con lo que a partir de 1982 se tomaron medidas para su disminución siendo desde 1989 cuando este combate se intensifica de manera eficaz con el reforzamiento de las disposiciones legales. Y se tiene por ejemplo que "el número de procesos por delitos fiscales ha aumentado; mientras que entre 1929 y 1988 sólo hubo 2 procesos penales por evasión fiscal, entre 1989 y 1991 han habido más de 200 sentencias, todas las cuales implican privación de la libertad".

23

Durante 1982-1994, se han dado algunos apoyos fiscales a las

personas físicas y más especialmente a las empresas y que en algunos casos han representado sacrificios recaudatorios, pero se han considerado indispensables para reducir los reclamos de organismos empresariales, sindicales, de intelectuales, entre otros. Aunque dichos apoyos no se vieron cristalizados por muchos otros factores.

El sistema tributario mexicano ha sido objeto de importantes reformas fiscales, entre ellas cabe destacar las de 1983, 1986, 1987, 1989, 1990 y 1991 principalmente. Las 3 primeras han tenido el objetivo implícito de incrementar los ingresos públicos - sin considerar efectos tales como inflación y pérdida de bienestar social y las 3 últimas se han guiado por dos objetivos que han ido de la mano, fortalecer los ingresos y disminuir la inflación.

En este periodo de estudio, las reformas a las leyes impositivas han sido muchísimas; por citar algo, "desde 1988 a principios de 1993 las leyes tributarias experimentaron 1121 modificaciones: 737 al ISR, 46 al impac, 64 al IVA, 80 al IEPS, 27 a la Ley de Coordinación Fiscal, 15 al impuesto sobre automóviles nuevos, 66 al Código Fiscal, 86 a otros conceptos".²⁴ O bien, 120 cambios a las leyes del ISR e impac en 1992 y 29 en 1993.

Por otro lado se ha tenido la intención de compatibilizar - las tasas impositivas del ISR con la que tienen los principales socios comerciales del país. Y en general, se puede decir que se tuvo una política de ingresos más congruente con las demás políticas (de gasto, monetaria, crediticia y cambiaria) en los años 1989-1994 que en 1982-1988.

Por último, habría que mencionar también que la disminución en los pagos de interés tanto internos como externos influyó más en los años 1989-1994 que en 1982-1988 para la consolidación del saneamiento de las finanzas públicas, al representar ese descenso en el primer periodo antes dicho, hasta en un 51.5%.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO II.

- ¹ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.- México.- Pág. 166.
- ² Ibid., Pág. 186.
- ³ Ibid., Pág. 187
- ⁴ Reunión anual del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, intervención del Subsecretario de Ingresos de la SHCP, Lic. Guillermo Prieto Fortún, El mercado de valores, año XLIII, núm. 3, enero 17 de 1983, Pág. 59.
- ⁵ Ponencia "La Política Fiscal frente a la crisis económica", del Subsecretario de ingresos de la SHCP, Lic. Guillermo Prieto Fortún, El mercado de valores, año XLIII núm. 39, sept. 26 de 1983, Pág. 990.
- ⁶ Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Jesús Silva Herzog Flores, ante el H. Congreso de la Unión, en la exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación para 1984, El mercado de valores, año XLIII núm. 48, nov. 28 de 1983, Pág. 1220.
- ⁷ Ponencia "La Política Fiscal frente a la crisis económica", - Op.cit., Pág. 991
- ⁸ Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Jesús Silva Herzog Flores, Op.cit., Pág. 1222
- ⁹ Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, ante la LIII legislatura en la discusión de la exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación para 1986. El mercado de valores, año xlv núm. 48, dic. 2 de 1985, Pág. 1132.
- ¹⁰ Comparecencia del SHCP ante la Cámara de Diputados, en la exposición de la iniciativa de Ley de Ingresos para 1987, El mercado de valores, año XLVI núm. 48, dic. 1 de 1986, Pág. 1124.
- ¹¹ Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Gustavo Petricioli, ante la Cámara de Diputados, en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1988, El mercado de valores, año XLVIII núm. 1, enero 1 de 1988, Pág. 32.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO II.

- ¹ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.- México.- Pág. 166.
- ² Ibid., Pág. 186.
- ³ Ibid., Pág. 187
- ⁴ Reunión anual del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, intervención del Subsecretario de Ingresos de la SHCP, Lic. Guillermo Prieto Fortún, El mercado de valores, año XLIII, núm. 3, enero 17 de 1983, Pág. 59.
- ⁵ Ponencia "La Política Fiscal frente a la crisis económica", del Subsecretario de Ingresos de la SHCP, Lic. Guillermo Prieto Fortún, El mercado de valores, año XLIII núm 39, sept. 26 de 1983, Pág. 990.
- ⁶ Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Jesús Silva Herzog Flores, ante el H. Congreso de la Unión, en la exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación para 1984, El mercado de valores, año XLIII núm. 48, nov. 28 de 1983, Pág. 1220.
- ⁷ Ponencia "La Política Fiscal frente a la crisis económica", - Op.cit., Pág. 991
- ⁸ Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Jesús Silva Herzog Flores, Op.cit., Pág. 1222
- ⁹ Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, ante la LIII legislatura en la discusión de la exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación para 1986. El mercado de valores, año xlv núm. 48, dic. 2 de 1985, Pág. 1132.
- ¹⁰ Comparecencia del SHCP ante la Cámara de Diputados, en la exposición de la iniciativa de Ley de Ingresos para 1987, El mercado de valores, año XLVI núm. 48, dic. 1 de 1986, Pág. 1124.
- ¹¹ Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Gustavo Petricioli, ante la Cámara de Diputados, en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1988, El mercado de valores, año XLVIII núm. 1, enero 1 de 1988, Pág. 32.

- 12 Criterios Generales de Política Económica que el Lic. Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión para la iniciativa de Ley de ingresos de la Federación para 1989, El mercado de valores, año XLIX núm. 1, enero 1 de 1989, Pág. 11
- 13 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.- México.- Pág. 58
- 14 Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Doctor Pedro Aspe Armella, ante la Cámara de Diputados, en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1990, El mercado de valores, año XLIX núm. 23, dic. 1 de 1989, Pág. 17.
- 15 Conferencia de Prensa del Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Li. Francisco Gil Díaz, El mercado de valores, año LI núm. 2, enero 15 de 1991, Pág. 7.
- 16 Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la LV legislatura de la H. Cámara de Diputados en la exposición de las iniciativas de leyes de ingresos y egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1993, El mercado de valores, - año LII núm. 23, dic. 1 de 1992, Pág. 12.
- 17 Lomelín Gustavo y Piz, Víctor Felipe.- "Será de inversión el Fondo de Contingencia: Hacienda".- El Financiero.- año XIII - núm. 3350.- México, D.F.- 24 de mayo de 1994.- Pág. 4 (Finanzas).
- 18 Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Doctor Pedro Aspe Armella, ante la Cámara de Diputados en la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1993, El mercado de valores, año LII núm. 23, dic. 1 de 1992, Pág. 10.
- 19 Rangel, Jesús y et.al.- "Reforma fiscal activa: SHCP".- El Financiero.- año XIII núm. 3366.- México, D.F.- 9 de junio de 1994.- Págs. 1 y 9 (Finanzas).
- 20 Aspe Armella, Pedro.- El camino mexicano de la transformación económica.- FCE.- Segunda edición.- México.- 1993.- Pág. 35.
- 21 Hernández H., Adrián.- "Disposiciones prácticas para 1994".- El Financiero.- año XIII núm. 3367.- México, D.F.- 10 de junio de 1994.- Pág. 13A (Análisis financiero).

22. "Pemex queda sujeto a un nuevo régimen fiscal", "Principales cambios tributarios para 1994".- El Financiero.- 16 de nov. de 1993.
23. Aspe Armella Pedro.- Op.cit.- Pág. 100.
24. Vargas Saldívar, Norma.- "Necesaria una distribución más equitativa de las cargas; estabilidad impositiva; fundamental para atraer inversión".- El Financiero.- año XII núm. 3003.- México d.f.- 6 de junio de 1993.- Pág. 6 (Economía).

CAPITULO III
EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS 1982-1994.

3.1) Principales impuestos.

Como ya vimos en el capítulo anterior, en cuanto a la tributación en México, se ha tenido que la evolución y el comportamiento de los impuestos han respondido a modificar y mejorar la estructura de los ingresos tributarios del gobierno federal, para sanear las finanzas públicas y llegar al tan anhelado equilibrio presupuestal.

El ingreso del gobierno federal se constituye además de los recursos que recauda el sector central, de los que proceden del sector paraestatal y de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación, también pueden considerarse como tal los que provenientes del endeudamiento o el empréstito.

Durante el período de 1982-1994 el origen y volumen de los ingresos públicos no siempre han sido los mismos. Actualmente las fuentes de ingresos se han diversificado y los volúmenes requeridos cada vez son mayores para poder enfrentar las crecientes demandas de la población y consecuentemente para que el Estado pueda cumplir con su responsabilidad de favorecer el desarrollo mediante la creación de obras de infraestructura y gastos en materia social.

En México el manejo de la política de ingresos públicos, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su Dirección General de Política de Ingresos dependiente de la Subsecretaría de Ingresos. Esta dirección General (como lo establece el reglamento interno de la SHCP) tiene a su cargo elaborar las propuestas de la política impositiva, de la política de derechos, productos y de los precios y tarifas de los bienes y servicios de las entidades de la administración pública federal. Por otra parte, las Subsecretarías de Hacienda y la de Asuntos Financieros Internacionales diseñan la política de deuda pública interna y externa, respectivamente.

Así, las principales fuentes de ingreso del gobierno federal se contienen a grandes rasgos en la Ley de Ingresos de la Federación que año con año se dan a conocer junto con la miscelánea fiscal cuando en su caso la haya.

Desde 1982, las principales fuentes de ingreso se han obtenido a través de los siguientes conceptos:

- I. IMPUESTOS
 1. Impuesto sobre la renta
 2. Impuesto al valor agregado
 3. Impuesto especial sobre producción y servicios
 4. Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón
 5. Impuesto sobre adquisición de inmuebles
 6. Impuesto sobre automóviles nuevos
 7. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
 8. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación
 9. Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes
 10. Impuesto a la minería
 11. Impuesto al petróleo
 - a. producción de petróleo crudo, gas natural y derivados
 - b. petroquímica
 12. Impuestos al comercio exterior
 - a. a la importación
 - b. a la exportación
- II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL
 1. Cuotas para el seguro social a cargo de patrones y trabajadores
 2. Cuotas para el ISSSTE a cargo de los trabajadores
- III. DERECHOS
 1. Por la prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho público
 2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público
- IV. IMPUESTOS NO COMPRENDIDOS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACION DE PAGO
- V. PRODUCTOS
 1. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado
- VI. APROVECHAMIENTOS
 1. Multas
 2. Indemnizaciones
 3. Reintegros
 4. Recuperaciones de capital
 5. Aportaciones de contratistas de obras públicas
 6. Otros
- VII. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS
 1. Emisión de valores

2. Otros financiamientos

VIII. OTROS INGRESOS

1. De organismos descentralizados
2. De empresas de participación estatal
3. Financiamiento de organismos y empresas de participación estatal

Además del tratamiento especial que se le da a Pemex, en el art. 5to. para 1982 y en el art. 4to. desde 1983 a 1994.

Para el ejercicio fiscal de 1983, se eliminan los conceptos 10. Impuesto a la minería y 11. Impuesto al petróleo, a. producción de petróleo crudo, gas natural y derivados; b. petroquímica. Se integra para este mismo año. V. ACCESORIOS DE LAS CONTRIBUCIONES y se recorren en enumeración todos los demás apartados. A partir de 1983 el apartado IV. se llama CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACION DE PAGO.

En 1985 se integra al concepto de Derechos, 3. Derecho extraordinario por extracción de hidrocarburos. Y en el apartado V. sólo es Accesorios.

Para 1986 se integra la fracción o apartado III. Contribuciones - de mejoras recorriéndose nuevamente la numeración. En 1989 se adiciona en el concepto de Impuestos, el Impuesto al activo de las empresas. En el concepto de Derechos, cambia el punto 1, 1. Por recibir servicios que presta el Estado en funciones de derecho público y se incluyen 2. Por la prestación de servicios exclusivos del Estado a cargo - de organismos descentralizados y 5. Derecho sobre el excedente del - precio internacional del petróleo.

En 1990, se integra al concepto de I. Impuestos, el impuesto por la prestación de servicios telefónicos. Y para ese mismo año se elimina del concepto de Derechos, el 5. Derecho sobre el excedente del - precio internacional del petróleo. Para 1991 se incluye en el concepto de Aprovechamientos el 21. Rendimientos excedentes de Pemex.

Hacia la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1992, V. Accesorios se adiciona en I. Impuestos.

Para 1993, en el renglón de Derechos, se integran 5. Derecho sobre la extracción del petróleo y 6. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo. En 1994, en el apartado de Derechos, se adiciona 6. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.

Ahora bien, si observamos desde 1982 en el Cuadro 9 en cuanto a los ingresos del gobierno federal y su carga fiscal por conceptos, -

CUADRO 9

Carga fiscal de los ingresos corrientes del gobierno federal,
según concepto 1982-1994, millones de nuevos pesos.

Concepto	1982		1983		1984		1985		1986		1987	
	Monto	CF*	Monto	CF	Monto	CF	Monto	CF	Monto	CF	Monto	CF
PIB	9797.8	100.0	17878.7	100.0	29471.6	100.0	47391.7	100.0	79191.3	100.0	193311.5	100.0
Ingreso total a/	1532.3	15.6	3412.3	19.0	5176.5	17.5	8336.2	17.5	13409.6	16.9	35041.4	18.1
Ingresos tri- butarios b/	967.4	9.8	1838.1	10.2	3048.9	10.3	4861.5	10.2	8978.9	11.3	20821.2	10.7
ISR g/	464.6	4.7	726.5	4.0	1213.4	4.1	1922.6	4.0	3365.2	4.2	7654.9	3.9
IVA	216.9	2.2	542.5	3.0	942.8	3.1	1478.1	3.1	2497.7	3.1	6266.1	3.2
IFPS h/	177.1	1.8	427.9	2.3	661.4	2.2	997.4	2.1	2187.6	2.7	4861.7	2.5
al comercio ex terior	79.3	0.8	75.1	0.4	122.0	0.4	299.1	0.6	686.5	0.8	1577.7	0.8
Accesorios e/ otros f/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	24.6	0.2	52.7	0.2	82.7	0.2	108.2	0.2	197.6	0.2	461.0	0.2
Ingresos no - tributarios	564.9	5.7	1574.2	8.8	2127.6	7.2	3474.7	7.3	4430.7	5.5	14220.2	7.3
Derechos c/ Productos	481.6	4.9	1213.1	6.7	1806.4	6.1	2883.1	6.0	3290.7	4.1	11094.1	5.7
Aprovechamien tos d/	24.3	0.2	286.0	1.5	250.0	0.8	349.7	0.7	453.8	0.5	922.6	0.4
Accesorios e/ Contribuciones de mejoras	44.0	0.4	63.6	0.3	52.3	0.1	214.4	0.4	573.4	0.7	1730.9	0.9
	8.5	0.08	11.9	0.06	18.9	0.06	27.5	0.05	112.6	0.1	472.2	0.2
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	n.s.	0.4	n.s.

.../

Monto	1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994 ^e	
	CF	Monto	CF	Monto	CF	Monto	CF	Monto	CF	Monto	CF	Monto	CF	Monto
390451.3	100.0	507618.0	100.0	686405.7	100.0	865165.7	100.0	1019155.9	100.0	1135500.0	100.0	1229700.0	100.0	
65505.9	16.7	90204.4	17.7	117710.3	17.1	177372.2	20.5	210293.4	20.6	192826.8	16.9			
47384.6	12.1	61138.5	12.0	79251.0	11.5	101641.3	11.7	126723.8	12.4	140093.2	12.3	149936.8	12.1	
19467.4	5.0	25909.2	5.1	32972.0	4.8	42990.4	5.0	57944.7	5.6	66102.5	5.8	66142.1	5.2	
14024.2	3.6	17023.5	3.3	26635.5	3.8	32532.6	3.7	30451.7	3.0	33294.3	2.9	36112.7	2.9	
10777.4	2.7	12632.0	2.4	11202.8	1.6	11910.1	1.3	18189.8	1.7	19374.3	1.7	30260.4	2.4	
1889.8	0.4	4245.4	0.8	6559.7	0.9	9952.4	1.1	12922.6	1.2	12464.3	1.1	11338.7	0.9	
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	504.9	0.05	0.0	0.0	3241.5	0.2	
1284.3	0.3	1615.4	0.3	2322.3	0.3	3285.1	0.4	7250.6	0.7	8917.8	0.7	3941.4	0.3	
18121.3	4.6	29065.8	5.7	38459.1	5.6	75730.9	8.7	83529.6	8.2	52733.6	4.6			
15801.6	4.0	20104.4	3.9	29699.0	4.3	35148.9	4.0	39160.2	3.8	40819.4	3.5	35431.7	2.8	
323.6	0.08	463.1	0.09	1926.6	0.2	2485.9	0.2	3463.8	0.3	2193.9	0.1	2542.4	0.2	
1375.5	0.3	7598.7	1.4	5537.8	0.8	36020.3	4.1	41083.3	4.0	9720.3	0.8	8810.2	0.7	
612.0	0.1	899.7	0.1	1295.7	0.1	2075.6	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
0.0	0.0	3.3	n.s.	1.3	n.s.	0.1	n.s.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	

FUENTE: DEH, DGPH, SHCP.

NOTA: *CF, carga fiscal
n.s., no significativo.

- a/ incluye ingresos extraordinarios por desincorporación de empresas, bancos y cancelación de deuda para 1991 y 1992.
- b/ incluye contribuciones no comprendidas en otras fracciones
- c/ incluye derechos por hidrocarburos, otros y minería conforme a su incorporación a la ley federal de derechos

d/ en este rubro se incluyen los montos por ingresos extraordinarios en los años de 1991 y 1992

e/ a partir de 1992, los accesorios se consideran como ingresos tributarios

f/ impuestos sobre adquisición de inmuebles, tenencia y uso de vehículos, automóviles - nuevos, erogaciones e impuestos sobre servicios de interés público

g/ incluye el impuesto al activo

h/ incluye el impuesto por la prestación de servicios telefónicos.

e estimado.

tenemos que los renglones más importantes dentro de esas fuentes de ingreso han sido el ISR, el IVA, el IEPS y los impuestos a Pemex - (como ya se expuso en los Cuadros 2,4,5). En menor medida han contribuido los impuestos a las importaciones y exportaciones (tomando en cuenta que hasta 1986 se había tenido una economía cerrada y a partir de ese año se inicia la apertura económica consolidándose en 1994 con la entrada en vigor del TLC) y los ingresos percibidos por derechos distintos de los recaudados por los hidrocarburos.

No obstante que se ha buscado la disminución del gravámen fiscal total a Pemex, sus aportaciones en conjunto al ingreso presupuestal del gobierno federal lo ubican como la principal fuente de ingresos y como la principal empresa paraestatal aportadora de recursos.

Por otra parte, la participación de otros impuestos distintos al ISR, IVA e IEPS han ido incrementándose gradualmente en la medida en que son necesarios para fortalecer la recaudación.

Desde antes de 1982, el sistema tributario mexicano ya había sufrido transformaciones importantes sobre todo en 1980 cuando se incorpora el IVA sustituyendo al Impuesto federal sobre ingresos mercantiles y con ello la simplificación fiscal y abrogación de 30 leyes y decretos para unificar de esta manera ciertos impuestos a bienes y servicios y suprimir numerosos impuestos especiales. Por consiguiente si comparamos al sistema impositivo en los años de 1972-1981 (ver anexos 5 y 6) y el de los años 1982-1994 (ver Cuadro 5), es claro que se ha modificado y modernizado conforme a las necesidades de financiamiento y al desarrollo económico con estricto apego a las políticas de ingreso y recaudación prevalecientes.

3.2) El caso del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado.

Una vez establecido que los principales impuestos son el ISR, el IVA, el IEPS y los provenientes de Pemex. Se tomará para su análisis en este apartado solamente los dos primeros, dada su importancia que han generado en la teoría económica y sus efectos a nivel macro y microeconómico.

La evolución de estos dos impuestos como ya vimos en los cuadros estadísticos ha sido de una proporción creciente o importante dentro de los ingresos tributarios. Conjuntando estos dos impuestos, se puede decir, de esta manera, que la mayor parte de la recaudación de impuestos proviene de las personas físicas, las empresas, del rendimiento del capital y uso y tenencia de activos (por el lado del ISR, ver Cuadro 10). Y de la captación de recursos generados por la adquisición de bienes y servicios que realizan los consumidores y comercio (por el lado del IVA).

CUADRO 10
Recaudación del Impuesto Sobre la Renta, según concepto.
1982-1994 (miles de nuevos pesos)

Concepto	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
Total	464.6	100.0	726.5	100.0	1213.4	100.0	1922.6	100.0
Sociedades mercantiles	167.8	36.1	266.4	36.6	483.1	39.8	730.6	38.0
régimen general de ley	166.2	35.7	264.2	36.3	479.0	39.4	725.9	37.7
pagos definitivos	30.4	6.5	60.5	8.3	152.5	12.5	168.0	8.7
pagos provisionales	135.8	29.2	203.7	28.0	326.5	26.9	557.9	29.0
bases especiales de - tributación	1.6	0.3	2.2	0.3	4.1	0.3	4.7	0.2
Personas morales con fines no lucrativos	0.4	0.08	0.5	0.06	1.4	0.1	3.3	c/ 0.1
Personas físicas	250.8	53.9	338.1	46.5	565.2	46.5	927.0	48.2
trabajo	183.9	39.5	231.0	31.7	369.6	30.4	646.4	33.6
capital	51.5	11.0	75.9	10.4	145.2	11.9	224.0	11.6
premios	2.2	0.4	3.3	0.4	5.8	0.4	9.7	0.5
actividades empresariales	2.9	0.6	6.5	0.8	10.2	0.8	16.5	0.8
pagos definitivos	10.3	2.2	21.4	2.9	34.3	2.8	30.4	1.5
Pagos al extranjero	35.0	7.5	120.1	16.5	162.7	13.4	261.1	13.5
Impuesto al activo d/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros a/	10.6	b/ 2.2	1.4	0.1	1.0	0.08	0.6	0.03

.../

1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%
3365.2	100.0	7654.9	100.0	19467.4	100.0	25909.2	100.0	32972.0	100.0	42990.4	100.0
1398.2	41.5	2781.9	36.3	9280.7	47.6	12656.7	48.8	12213.8	37.0	14979.7	34.8
1390.2	41.3	2765.7	36.1	9244.7	47.4	n.d.	n.d.	12213.8	37.0	14979.7	34.8
283.1	8.4	450.8	5.8	1680.4	8.6	n.d.	n.d.	1479.2	4.4	1566.7	3.6
1107.1	32.8	2314.9	30.2	7564.3	38.8	n.d.	n.d.	10734.6	32.5	13413.0	31.1
8.0	0.2	16.2	0.2	36.0	0.1	n.d.	n.d.	0.0	0.0	0.0	0.0
6.1	0.1	19.9	0.2	62.0	0.3	n.d.	n.d.	111.5	0.3	1.8	n.s
1530.0	45.4	4182.1	54.6	8994.5	46.2	12684.2	48.9	16339.4	49.5	23783.2	55.3
1063.0	31.5	2820.9	36.8	6622.2	34.0	n.d.	n.d.	12983.1	39.3	17894.4	41.6
383.1	11.3	774.6	10.1	1741.2	8.9	n.d.	n.d.	2193.6	6.6	5209.3	12.1
16.2	0.4	34.4	0.4	83.7	0.4	n.d.	n.d.	147.3	0.4	228.4	0.5
23.2	0.6	460.1	6.0	297.3	1.5	n.d.	n.d.	429.0	1.3	807.7	1.8
44.5	1.3	92.1	1.2	250.1	1.2	n.d.	n.d.	586.4	1.7	835.3	1.9
429.8	12.7	668.3	8.7	1129.9	5.8	n.d.	n.d.	1557.0	4.7	1420.2	3.3
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.d.	n.d.			2780.8	6.4
1.1	0.03	2.7	0.03	0.3	n.s.	n.d.	n.d.	2750.3	8.3	24.7	n.s

..-/

1992	%	1993	%	1994	%	
57944.7	100.0	66102.5	100.0	65142.1	100.0	NOTA: la suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al no redondeo de las cifras.
20811.0	35.9	n.d.		n.d.		
20811.0	35.9	n.d.		n.d.		
1858.1	3.2	n.d.		n.d.		n.d., no disponible, especialmente para el año de 1989 en el cual no hay datos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
18952.9	32.7	n.d.		n.d.		
0.0	0.0	n.d.		n.d.		
0.4	n.s.	n.d.		n.d.		n.s., no significativo
32110.9	55.4	n.d.		n.d.		El cuadro presenta la cantidad de flujo de caja y por tanto, las cifras difieren de aquellas que se presentan en términos devengados, como es el caso de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, aunque se haya consultado ésta.
22912.0	39.5	n.d.		n.d.		
6784.1	11.7	n.d.		n.d.		
234.8	0.4	n.d.		n.d.		
1144.8	1.9	n.d.		n.d.		
1035.2	1.7	n.d.		n.d.		
1876.1	3.2	n.d.		n.d.		a/ se refiere a la ley del ISR en vigor hasta el 31 de dic. de 1980 o anteriores a esta fecha
3124.7	5.3	n.d.		n.d.		b/ incluye 5.0 miles de nuevos pesos - percibidos por pagos provisionales y definitivos de constructoras conforme a la ley hasta el 31 de dic. de 1989.
21.6	0.03	n.d.		n.d.		

FUENTE: DGPB, SHCP.

1982-1990, SPP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

1991-1994, SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Nuestras leyes en materia de tributación, definen al ISR como un impuesto al ingreso por lo que no es transferible, sino de tributación directa.

En teoría se considera, por lo general, al ingreso tanto de - personas físicas y morales como toda ganancia económica que una - persona tuvo durante un período o bien el ingreso de una persona consiste en la suma algebraica de el valor del consumo durante el período, financiado con ingresos por uso de factores productivos o de transferencias que la persona recibe durante el período, o - riqueza acumulada, más bienes producidos por la persona para su - propio uso y el valor de uso de bienes durables de consumo que se ve y el incremento neto del patrimonio individual durante el período o aumento del valor de la propiedad, esto es $Y-C+\Delta W$.

Pero lo que aplican las leyes impositivas en este sentido es el concepto común de flujo de ingresos monetarios hacia una persona.

Con una estricta definición de renta, toda suma recibida en - forma de donación, herencia o legado puede ser renta imponible, por su carácter de ganancia inesperada, además que también se justificaría un tratamiento especial en función de su irregularidad - la que igualmente lo exigiría dentro del ISR y porque se considera que la capacidad contributiva depende en gran parte de la relación entre el heredero y el difunto. La exclusión de donaciones, aunque no afecta demasiado la equidad de la estructura impositiva si genera algunas cuestiones al margen por lo que se sugiere preferible un tratamiento separado de herencias, legados y donaciones.

Siguiendo, la mayor parte de las rentas que reciben las personas son ingresos de factores: sueldos y salarios por trabajos realizados, intereses y dividendos sobre capital y utilidades de la empresa.

En cuanto a las ganancias de capital, ello por incrementos en el valor de la propiedad, consecuentemente, en el aumento de valor de acciones de sociedades de capital. Esas ganancias, a su vez, reflejan en especial utilidades retenidas en la empresa, no distribuidas, aunque en períodos breves pueden surgir de una posición monopolista transitoria, especulación y otras causas, pero ante todo son ganancia económica. Sin embargo las ganancias tal vez reflejen en parte, aumentos del nivel general de precios, pero otros elementos de renta también se ven afectados por estos cambios. Admitiéndose que algunas ganancias de capital resultan de reducciones del tipo de interés.

Ahora bien, sobre las exenciones, se tiene que aunque el otorgamiento de exenciones personales pueden producir pérdidas de re-

cursos, su verdadero objetivo está dentro de los criterios de equidad, consistiendo quizá en liberar (en caso de personas físicas) del impuesto a aquellas personas cuyas rentas son tan bajas que caen de capacidad contributiva. La exención federal adoptaría en este sentido, la forma de una deducción de la renta al calcular la obligación impositiva.

Sobre antecedentes más recientes de la Ley del ISR tenemos la publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980 con 6 títulos:

- I. Disposiciones generales
- II. De las sociedades mercantiles
- III. De las personas morales con fines no lucrativos
- IV. De las personas físicas
- V. De los rendimientos en el extranjero, con ingresos provenientes de riqueza ubicada en territorio nacional
- VI. De los estímulos fiscales.

Ya en 1991 podemos observar cambios en la Ley del ISR integrándose ahora en 7 títulos:

I. Disposiciones generales, que contiene entre otros conceptos el de sujetos del impuesto; el de establecimiento permanente; establecimiento que no se considera permanente; ingresos atribuibles al establecimiento permanente; sociedades mercantiles, acciones y accionistas; e intereses y fideicomisos.

II. De las personas morales, en sus disposiciones generales que establece el cálculo del impuesto, declaraciones en período de liquidación, pagos provisionales, ejercicio de liquidación, presentación obligatoria de la declaración, entre otros. Y sus capítulos:

Capítulo I, de los ingresos, refiriéndose a los ingresos acumulables, a los conceptos que no se consideran ingreso, establecimiento de extranjeros, dividendos percibidos, momento en que se percibe el ingreso, enajenación o prestación de servicios, contratos de obra, ganancias de capital, indemnizaciones; enajenación de terrenos determinación de la ganancia por enajenación de acciones, entre otros.

Capítulo II, de las deducciones, en su sección I que se refiere a las deducciones en general, la sección II del costo (derogada) y la sección III de las inversiones.

Capítulo II-A, de las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, de los almacenes generales de depósito y de las sociedades de inversión de capitales, se modifica en disposición publicada en el DOF del 28 de diciembre de 1989.

Capítulo III, de las pérdidas, se refiere al concepto y los diversos tipos de pérdidas y su tratamiento.

Capítulo IV, de las sociedades mercantiles controladoras, respecto a su definición y tratamiento.

Capítulo V, de las obligaciones de las personas morales.

Capítulo VI, de las facultades de las autoridades fiscales.

II-A. Del régimen simplificado de las personas morales, este título se incorpora para 1991 y es de aplicación obligatoria en agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y autotransporte.

III. De las personas morales con fines no lucrativos y de las sociedades de inversión comunes y de renta fija, contenido en la ley de 1990, fue modificado mediante el DOF del 26 de diciembre de 1990, denominándose ahora de las personas morales no contribuyentes, y que comprende además de las personas morales con fines no lucrativos, a las sociedades y asociaciones civiles, las sociedades cooperativas, las sociedades de inversión y las personas morales distintas de las comprendidas a las sociedades mercantiles y su tratamiento, así como sindicatos obreros y otros y partidos políticos.

IV. De las personas físicas, en las disposiciones generales se refiere a los sujetos del impuesto, el tratamiento a determinados ingresos y los ingresos excedentes. En sus 12 capítulos trata de los diversos ingresos y la aplicación del impuesto:

Capítulo I, de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado.

Capítulo II, de los ingresos por honorarios y en general por la prestación de un servicio personal independiente.

Capítulo III, de los ingresos por arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de inmuebles.

Capítulo IV, de los ingresos por enajenación de bienes.

Capítulo V, de los ingresos por adquisición de bienes.

Capítulo VI, de los ingresos por actividades empresariales; en donde se adiciona la sección II en 1990, que contiene reglas para la aplicación del régimen simplificado para las personas que dejaron de participar al régimen de causantes menores y de bases especiales de tributación.

Capítulo VII, de los ingresos por dividendos y en general por las ganancias distribuidas por sociedades mercantiles.

Capítulo VIII, de los ingresos por intereses.

Capítulo IX, de los ingresos por obtención de premios.

Capítulo X, de los demás ingresos que obtengan las personas físicas.

Capítulo XI, de los requisitos de las deducciones.

Capítulo XII, de la declaración anual.

V. De los residentes en el extranjero con ingresos provenientes de fuentes de riqueza ubicada en territorio nacional.

VI. De los estímulos fiscales, que se refiere a las disposiciones que sobre la materia ha establecido la SHCP.

VII. Del sistema tradicional del impuesto sobre la renta a las actividades empresariales, el cual fue derogado en disposición publicada en el DOF del 31 de diciembre de 1988.

VIII. Del mecanismo de transición del impuesto sobre la renta a las actividades empresariales, este título se creó por disposiciones en el DOF del 31 de diciembre de 1989.

Esto incluyendo reformas a la ley en 1992 (DOF 201291) y en 1994 (DOF 031293) principalmente.

Por tanto, tenemos que en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, art. 1 "las personas físicas y las morales están obligadas al pago del ISR en los siguientes casos: I) las residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan, II) los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente o una base fija en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente o base fija, III) los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente o base fija en el país, o cuando teniéndolos, dichos ingresos no sean atribuibles a éstos". 1

Se tiene también como complemento al ISR el impuesto al activo. La Ley del Impuesto al activo de las empresas se creó mediante disposición publicada en el DOF del 31 de diciembre de 1988 y a partir de 1990 se le denomina Ley del Impuesto al Activo. Con las subsecuentes reformas a la ley en 1991 (DOF 261290), 1992 (DOF201291) y en 1994 (DOF 031293) principalmente.

Así, están obligados al pago de este impuesto, "art. 1, las personas físicas que realicen actividades empresariales y las personas morales, residentes en México, están obligadas al pago del impuesto al activo, por el activo que tengan, cualquiera que sea su ubicación. Los

residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, están obligados al pago del impuesto por el activo atribuible a dicho establecimiento. Las personas distintas a las señaladas en este párrafo, que otorguen el uso o goce temporal de bienes que se utilicen en la actividad de otro contribuyente de los mencionados en este párrafo, están obligados al pago de este impuesto, los residentes en el extranjero por inventarios que mantengan en territorio nacional para ser transformados o que ya hubieran sido transformados por algún contribuyente de este impuesto". 2

El contribuyente determinará el impuesto por ejercicios fiscales aplicando al valor de su activo en el ejercicio la tasa del 2%. Para 1994, la ley compuesta por sus 14 artículos y transitorios.

En lo referente al Impuesto al Valor Agregado, las leyes impositivas lo definen como un impuesto a las ventas, por lo que es indirecto y de carácter general que grava todas las etapas no siendo acumulativo en virtud de que incluye únicamente el valor que se le incorpora en cada fase del proceso producción-consumo.

El valor agregado en su concepto económico, que por definición, es igual valor (precio) de todos los bienes producidos en un país en un período dado, y se integra por los aumentos de precio que adquieren en cada etapa de su ciclo productivo, hasta el consumidor final. Así, la aplicación de un impuesto al valor agregado no produce efectos acumulativos, pese a su generalidad, dando por resultado una carga igual en función del precio de los artículos, independientemente del número de etapas en que se gaste su valor; se aplica solamente sobre el valor que se le incorpora al producto en cada etapa del proceso producción-consumo.

Como antecedentes más recientes sobre la Ley del IVA, se tiene la aprobación de el impuesto al valor agregado en 1978 por el Congreso de la Unión para entrar en vigencia a partir de enero de 1980, año en que empezó a tener aplicación en México. Y que dicha ley se integra por 9 capítulos:

- I. Disposiciones generales
- II. De la enajenación
- III. De la prestación de servicios
- IV. Del uso o goce temporal de bienes
- V. De la importación de bienes o servicios
- VI. De la exportación de bienes o servicios
- VII. De la obligación de los contribuyentes
- VIII. De las facultades de las autoridades
- IX. De las participaciones a las entidades federativas.

Las reformas a esta Ley han sido principalmente en sus artículos 1 y 2; y cambios como la adición de la Ley general de sociedades mercantiles en 1990 (DOF 281289), en 1991 (DOF 261290) y (DOF 211191) y

en 1994 (DOF 031293), en forma básica.

Por consiguiente, tenemos en la Ley del Impuesto al Valor Agregado que son actos o actividades gravados "art. 1, están obligadas al pago del Impuesto al Valor Agregado establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes: I) enajenen bienes, II) presten servicios independientes, III) otorguen el uso o goce temporal de bienes, IV) importen bienes o servicios". 3

El impuesto se calcula aplicando a los valores que señala la Ley la tasa del 10% y se considera que en ningún caso formará parte de dichos valores; en cuanto a la traslación, que es la característica principal de los impuestos indirectos, se establece que el contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios; entendiéndose por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido. Por ello, el contribuyente pagará la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieran trasladado o el que él hubiese pagado en la importación de bienes o servicios, siempre que sean acreditables en los términos de la Ley. Además de que el traslado del impuesto no se considera violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.

3.3) Efectos del Impuesto Sobre la Renta en los ingresos: de las personas físicas y morales.

Mucho se ha hablado ya sobre los efectos que un impuesto tiene en el ingreso personal. Pero habría que destacar el verdadero sentido de cada uno de los efectos ampliamente analizados por expertos en la materia y sobre situaciones reales del país.

La evolución del papel que desempeña el ISR en la estructura impositiva depende del conocimiento de los distintos efectos económicos que él mismo puede provocar. La gran variedad de quejas en contra del impuesto se basan en dichos efectos, por ejemplo, que si frena o no a la formación de capital y destruye los incentivos a invertir, que si reduce en realidad la renta dentro del esquema en que se impone y muchas otras cuestiones más.

Ahora bien, en teoría se tiene que los impuestos sobre los ingresos pueden afectar la formación de capital de dos maneras: alteran la cantidad de ahorro disponible y este hecho incide sobre la tasa máxima posible de formación de capital (la función de oferta), y afectan la disposición para realizar la inversión y en consecuencia, el nivel efectivo de la formación de capital real (función de demanda).

Así se tiene que la tasa real de formación de capital no puede exceder del nivel de ahorro en estado de plena ocupación, entonces el impacto que provocarían los impuestos sobre el ahorro determinará en última instancia su influencia sobre el nivel de formación de capital.

Tanto las consideraciones teóricas como las pruebas empíricas señalan que para un determinado individuo, los ahorros están correlacionados en forma positiva con el ingreso y quizás con el rendimiento de los ahorros. Pero sin embargo, para el caso de México, existen pocas pruebas de que los ahorros se incrementen al aumentar la renta.

Un impuesto a la renta disminuye también el rendimiento de los ahorros y por ende altera la ventaja relativa de éstos en relación con el consumo.

En cuanto a la inversión, la demanda por inversión depende de la productividad marginal de la inversión, por eso, el efecto de impuestos alternativos sobre el monto real de la inversión depende de la manera en que el impuesto afecte el programa de ahorro y el de inversión. El ahorro es sólo función de la tasa de interés, es decir, del rendimiento del ahorro y no del nivel de ingreso que se supone es tablecido.

Se ha dicho que el ISR disminuye la rentabilidad del riesgo en inversión; como cualquier impuesto, surte un efecto sobre la renta que estimula a los individuos a correr más riesgos para mantener sus ingresos. Pero el impuesto a la renta produce también un efecto de sustitución, pues disminuye el beneficio de correr riesgos comparado con el peligro de la pérdida de la inversión; esto orienta en dirección opuesta. La existencia de la compensación de una pérdida con otros beneficios es importante, porque reduce el riesgo neto de una inversión.

No existen pruebas concluyentes en cuanto al efecto neto, pero no se justifica la creencia de que el impuesto surta efectos importantes sobre la inversión en comparación con otros impuestos. El efecto neto bien puede ser una tasa algo inferior de formación de capital, que en el caso de ocupación plena, pero en cambio, una capacidad algo mayor de alcanzar ese nivel, en comparación con otras formas de impuesto.

En efecto, mucha de la controversia sobre los efectos del impuesto gira en torno a cuestiones de inversión y crecimiento, durante mucho tiempo se basaba un ataque en el argumento de que el impuesto no sólo contrarresta la oferta de capital efectivo en manos de quienes lo invertirían, sino que también desalentaría con fuerza la captación de riesgos y la disposición a hacer inversiones reales, puesto que el gobierno participa progresivamente en las utilidades. Al mismo tiempo

el impuesto reduce la relación S/Y más que otros, por unidad monetaria de ingreso y así disminuye la tasa potencial de formación de capital; pueden darse dos respuestas a estas aserciones, 1) casi - no hay pruebas de ninguna índole de que el impuesto en realidad reduzca la disposición a correr riesgos y a realizar inversiones. Las disposiciones en cuanto a la compensación de pérdidas y por decir algo, el tratamiento de las ganancias de capital (aunque objetables desde muchos puntos de vista), atenúan todo efecto negativo sobre la aceptación de riesgos y pueden redundar en una mejor disposición a realizar inversiones riesgosas. Y 2) puede argumentarse que el impuesto, aunque reduce la tasa potencial de formación de capital, podría facilitar una mayor ocupación, comparado con otros gravámenes.

El efecto neto relativo, del impuesto a la renta y otros gravámenes, sobre el crecimiento depende, en gran parte de la naturaleza de la función de inversión: la influencia relativa del mayor impacto negativo del impuesto a la renta sobre la oferta de capital - en efectivo y sobre el rendimiento directo de la inversión, por una parte, y el menor efecto del impuesto, comparado con otros gravámenes, sobre el nivel de demanda acumulada de consumo por la otra.

En la teoría cuando se establece que no se cuenta con ocupación plena o bien se tiene empleo parcial, es posible que un impuesto a la renta afecte a la oferta de fondos para la inversión de 3 maneras, alterando la cantidad de ahorros nuevos, cambiando la disposición a abandonar la preferencia de liquidez y alterando la disposición a correr riesgos.

En un enfoque diferencial, la pauta de reducción de la renta - real, resultado de un determinado impuesto, se distingue de otros dos efectos redistributivos del programa gubernamental: la pauta - distributiva de los beneficios y la de los cambios en los ingresos surgidos de una alteración del nivel de ocupación causada por el programa de gastos e impuestos; ésto último conviene considerarlo como un efecto de la política fiscal en su conjunto. Por ejemplo, se introduce un nuevo programa de gastos o una meta especial (disminución de déficit) y un impuesto a la renta para financiarlo. Si pongamos que la demanda acumulada en la economía disminuye y se produce desocupación, porque el impuesto reduce la demanda acumulada - más de lo que los gastos del gobierno la aumentan, entonces la renta decrece. Este efecto debe atribuirse a las relaciones generales entre impuestos y gastos, no al empleo del impuesto a la renta en sí.

Por lo general, en los mercados imperfectos, los proveedores - tratarán de mantener sus ingresos reales frente al impuesto cobrando precios más altos si pueden hacerlo; dependiendo de las circunstancias del mercado. Los trabajadores por sí, salvo a niveles de ejecutivo, no tienen ninguna influencia directa sobre los sueldos; a

ceptan el empleo o no con la tarifa existente. Los profesionales que fijan sus honorarios pueden incrementar éstos ante un impuesto que reduce sus ingresos reales.

Así en cuanto a mercados imperfectos y eficiencia económica, se tiene que la defensa del impuesto a la renta, se basa en razones de dicha eficiencia, se funda en los efectos distorsionantes de otros gravámenes; un impuesto a la renta muy bien diseñado no crea una presión excesiva distorsionando las elecciones de los consumidores y por ende la asignación de recursos. Aunque puede alterar las ofertas de factores, lo mismo puede suceder con otros impuestos y hay pocas pruebas de que de hecho, se tengan graves efectos de distorsión con el ISR.

Al menos en teoría económica, en cuanto a eficiencia económica, si no existe un impuesto a la renta, se logra un equilibrio general en la selección de combinación de factores, precios relativos de factores y bienes de consumo, la organización de la actividad económica, la elección de formas de organización empresarial y otras variables. Ese equilibrio no será por fuerza óptimo en términos de bienestar económico, pero el sistema de precios y el motivo de ganancia -----, continuados con al guna competencia por lo menos, ejercen una presión considerable hacia la optimalidad.

Las asignaciones que deben hacerse a ciertas personas dentro de la economía imponen una reducción de la renta real de otras. Los impuestos especiales para financiar las actividades gubernamentales determinan la pauta de la reducción de las rentas reales o la carga que requieren las actividades.

Es quizá inevitable que un impuesto a la renta produzca una cierta alteración en la asignación de recursos y la organización de la producción. Se supone que esos cambios disminuyen la eficiencia y las distorsiones adoptan varias formas: por una parte, diferentes tratamientos impositivos, y por la otra, precios relativos de factores, en la medida en que las ofertas de factores son elásticas, los precios relativos se alterarán por el impuesto. El resultado será que cambian las combinaciones de factores, se utilizarán menos de los más costosos y más de los relativamente baratos. Las modificaciones de los precios de factores alterarán también la asignación de recursos.

Un impuesto a la renta recaudado en función de tasas progresivas no será por fuerza progresivo en relación con los ingresos, tal vez haya modificaciones en los precios de los factores o en la estructura del impuesto a la renta; existen numerosas vías de evasión, en forma de exclusiones especiales del ingreso, tratamiento de ganancias de capital, deducciones, etc., que resultan más ventajosas para las personas de los niveles de ingreso superiores que para las de rentas menores. El empleo de un impuesto

progresivo eficaz, en vez de un proporcional, para recaudar la misma cantidad de dinero produce una pauta inicial diferente de reducción de la renta, los grupos de ingresos superiores (propietarios de empresas, ejecutivos, profesionales) pagan más impuesto y los trabajadores de ingresos inferiores menos. La capacidad relativa de los grupos de rentas altas de trasladar el impuesto a otros puede ser mayor, por su mejor posición de negociar por libertad en fijar sus honorarios. En un sentido, la progresión disminuye la probabilidad de un traslado ulterior del impuesto, ya que los montos de éste para distintos individuos que trabajan en ocupaciones semejantes diferirán de acuerdo con sus ingresos reales.

No obstante que se ha dicho que un impuesto a la renta progresivo aumenta aún más el impacto negativo sobre el ahorro, con respecto al que produce un impuesto proporcional, puesto que el ahorro aumenta en mayor proporción al acrecentarse el ingreso.

Pero en general, la imposición a la renta se justifica por consideraciones de equidad, conforme a los juicios habituales de equidad y el principio de capacidad contributiva, la renta se considera como la base más aceptable para distribuir los gastos públicos, puesto que la renta es el primer determinante del bienestar económico. Un gravamen impuesto a la renta ofrece tal vez una probabilidad mayor de ser distribuido en relación con el ingreso que otro impuesto sobre sucedáneos de la renta, como el consumo de bienes de lujo. Por tanto, el impuesto a la renta permite una exclusión total de las categorías de ingresos más bajas como se considera deseable por los juicios de equidad aceptados y puede ajustarse sobre la base de distintas circunstancias personales que afectarían la capacidad de pago siendo este progresivo en forma efectiva. Así por ejemplo, en la medida en que cambien los precios de factores a causa del impuesto, no se logra el objetivo original de éste. Pero asimismo se ha tenido que el impuesto no incide en las personas en forma proporcional al ingreso, y la equidad se pierde en parte. Algunas personas al obtener precios de factores más altos, se liberan de toda participación en el costo de las actividades gubernamentales. Esa participación se traslada a otras o redundante en menores utilidades, lo que es más probable, en precios más altos de los bienes de consumo, con una pauta distributiva comparable a la del impuesto a las ventas.

Pasando nuevamente a cuestiones de competencia imperfecta, pero ahora a nivel empresa, John F. Due y Ann F. Friedlaender, hacen un análisis sobre las distorsiones que se gestan al lado de un impuesto a la renta, esto es, en cuanto a traslación e incidencia.

Según los autores, en las últimas décadas se ha reconocido en forma creciente la importancia de condiciones no perfectamente competitivas. Las suposiciones de este enfoque representan las condiciones de los mercados reales en mayor medida. Se reconoce que e-

xiste una gran variedad de relaciones posibles según el grado exacto de interdependencia (oligopolio) entre las empresas y la fuerza de la diferenciación entre sus productos. Se tiene la máximización de las ventas totales, la maximización de la tasa de crecimiento de la empresa, el logro de una tasa de rendimiento razonable o la tomada como objetivo, etc.

En conjunto sus suposiciones comprenden, 1) el logro de un rendimiento esperado o tasa de ganancia satisfactoria, en el largo plazo, a menudo con el objetivo de maximizar las utilidades de la empresa tomada como grupo, 2) una considerable interdependencia entre las empresas con la consiguiente uniformidad de la política de precios, con todo, la uniformidad no necesariamente es completa, 3) la fijación de precios mediante el sistema de marcación sobre el costo o de costo medio, incluyendo la tasa de rendimiento satisfactoria que la firma intenta obtener, por lo que los incrementos importantes de los costos medios, experimentados por todas las empresas o la mayoría de ellas, producen aumentos de precios, sujetos a ciertas restricciones impuestas por la elasticidad de la demanda, 4) a pesar de una gran uniformidad de política, existen considerables variantes en las relaciones entre utilidades y ventas de las empresas. Las más exitosas, a menudo las más grandes, tendrán relaciones de utilidad más favorables que las menores, cuyos costos por unidad de producto son mayores.

Con ello, el impuesto a la renta de las empresas se trasladará hacia adelante, por lo menos en parte, en forma de precios más altos de los productos, si se cumplen las siguientes condiciones: 1) que las empresas consideren el ISR como un gasto, a los fines de la determinación de los precios, 2) que la relación entre el impuesto y las ventas de las distintas firmas competidoras en la industria sea razonablemente uniforme o, si no fuera así, que las empresas de poca rentabilidad sigan los precios establecidos por las de ganancias altas, 3) que las firmas como grupo maximicen el conjunto de las utilidades; en conjunto podrían obtener una mayor ganancia si cada una pudiera hacer los ajustes que necesite.

En estas condiciones, si se aplica un impuesto a la renta o se incrementa la tasa, las empresas calcularán la relación entre impuesto y ventas e incrementen los precios de venta por el importe correspondiente; mientras sigan todas la misma política de precios trasladarán de este modo el impuesto a los consumidores. Sin embargo, es casi seguro que el resultado será distante a un traslado completo; esto a su vez por tres motivos: 1) en cuanto a las variaciones de la relación entre impuesto y ventas, las firmas cuya relación entre estas dos variables sea superior al promedio (las más lucrativas) quizás encontrarán que les resulta imposible trasladar la diferencia más allá de la cifra típica en la industria, a no ser que las empresas menos rentables estén dispuestas a seguir sus precios, 2) por falta de uniformidad en la acción, porque

en un esfuerzo por aumentar sus ventas, algunas firmas no incrementan los precios, y por consiguiente otras perderían gran cantidad de ventas si trataran de aumentarlos. y 3) en mantener una elasticidad relativamente alta de la demanda por el producto.

Si el impuesto se traslada a los precios de los productos, la pauta de distribución puede compararse con la de un impuesto a las ventas. Pero los incrementos de los precios, inducidos por el impuesto, como porcentaje del precio de venta diferirán en distintas industrias por las variantes de las relaciones entre utilidades y ventas. Se supone que con el tiempo, las relaciones entre utilidades e inversión de capital serán uniformes, una vez hechos los ajustes por diferencias de riesgo. Pero nuevamente como las relaciones capital-producción difieren bastante, las relaciones entre el impuesto y las ventas también diferirán. Como los propietarios de algunas empresas trasladan el impuesto y los de otras no, se desarrolla una forma de distribución injusta que con el tiempo puede eliminarse lentamente por la desviación de la inversión en ciertas industrias hacia otras, pero que en el corto plazo, puede ser muy importante.

Aunque han habido estudios profundos sobre el traslado del impuesto a la renta de las empresas y sus efectos o repercusiones en las ganancias o en las utilidades, tales como Marian Krzyzaniak y Richard Musgrave (1963), en su modelo KM sobre la influencia de la variable del impuesto en la tasa de rendimiento; R. Goode y R. Sliator (1966), con la introducción de una variable en el modelo KM; John C. Cragg, Arnold C. Harberger y Peter Mieszkowski (1967), en la introducción de una variable cíclica (la tasa de empleo) y movilización; Ernesto Gonzalez Estrada (1985), en el estudio del ISR de las empresas para un análisis de equilibrio general aplicado y Alberto Díaz Cayeros (1990), basado en el caso del impuesto del 2% a los activos en México; ello no han dado una prueba definitiva de que sea o no trasladado por completo o en forma sustancial. Por consiguiente, al analizar los efectos económicos y las proposiciones de política debemos tener presente la posibilidad del traslado porque según la experiencia, durante un período prolongado hay más posibilidades de trasladar el impuesto.

Por lo que toca al papel de la depreciación, se tiene que si el impuesto a la renta de empresas en realidad no se traslada y por ende, lo sufraga por completo, los ingresos netos de ésta se reducirán por dicho impuesto y esto afectará en parte a las inversiones. Pero es importante considerar que aunque la empresa soporte por completo el impuesto a la renta, sus efectos adversos sobre la inversión se atenúan por ciertos elementos de las leyes impositivas que permiten a la firma deducir las depreciaciones de los bienes de uso de la renta imponible.

Así, las empresas adquieren equipos de capital cuya vida se ex-

tiende a más de un año. A lo largo de la vida del equipo, su costo total constituye un gasto legítimo con fines impositivos. El efecto negativo del impuesto a la renta de empresas no trasladado depende de la suma que puede depreciarse, de la tasa de depreciación, de la vida útil de la inversión con fines no impositivos y el método de depreciación admisible.

Ahora bien, la rapidez con que las empresas pueden dar de baja equipos de capital y plantas con fines impositivos depende de la vida útil del equipo, o sea el tiempo durante el que deben distribuirse las cargas por depreciación y el método de depreciación, es decir, la base sobre la cual se distribuye el total entre los distintos años, conocido como depreciación acelerada aumentando las sumas deducibles en los primeros años de vida del equipo.

Por lo general, las empresas desean tener libertad para depreciar con tanta rapidez como sea posible por las ventajas que esto les ofrece, ya que la depreciación rápida devuelve el capital monetario libre de impuesto antes que efectuándola de otra manera, con lo que no sólo se ahorran intereses, sino que se acrecienta la cantidad de fondos propios disponibles para la expansión. Si toda la suma pudiera deducirse en el año de la adquisición, la firma obtendría en efecto un préstamo, libre de impuesto del gobierno, puesto que la renta imponible se reducirá por el costo del equipo de capital. En este caso, la obligación tributaria, en cuanto al impuesto a la renta de las empresas, sería compensada precisamente por la deducción por depreciación y no tendría ningún efecto sobre la inversión. Cuanto más se acelere la depreciación con fines impositivos, tanto más bajo será el impuesto real sobre la renta de la empresa mientras ésta continúe su expansión.

En cuanto al aspecto redistributivo y a la progresividad, podemos decir que si el impuesto no se reflejara en realidad en precios más altos o que no fueran trasladados, es casi seguro que la pauta de distribución total será progresiva; si el impuesto se traslada en gran medida, no será progresivo.

Se ha dicho que la imposición tiene efectos sobre la inversión privada, pero la dependencia estadística de la inversión respecto a los cambios en las ventas se puede considerar que indica que la inversión responde a las necesidades de capacidad o que las ventas sirven como aproximación a las expectativas de beneficio. En la valoración de los efectos de la imposición sobre la inversión, se considera que ante todo la inversión depende de, que ésta se expresa como una función de la tasa neta de rendimiento esperado, de que dicha inversión se basa en función de los cambios anteriores en las ventas y de la capacidad existente en relación a las ventas y en función de la disponibilidad de fondos internos, incluyendo los beneficios después de impuestos y las cargas por depreciación.

La inversión real depende no sólo del rendimiento, sino también de la disponibilidad de capital monetario. En caso de las grandes - empresas, el impuesto sustrae capital monetario de las utilidades - retenidas en la medida en que no se traslade hacia adelante y en - que se mantengan los dividendos, sólo de este modo disminuye en par - te la disposición de la firma a realizar inversiones.

Pero básicamente, el impuesto sobre la renta no debe condenarse por razones falsas de eficiencia económica, ya que ante todo debe - argumentarse el criterio de equidad.

No hay que perder de vista que los aumentos en los impuestos so - bre la renta (de personas físicas y morales) sin que exista un - cambio correspondiente en los gastos o una compensación en otros im - puestos, las consecuencias distributivas de dicho cambio se mani - fiestan en los efectos macroeconómicos que se derivan de una dismi - nución de la demanda agregada, conduciendo al desempleo o bien a u - na pretendida disminución del nivel de precios.

3.4) El porcentaje del gravámen según el nivel de ingreso.

Después de haber analizado de manera muy general los efectos - más connotados que produce el ISR en los ingresos de personas fsi - casas y morales, se pasa ahora a hacer un breve estudio sobre el gra - do de imposición en los ingresos de personas físicas de acuerdo a - cada nivel de éste.

Para ello se utilizarán las tablas fiscales anuales por ser la referencia más generalizada para algunos de los años dentro del pe - ríodo comprendido de la investigación (1982-1994).

Como sabemos, el porcentaje del gravámen del ISR no ha sido el mismo para todos los años, hasta antes de 1990 el sistema tributa - rio mexicano se había caracterizado por contener altas tasas impo - sitivas y por una gran progresividad en las mismas. Además de que tradicionalmente el ISR ha sido considerado como un instrumento de imposición progresiva.

Pero antes de entrar de lleno a este asunto, se especifica que el estudio sobre la progresividad ha sido muy debatido, en cuanto a qué se considera progresivo y su definición. Hay algunos teóricos que establecen que es indeterminado hablar de tasas progresivas, - que la progresividad se refiere a la tarifa en su conjunto y no sólo a las tasas: que la progresividad es un grado de impsición.

Según ello, la concepción de progresividad varía sensiblemente con los fiscalistas. Y que ha existido confusión acerca de la pro - gresividad y del grado de imposición en la teoría, en la práctica -

fiscal, en la elaboración de las tarifas, en la decisión sobre el crecimiento de las tasas en su relación con el crecimiento de la base imponible o gravable.

Para algunos se tenía que la progresividad consistía en el sólo crecimiento de las tasas, no importando para ello, el ritmo de crecimiento de las mismas y menos aún el ritmo de crecimiento de la base gravable. Para otros, los términos conocidos como progresividad, proporcionalidad y regresividad en conjunto es el grado de imposición, que corresponden a su vez a un conjunto de fenómenos.

Se hace también una distinción entre la progresión general del sistema y la progresión especial de un impuesto, ya que la primera se refiere al aumento de las cargas públicas en el largo plazo y la segunda a la escala creciente de las tasas de un impuesto.

Entre tanto, se ha definido el grado de imposición como la relación que existe entre los movimientos relativos de la base gravable y los movimientos relativos de la tasa, tratándose de la relación existente entre los movimientos relativos en términos de incrementos. Puede hablarse del grado de imposición de un sistema o conjunto de impuestos o bien del grado de imposición de uno sólo tal como el ISR.

Así, haciendo referencia a un autor, Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, determinan que los tipos efectivos (impuestos como porcentajes de la renta bruta ajustada) se incrementa a medida que se llega hacia la escala de rentas altas; por lo que un impuesto es progresivo para aquellos niveles de renta en los cuales esta relación aumenta, proporcional para aquellos en los que la relación es constante y regresivo para aquellos en los que disminuye. Pero para que un impuesto sea progresivo, no es suficiente que la deuda tributaria aumente al mismo tiempo que la renta. Un incremento a una tasa inferior a la del aumento en la renta bruta ajustada convertiría al impuesto en regresivo. Y que por otro lado, a medida que el impuesto se hace más progresivo, la relación del impuesto con respecto al PIB se incrementa.

En lo que se refiere a los tipos efectivos, estos también dependen de las exenciones y deducciones y (especialmente importante para los ingresos más altos) de la amplitud con que esté definida la base imponible.

Una vez establecida la distinción sobre el grado de imposición progresiva, proporcional o regresiva, lo que se desea medir es el grado de progresividad, en vista de que éste también varía entre distintos puntos de la escala.

En primer lugar se procede a tomar de la Ley del Impuesto Sobre

la Renta, art. 141, la tarifa, en la cual las personas físicas calculan su impuesto anual.

Las medidas utilizadas para mostrar el grado de progresividad son:

$$\frac{(Y_1 - T_1) - (Y_0 - T_0)}{(Y_0 - T_0)} \cdot \frac{Y_0}{Y_1 - Y_0} =$$

$$y \quad \frac{T_1 - T_0}{T_0} \quad \frac{Y_0}{Y_1 - Y_0} = " \quad 4.$$

Que establecen la relación entre cambios porcentuales en la renta después de impuestos y cambios porcentuales en la renta antes de impuestos, y la relación entre cambios porcentuales en la deuda tributaria y cambios porcentuales en la renta, respectivamente. En donde Y_0 e Y_1 son los niveles más bajos y más altos de renta y T_0 y T_1 son sus correspondientes deudas tributarias.

La primera medida es aplicada a intervalos discretos de renta; de forma alternativa puede considerarse la pendiente de las distintas curvas en puntos particulares de renta. Esta medida denominada progresividad de la renta residual tal y como lo señalan los autores antes mencionados, refleja la elasticidad de la renta después de impuestos con respecto a la renta. Este índice al igual que otros, describe el mismo conjunto de deudas, pero además, el análisis de la progresividad de la estructura impositiva no se refiere únicamente a la forma en la que se distribuye la carga impositiva sino, que también, a la forma en que se ve afectada la distribución de la renta después de impuestos.

En la segunda medida el índice puede denominarse progresividad de la deuda tributaria, que recoge la elasticidad de la deuda tributaria con respecto a la renta.

Se tiene que con los dos índices la progresividad tiende a disminuir a medida que se llega a la escala de rentas altas pero puede incrementarse para determinados tramos de ingreso.

Por consiguiente las dos medidas representan enfoques un tanto diferentes de lo que refleja tal progresividad. En la progresividad de la renta residual, el coeficiente para un impuesto proporcional es 1, PARA UN IMPUESTO PROGRESIVO <1 , y para un impuesto regresivo >1 . En la progresividad de la deuda tributaria, el coeficiente para un impuesto proporcional es 1, PARA UN IMPUESTO PROGRESIVO >1 , y para un impuesto regresivo <1 .

Así, en 1983 prevaleció la siguiente tarifa:

IMPUESTO ANUAL (PAGO DEFINITIVO)1983.

TARIFA

	Límite inferior M.\$.N		Límite superior M.\$.N.	Cuota fija M.\$.N.	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior.	Progresividad de la renta residual	Progresividad de la deuda tributaria
De	0.00	A	23400.00	0.00	3.1	0.96	-
De	23400.01	A	47100.00	725.00	5.0	0.95	3.80
De	47100.01	A	71400.00	2147.00	7.0	0.99	1.28
De	71400.01	A	115500.00	3848.00	8.0	0.95	2.40
De	115500.01	A	159600.00	7376.00	10.0	0.95	1.96
De	159600.01	A	208200.00	11786.00	12.9	0.92	2.25
De	208200.01	A	257400.00	18055.00	14.8	0.91	2.11
De	257400.01	A	306500.00	25337.00	16.8	0.93	1.72
De	306500.01	A	364200.00	33586.00	19.0	0.89	2.04
De	364200.01	A	422400.00	44549.00	20.5	0.88	1.93
De	422400.01	A	480900.00	56480.00	22.9	0.99	1.01
De	480900.01	A	592800.00	69876.00	24.2	0.86	2.03
De	592800.01	A	705800.00	96956.00	26.5	0.91	1.52
De	705800.01	A	848300.00	126901.00	29.0	0.83	1.92
De	848300.01	A	992000.00	168226.00	31.5	0.93	1.32
De	992000.01	A	1194100.00	213491.00	34.0	0.80	1.88
De	1194100.01	A	1398000.00	282205.00	36.0	0.80	1.77
De	1398000.01	A	1603200.00	355609.00	38.0	0.79	1.70
De	1603200.01	A	1809700.00	433585.00	40.0	0.79	1.65
De	1809700.01	A	2017800.00	516185.00	42.0	1.11	0.66
De	2017800.01	A	2530400.00	603587.00	44.0	0.73	1.83
De	2530400.01	A	3046600.00	829131.00	46.0	0.66	1.67
De	3046600.01	A	3566500.00	1066583.00	48.0	0.74	1.59
De	3566500.01	A	4089600.00	1316135.00	50.0	1.10	0.78
De	4089600.01	A	5128900.00	1577685.00	52.6	0.68	1.69
De	5128900.01	A	6175000.00	2124357.00	54.0	0.48	1.99
De	6175000.01	A	7000000.00	2689251.00	54.5	1.38	0.38
De	7000000.01	EN ADELANTE		3138876.00	55.0		

se supone un ingreso de 10000000.

En la tarifa se toma como renta imponible a las cantidades del límite superior, como deuda tributaria a la cuota fija, como tipos efectivos el porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior (impuesto como porcentaje de la renta imponible) y en todas las tarifas aquí tomadas la suposición de un ingreso final.

FUENTE: ~~Peritaje~~ Peritaje Fiscal Doz Editores 1983.

IMPUESTO ANUAL (PAGO DENINITIVO) 1984.

TARIFA

	Límite inferior M.S.N.		Límite superior M.S.N.		Cuota fija M.S.N.		Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior %.	Progresividad de la renta residual.	Progresividad de la deuda tributaria.
De	0.00	A	43300.00		0.00		3.1		
De	43300.01	A	87100.00		1342.00		6.0	0.96	-
De	87100.01	A	132100.00		3970.00		7.0	0.95	3.77
De	132100.01	A	213700.00		7120.00		8.0	0.99	1.28
De	213700.01	A	295300.00		13648.00		10.0	0.95	2.40
De	295300.01	A	385200.00		21808.00		12.9	0.95	1.96
De	385200.01	A	476200.00		33405.00		14.8	0.92	2.25
De	476200.01	A	567000.00		46873.00		16.8	0.91	2.11
De	567000.01	A	673800.00		62127.00		19.0	0.93	1.72
De	673800.01	A	781400.00		82419.00		20.5	0.89	2.04
De	781400.01	A	869700.00		104477.00		22.9	0.88	1.93
De	869700.01	A	1096700.00		129278.00		24.2	0.99	1.01
De	1096700.01	A	1305700.00		179372.00		26.5	0.86	2.03
De	1305700.01	A	1569400.00		234757.00		29.0	0.91	1.52
De	1569400.01	A	1835200.00		311230.00		31.5	0.83	1.92
De	1835200.01	A	2209100.00		394957.00		34.0	0.93	1.32
De	2209100.01	A	2586300.00		522083.00		36.0	0.80	1.88
De	2586300.01	A	2965900.00		657875.00		38.0	0.80	1.77
De	2965900.01	A	3347900.00		802123.00		40.0	0.79	1.70
De	3347900.01	A	3732900.00		954923.00		42.0	0.79	1.65
De	3732900.01	A	4681200.00		1116623.00		44.0	1.11	0.66
De	4681200.01	A	5636200.00		1532275.00		46.0	0.73	1.83
De	5636200.01	A	6598000.00		1973175.00		48.0	0.74	1.67
De	6598000.01	A	7565800.00		2434839.00		50.0	0.74	1.59
De	7565800.01	A	9488500.00		2918739.00		52.6	1.10	0.78
De	9488500.01	A	11423700.00		3930079.00		54.0	0.68	1.69
De	11423700.01	A	12950000.00		4975087.00		54.5	0.48	1.98
De	12950000.01	EN ADELANTE			5806920.00		55.0	1.18	0.70

se supone un ingreso de 16000000.

FUENTE: Pront.Fiscal Doz Editores 1984.

En la renta imponible para el cálculo de las respectivas medidas de progresividad, se toman las cantidades tal cual y se supone que ya se hicieron las deducciones y la exclusión de aquellos ingresos - por los que no se esté obligado al pago del impuesto.

COMPUTO DEL IMPUESTO ANUAL 1966.

TARIFA

Límite inferior M.\$.N.	Límite superior M.\$.N.	Cuota fija M.\$.N.	Porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior %.	Cuota fija adicional M.\$.N.	Porcentaje adicional para aplicarse sobre el excedente del límite inf. %.	Progresividad de la renta residual	Progresividad de la deuda tributaria.
De 0.00	A 100800.00	0.00	3.0				-
De 100800.01	A 203500.00	3024.00	6.0			0.97	
De 203500.01	A 692100.00	9186.00	10.0			1.37	0.84
De 692100.01	A 905800.00	58046.00	13.0			0.78	17.22
De 905800.01	A 1337900.00	85827.00	16.0			0.99	1.00
De 1337900.01	A 1595300.00	154963.00	19.0			0.78	4.18
De 1595300.01	A 2113700.00	70389.00	22.0			1.00	0.97
De 2113700.01	A 3200800.00	317917.00	26.0			1.00	0.99
De 3200800.01	A 3987800.00	628123.00	30.0			0.60	3.02
De 3987800.01	A 5632000.00	832423.00	34.0	0.00	3.4	1.03	0.78
De 5632000.01	A 7586600.00	1391451.00	38.0	55903.00	3.8	0.80	2.12
De 7586600.01	A 9580000.00	2134199.00	42.0	130176.00	4.2	0.72	2.14
De 9580000.01	A 11344100.00	2971427.00	44.0	212900.00	4.4	0.62	2.20
De 11344100.01	A 13703300.00	3747631.00	46.0	291521.00	4.6	0.88	1.28
De 13703300.01	A 16094200.00	4832863.00	48.0	400044.00	4.8	0.70	1.69
De 16094200.01	A 18514900.00	5980495.00	50.0	514807.00	5.0	0.70	1.60
De 18514900.01	A 23298600.00	7190845.00	52.0	635842.00	5.2	1.11	0.79
De 23298600.01	A 28137600.00	9476809.00	54.0	884439.00	5.4	0.65	1.68
De 28137600.01	A 32000000.00	12791489.00	54.5	1145907.00	5.45	0.40	1.98
De 32000000.01	EN ADELANTE	14396497.00	55.0	1356408.00	5.5	0.72	1.37

se supone un ingreso de 3000000.

FUENTE: Diario Oficial de la Federación, 31 dic. 1965, segunda sección, pág. 22.

Aquí se tomó como deuda tributaria a la cuota fija más la cuota fija adicional, considerando como tipos efectivos el porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior más el porcentaje adicional.

COMPUTO DEL IMPUESTO ANUAL 1987.
TARIFA

	Limite inferior M.\$.N.	Limite superior M.\$.N.	Cuota fija M.\$.N.	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior %.	Progresividad de la renta residual	Progresividad de la deuda tributaria
De	0.00 A	201600.00	0.00	3.0	0.99	-
De	201600.01 A	1453400.00	6048.00	10.0	0.85	333.19
De	1453400.01 A	2355900.00	131228.00	14.0	0.89	2.71
De	2355900.01 A	3190600.00	257578.00	18.0	0.92	1.79
De	3190600.01 A	4227400.00	407824.00	22.0	1.00	0.99
De	4227400.01 A	6613600.00	635920.00	26.0	0.60	4.73
De	6613600.01 A	7975600.00	1256332.00	30.0	1.10	0.42
De	7975600.01 A	14073100.00	1664932.00	35.0	0.35	5.83
De	14073100.01 A	17166600.00	3799057.00	40.0	1.09	0.68
De	17166600.01 A	25371200.00	5036457.00	44.0	0.58	2.66
De	25371200.01 A	32188400.00	8646481.00	48.0	0.44	2.51
De	32188400.01 A	37029800.00	11918737.00	50.0	1.10	0.78
De	37029800.01 A	46591200.00	14339437.00	52.0	0.70	1.66
De	46591200.01 A	56275200.00	19311365.00	54.0	0.49	1.97
De	56275200.01 A	64000000.00	24540725.00	54.5	0.78	1.82
De	64000000.01 A	EN ADELANTE	28750741.00	55.0		

se supone una renta de 70000000.

FUENTE: Agenda Fiscal Themis, 1987.

CALCULO DEL IMPUESTO ANUAL 1988.

TARIFA

	Limite inferior M.\$.N.	Limite superior M.\$.N.	Cuota fija M.\$.N.	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior %.	Progresividad de la renta residual	Progresividad de la deuda tributaria
De	0.01 A	282204.00	0.00	3.0	0.99	-
De	282204.01 A	2034804.00	8466.00	10.0	0.86	33.30
De	2034804.01 A	3298296.00	183726.00	14.0	0.89	2.71
De	3298296.01 A	4466796.00	360615.00	18.0	0.92	1.79
De	4466796.01 A	5918400.00	570945.00	22.0	1.00	0.99
De	5918400.01 A	9258996.00	890294.00	26.0	0.60	4.73
De	9258996.01 A	11165796.00	1758453.00	30.0	1.10	0.42
De	11165796.01 A	19702296.00	2330893.00	35.0	0.35	5.83
De	19702296.01 A	24033240.00	5312668.00	40.0	1.09	0.68
De	24033240.01 A	35197000.00	7051046.00	44.0	0.58	2.66
De	35197000.01 A	45063804.00	12105088.00	48.0	0.73	1.71
De	45063804.01 A	EN ADELANTE	16686257.00	50.0		

se supone una renta de 55000000.

FUENTE: Diario Oficial de la Federación, 31 dic. 1987, segunda sección, Pág. 21.

CALCULO DEL IMPUESTO ANUAL 1989.

TARIFA

	Límite inferior M.\$.N.	Límite superior M.\$.N.	Cuota fija M.\$.N.	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior %.	Progresividad de la renta residual	Progresividad de la deuda tributaria
De	0.01 A	812400.00	0.00	3.0	0.99	-
De	812400.01 A	6895200.00	24372.00	10.0	0.88	32.94
De	6895200.01 A	12117600.00	632652.00	18.0	0.81	4.26
De	12117600.01 A	16334400.00	1572684.00	28.0	1.01	0.88
De	16334400.01 A	30223200.00	2753388.00	38.0	0.04	10.47
De	30223200.01	EN ADELANTE	12089280.00	40.0		

se supone una renta de 40000000.

FUENTE: Agenda Fiscal Themis 1989.

CALCULO DEL IMPUESTO ANUAL 1992.

TARIFA

	Límite inferior M.\$.N.	Límite superior M.\$.N.	Cuota fija M.\$.N.	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior %.	Progresividad de la renta residual	Progresividad de la deuda tributaria
De	0.01 A	1194201.00	0.00	3.0	0.99	-
De	1194201.01 A	10135758.00	35826.00	10.0	0.88	32.95
De	10135758.01 A	17812545.00	929982.00	17.0	0.57	8.63
De	17812545.01 A	20706462.00	2235036.00	25.0	0.92	1.64
De	20706462.01 A	24791676.00	2959515.00	32.0	1.07	0.43
De	24791676.01 A	50000990.00	4265591.00	33.0	0.76	3.38
De	50000990.01 A	78807015.00	12584536.00	34.0	0.14	5.42
De	78807015.01	EN ADELANTE	22378921.00	35.0		

se supone una renta de 90000000.

FUENTE: Diario Oficial de la Federación, 20 de dic. de 1991, Pág. 141.

Cabe mencionar que en la escala más baja de renta se ha tenido la exención al salario mínimo y que principalmente a partir del acreditamiento del 10% al salario mínimo en el que los contribuyentes acreditaban contra el impuesto que resultara a su cargo, el 10% del equivalente al salario mínimo general del área geográfica del -

contribuyente elevado al año; y de un crédito al salario anual (cantidad establecida), así como la exención de 2 salarios mínimos, los tipos efectivos se han reducido relativamente en esas escalas de renta.

Se encuentra que dentro de las tarifas tomadas, la progresividad del ISR se mantiene para ciertos niveles de renta, después hasta cierto tramo el grado de imposición se vuelve proporcional e inclusive regresivo en un nivel de renta y continúa con una progresividad algo menor que al principio, esto es si lo vemos desde el punto de vista de la progresividad de la deuda tributaria.

Algo similar sucede con la progresividad de la renta residual, en donde dicha progresividad va en aumento conforme se avanza en la escala de rentas pero al llegar a cierto tramo el grado de imposición se torna regresivo en una cierta escala de renta, lo cual indica que en ese nivel la afectación del impuesto a la renta o ingreso es poca o nula a comparación de la renta anterior y posteriores; continuando así, con una progresividad un poco más fuerte que al principio.

En el periodo de estudio, en los últimos siete años, se ha prestado atención al impacto que ocasiona la inflación sobre la estructura del impuesto sobre la renta, de tal forma que los ajustes a la inflación de los tipos impositivos se dan para una mayor protección contra el incremento del nivel de precios a los ingresos por salarios. Además de que los ajustes no sólo es a sueldos y salarios, sino también a las ganancias de capital, intereses, amortizaciones y otros conceptos.

3.5) La progresividad del ISR, la dinámica del IVA y los efectos redistributivos.

Se piensa que la progresividad del ISR hace que se cumpla muy bien una de las características del gravámen en cuanto a un impuesto óptimo, esto es, de la regla de equidad vertical tan importante como la de equidad horizontal, ya que los iguales deben tratarse en forma igual y los desiguales se tratarán en forma desigual, dentro de un esquema compatible con metas de equidad aceptadas.

Con lo que se resalta en un impuesto progresivo el grado de imposición progresiva son los tipos efectivos (la relación entre el impuesto y la renta) y no simplemente los tipos impositivos legales.

Consecuentemente, otro aspecto importante de la imposición a la renta es su elasticidad en cuanto a los recursos que produce; al incrementarse el ingreso total, la recaudación por impuesto a la renta aumenta con más rapidez. Pero en este caso, ello no ha sido tan sig-

nificativo durante el período comprendido como se hubiera deseado en vista de factores como un bajo nivel de ingreso y un alto nivel de desempleo, que si estaría traducido no en pleno empleo pero al menos en una incorporación continua y gradual de la población económicamente activa, se tendría un mayor empleo, mayor renta y por ende una mayor recaudación del impuesto sobre la renta. Ahora bien, si el nivel de recaudación del ISR ha ido incrementándose en términos reales ha sido en mayor parte por el combate a la evasión y elusión fiscal reforzándose el cumplimiento de las obligaciones fiscales a través de visitas y auditorías fiscales, en revisión de dictámenes de contador público y aplicando el rigor de la Ley (esto es positivo), y no por un alto nivel de renta como en otros países.

Por eso y a pesar de todo, el ISR es el mejor y más eficiente medio impositivo para lograr equidad y en producir la redistribución del ingreso, sobre todo si es un impuesto progresivo, además de que funge como fuerte estabilizador automático, permitiendo al gobierno recaudar más recursos cuando se incrementan los ingresos y menos cuando disminuyen.

En cuanto a la dinámica del IVA, este ha seguido la misma tendencia que el ISR, de 1982 a 1988, ambos representaron el instrumento para incrementar los ingresos del gobierno federal y del sector público así como una reducción en la demanda agregada y de 1989 a 1994 siguieron los objetivos de disminuir la inflación, aumentar en parte los ingresos fiscales y hacer de estos impuestos gravámenes competitivos a nivel de los principales socios comerciales, es decir, tasas competitivas.

Las principales objeciones contra la imposición del consumo gira en torno de consideraciones de equidad, la principal objeción se basa en la dificultad de evitar la regresividad de tal impuesto, sobre una pesada presión absoluta en los grupos de ingresos inferiores, pero en eficiencia económica el IVA es favorable.

De entre los impuestos más conocidos por todos los países, el IVA es la forma de imposición al consumo más recientemente desarrollada. Como suele considerarse y aplicarse, constituye una forma de impuesto a las ventas diferente de otros tipos, ante todo por la manera de recaudarlo. La manera habitual de manejar el IVA con el método de crédito impositivo, cada proveedor en su nivel de producción y distribución debe pagar el impuesto sobre las cosas; al calcular su obligación impositiva, aplica la alícuota a su monto de ventas imponible y deduce la cantidad total de impuesto pagado durante el período, sobre sus compras, para determinar su deuda impositiva neta.

Carl Shoup (1955) hace un análisis sobre el impuesto al valor agregado, clasificándolo de 3 maneras de acuerdo con el tratamien

to preciso de la deducción o crédito del impuesto pagado por bienes de capital no percederos adquiridos durante el período:

1) la forma basada en el concepto de consumo la cual es más común y comprende la deducibilidad total (o casi total), durante el período en que se efectúan las compras, del impuesto pagado sobre todos los bienes de producción adquiridos. Esta forma equivale en sí a un impuesto a las ventas minoristas que exige todas las compras para uso de la empresa, incluso las de equipo de capital; es la forma que minimiza los obstáculos para la inversión y que logra de una manera más completa las ventajas de eximir del impuesto a las ventas todos los bienes de producción. De las 3 formas, en ésta la recaudación es más baja con una alícuota dada. La administración se complica en parte por la necesidad de determinar con exactitud qué constituye uso en los procesos de producción.

2) la forma basada en el concepto de renta, si el impuesto pagado sobre bienes de capital no percederos no es deducible en el momento de la compra del equipo, sino sobre una base de amortización durante la vida útil del mismo, la base total del impuesto resulta la misma que la de un impuesto a la renta personal sin exenciones, es decir el consumo total más la inversión real durante el período menos la amortización. Esta forma resulta un tanto más compleja desde el punto de vista de los vendedores que deben declarar la distribución calculada de la suma de impuesto a las ventas abonado sobre las compras de equipo, correspondiente al año en cuestión. Según ello, se estimula menos la inversión que la forma basada en el concepto de consumo.

3) la forma basada en el producto, por tanto si no se permite a las empresas deducir el impuesto pagado sobre equipos de capital no percederos, la base del impuesto es esencialmente el PIB (el valor de todos los bienes de consumo más todos los bienes de capital con ese destino). El autor manifiesta que esta forma eleva al máximo la recaudación a una determinada tasa, pero mereciendo las mismas objeciones que un impuesto a las ventas aplicado a bienes de producción.

Entre tanto, el IVA de manera general se encuentra casi siempre relacionado con el consumo. En comparación con el impuesto multifásico en cascada, el impuesto a las ventas en forma de IVA ofrece la gran ventaja de evitar la distorsión económica causada por aquél.

En el caso de México, la principal deficiencia que mostró el impuesto federal sobre ingresos mercantiles derivó de su causalidad en cascada, es decir, que debía pagarse en cada una de las etapas de producción y comercialización y que, en todas ellas aumenta los costos y los precios, produciendo efectos acumulativos

muy desiguales que en definitiva, afectan a los consumidores finales.

Con el IVA el gravámen se aplica sólo al valor agregado por cada firma y no sobre sus ingresos brutos, la organización de la producción, el grado de integración y la ubicación de la realización de determinadas funciones no afectan la obligación impositiva total, mientras todos los sectores, incluso el minorista, sean alcanzados por el impuesto.

Otros autores como John F. Due, consideran que una aplicación más efectiva en el IVA, es un control cruzado, en donde el impuesto declarado como abonado por una firma aparece como crédito impositivo en la declaración de otra.

Por tanto, el impacto del IVA alcanza a todo el sistema de producción y distribución en vez de concentrarse por completo en los minoristas, pero a la vez puede significar una disminución relativa de la evasión; se sostiene que el impacto dividido reduce la resistencia de los minoristas al impuesto, porque lo deberán pagar sobre sus márgenes brutos (el excedente de las ventas sobre el costo de las mercaderías vendidas) y no sobre sus ventas totales.

Nuevamente la suposición del traslado al igual que en algunos casos en el ISR, hace pensar que el IVA tiene posibilidad de ser trasladado del todo, ya que dicho impuesto debe trasladarse varias veces en los canales de producción y distribución, aún cuando existe la exigencia de la facturación separada del impuesto para los fines de su deducción ó crédito, puede suponerse con razón que - tantas más veces el impuesto se refleje en ajustes de precios, - tanto mayor resultará la probabilidad de que el traslado no sea exacto.

A diferencia de otros países, el impuesto al valor agregado como forma de imposición ha sido eficaz, no sólo porque ha dado mayor eficiencia económica, sino que para fines recaudatorios ha comprendido a un número algo más grande de contribuyentes que otros impuestos a las ventas y ha sido tan favorable como el ISR.

Quando por fin se estableció la implementación del IVA en México, se hizo mención sobre su eficacia, "el Impuesto al Valor Agregado que se propone en la iniciativa, se debe pagar también en cada una de las etapas entre la producción y el consumo; pero el impuesto deja de ser en cascada, ya que cada industrial o comerciante al recibir el pago del impuesto que traslada a sus clientes, recupera el que a él le hubieran repercutido sus proveedores y entrega al Estado sólo la diferencia. En esta forma, el sistema no permite que el impuesto pagado en cada etapa influya en el costo de los bienes y servicios y al llegar éstos al consumidor final no llevan disimulada u oculta en el precio carga fiscal alguna. Con -

el impuesto que se propone resultará la misma carga fiscal para los bienes por los que deba pagarse, independientemente del número de productores e intermediarios que intervengan en el proceso dinámico, lo que permite suprimir numerosos impuestos especiales".⁵

Además de que este impuesto se considera como otro instrumento importante de política tributaria después del Impuesto Sobre la Renta; el IVA bien manejado (esto es, en sus tasas), es una arma adicional en la lucha contra la inflación (impuesto antiinflacionario en función de sus efectos sobre la demanda en principio, pero si éste hace incrementar los salarios en términos monetarios agravaría la inflación originada por los costos), pero dicho gravámen no ofrece mayores ventajas claro está sobre el ISR en este sentido.

La diferencia que se puede hacer del IVA con el ISR es que el primero tiene el carácter de impuesto real y de su grado de imposición regresivo que llega al consumidor final y no de impuesto personal, por lo tanto no contempla las circunstancias personales de los consumidores como lo hace el ISR estableciendo éste exenciones, deducciones y tipos progresivos a parte. El IVA puede considerarse inferior tanto en términos de equidad horizontal como de equidad vertical.

Se está de acuerdo en que la progresión de un impuesto puede estar compensada e incluso anulada por la regresión de otros. La progresión como ya vimos, se presta para muchos objetivos entre los más contemplados está el de contar con mayores recursos para el erario, prevenir presiones inflacionarias y redistribuir el ingreso.

Los avances en cuanto a estos dos impuestos es la contabilización y recaudación para ambos (ISR E IVA) con formularios de declaración semejantes. Para fines recaudatorios, el segundo impuesto funciona mejor si se aplica uniformemente a todos los tipos de actividad económica y con una tasa única.

3.5.1) Elementos que intervienen.

Para hablar sobre todos aquellos elementos que intervienen en la progresividad de un impuesto directo, en la dinámica de un impuesto indirecto y en sus efectos redistributivos, en primer lugar tenemos las características de ambos impuestos (IVA e ISR y su complementario, el impuesto al activo): su carácter coactivo ó coercitivo porque el incumplimiento en el pago del impuesto, significa la violación de la ley; sino se paga voluntariamente, se puede utilizar el poder coactivo del Estado para hacerlo. Son unilaterales, es decir, los impuestos los fijan únicamente las autoridades respectivas atendiendo a determinadas reglas y su aplicación general

de tal imposición.

En la implementación de estos dos impuestos se necesita definir con exactitud quién es el sujeto pasivo, causante ó contribuyente - del impuesto, ya que como sabemos el sujeto activo es la federación, entidades estatales y municipales; de tal modo que el sujeto pasivo de un crédito fiscal (el crédito fiscal es aquél por el que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el propio Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena) ó impuesto (obligaciones coactivas impuestas por el Estado y reguladas por la legislación que haya sido oportunamente aprobada) es la persona física y moral mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal.

Sigue el objeto del impuesto, refiriéndose ello, a la situación - que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal y que dado esto Enrique Arriaga Conchas bien señala que "se ha expresado que el objeto normalmente da el nombre a la contribución respectiva".⁶

La cuota o tasa es el monto del impuesto, que comunmente se expresa en porcentaje y el cual es pagado por unidad base. Las cuotas de los impuestos pueden ser fijas, este tipo de cuotas existen cuando se señala en la ley la cantidad exacta que debe pagarse por unidad tributaria, que generalmente puede darse para impuestos como el IVA tomando en cuenta el nivel y afectación de las transacciones o flujos generados de la producción. La cuota proporcional, cuando se señala un porcentaje fijo independientemente del valor de la base; cuota progresiva cuando esta se incrementa en un porcentaje mayor - que el incremento de la base, este aspecto es importante tenerlo en cuenta por si se quiere un impuesto progresivo; y cuota regresiva - la que decrece cuando la base aumenta. Este tipo de cuotas suelen aplicarse a un impuesto a la renta.

Claro es que la base del impuesto (base o renta gravable) es el monto sobre el cual se determina el impuesto. En el caso del ISR se tiene en consideración las categorías de ingresos o posesión de riqueza o existencias y más aún, de la amplitud con que se definan las bases. Y para el caso del IVA, la determinación del consumo imponible, sobre si cubre todas las transacciones y todas las formas de - consumo (cobertura). No obstante, la elección de la base imponible no puede realizarse sobre aspectos puramente teóricos, depende de algún modo de la estructura de la economía en la que tiene lugar la imposición y de los apoyos fiscales (exenciones, deducciones, devoluciones de impuestos, etc.) que proporciona esa estructura.

La economía es compleja por sí misma y se tiene que adaptar a ella las leyes impositivas porque no es posible llevar a la práctica

de forma perfecta ningún concepto aislado de la base imponible.

La tarifa es la relación de unidades y de cuotas o tasas correspondientes, para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría.

La fuente del impuesto lo constituye la cantidad de bienes o riqueza donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto (sueldos, salarios, honorarios, tenencia de activos, intereses, dividendos, etc.).

El manejo de estos elementos, básicamente de las tarifas, cuotas ó tasas y bases, influyen en los efectos redistributivos que se presentan al haber sido aplicados durante un largo plazo (mínimo un año).

3.5.2) Establecimiento de la política tributaria progresiva.

En virtud de que ya se ha hablado de la utilización de la progresión en las finanzas públicas y propiamente en la política impositiva, como instrumento para lograr ciertos objetivos, se prosigue a enunciar los fundamentos que constituyen la pauta para el establecimiento de una política tributaria progresiva.

Cabe todavía decir que la progresividad se distingue también en relación a su constancia, estructura y objeto. En cuanto a la primera, puede ser limitada (si no rebasa una cuota máxima) y absoluta o ilimitada (si no existe tal cuota). La segunda se refiere al modo de gravar, por modificaciones en las tasas (directa) o en la base gravable (indirecta u oculta). Y el tercero, el objeto, alude a la división de la base para aplicar a cada tramo trato diferencial (graduada) o bien de su consideración absoluta (corrida o completa).

Es cierto que el campo más idóneo para aplicar impuestos progresivos lo constituye el impuesto sobre la renta, pero se cree que hay posibilidad de que puede aproximarse una aplicación de ella en otros impuestos.

Se ha concebido que el sistema tributario debe ser progresivo y que debe estar integrado por impuestos progresivos siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: 1) la progresión de los impuestos lleve a una progresividad de todo el sistema tributario, 2) las tarifas progresivas no contengan irregularidades en el desarrollo de la progresión, 3) la progresión se aplique sólo a aquellos impuestos a los que esté adecuada y 4) los efectos de la progresión no contradigan los principios básicos de la política económica y fiscal. Según los expertos en esto.

Permitiendo todo ello a coadyuvar a una mejor redistribución - del ingreso, a desalentar actividades no deseadas, a estabilizar - la economía, a propiciar mayores ingresos al erario y al desarrollo económico.

Y sobre el establecimiento ya de un modelo de tal o cual política tributaria progresiva, sólo corresponde en última instancia a las autoridades hacendarias y legislativas, previa proposición del ejecutivo. En el capítulo siguiente se hablará de dicha situación junto con las propuestas de política impositiva.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO III.

- ¹ Prontuario Fiscal 1994.- Doz Editores.- Compendio de Código, Le yes fiscales y reglamentos, índice temático por artículo y co-rrelacionado.- LISR, art. 1.
- ² Ibid.- LIA, art. 1.
- ³ Ibid.- LIVA, art. 1.
- ⁴ Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B.- Hacienda pública, - teórica y aplicada.- Editorial McGraw Hill.- Quinta edición.- Pág. 440.
- ⁵ Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejerci-cio fiscal de 1979, El mercado de valores, año XXXVIII núm. 49.-dic. de 1978.- Pág. 1010-11.
- ⁶ Arriaga Conchas, Erique,- Finanzas públicas de México.- IPN.- 1992.- México.- Pág. 98.

CAPITULO IV
ALTERNATIVA DE POLITICA TRIBUTARIA.

4.1) Un régimen tributario progresivo que contemple cierto porcentaje de desgravación en las tarifas impositivas del ISR y del IVA para el logro de una mejor redistribución del ingreso.

La progresividad del ISR sigue siendo hoy en día un aspecto - muy importante en el diseño de la política tributaria, sobre todo porque hace alusión a consideraciones de equidad y redistribución.

Dado esto y como vimos en el capítulo anterior, la progresividad debe ser tal que no contenga irregularidades en la aplicación de las tasas impositivas con respecto al nivel de ingreso, sino - que por lo contrario, debe contemplarse una progresividad gradual y continúa en cada tramo de las rentas para que pueda hablarse entonces sí, de un impuesto netamente progresivo.

En cuanto a este aspecto del grado de imposición, se tiene la convicción de que independientemente de las tarifas impositivas - prevalecientes (60, 50, 40, 30), dentro de los tramos que van de un límite inferior a un límite superior, debe prevalecer siempre una progresividad creciente. Ahora bien, se ha dicho que las tarifas impositivas tienen un límite inferior como superior, por el hecho de la diversidad de niveles de ingreso. Por ello un primer criterio ha de tomar en cuenta la capacidad de pago, el de gravar más a los ingresos altos y menos a los ingresos bajos, pero un segundo criterio es la lógica de establecer las tasas impositivas, - de qué índices constituyen una progresividad adecuada y del por - qué del establecimiento de tales límites.

Referente al límite superior se esta de acuerdo en que las tasas impositivas no deben ser tan altas que propicien la evasión o que sean confiscatorias, ya que como se tuvo durante el período - en estudio, las tasas prevalecientes desde 1982 a 1989 no eran - las adecuadas, si tomamos en cuenta la capacidad general del contribuyente y la situación económica del país. Sólo es posible tasas de ese nivel (60 a 50%) en países en donde si hay realmente una capacidad contributiva y porque hay certidumbre del buen uso de los ingresos públicos. Es entonces que ha de buscarse una estructura impositiva adecuada y flexible a las condiciones económicas.

Y por el límite inferior se tiene en primer lugar un ingreso que es considerado como salario mínimo (o ingreso mínimo) por el cual se está exento en vista de que no hay capacidad a contribuir, a partir de ahí se sigue dos, tres, cuatro y demás veces el salario mínimo, surgiendo con éstos la obligación fiscal, no obstante

que ese mínimo exento influye en la determinación del tipo impositivo y del nivel de progresividad que recaerá en los subsiguientes niveles de ingreso.

En tal caso el establecimiento de tales límites está en función del objetivo que se plantee en política impositiva; si bien se tiene la necesidad de incrementar el ingreso público, la tarifa prevaleciente será alta (55 a 40%), o si se persigue objetivos con miras hacia el exterior tales como homologar impuestos al nivel de los principales socios comerciales, se tendrá una tarifa un poco más reducida (37 a 35%), sin que ello evite mantener los ingresos públicos a un nivel requerido.

Por tanto, lo que importa en las tarifas impositivas con tales límites, es la progresividad, tanto en el ISR por sueldos y salarios como por honorarios y demás percepciones de personas físicas, no así para las personas morales, en virtud de que no se puede decir que una empresa posea capacidad contributiva por sí misma en el sentido en que la tienen las personas y porque las cargas tributarias se soportan en último extremo por los individuos. Además, no se tiene certeza cual sea la relación real entre el tamaño de la empresa y el ingreso neto de sus propietarios. En todo caso los apoyos a las empresas, dependiendo de su tamaño, deberán ser otros, por ejemplo, accesos a mercados, a sus productos o servicios, impulsar sus ventas, deducción por pérdidas comprobadas por contador público, simplificar trámites que además de dificultar los cumplimiento de las obligaciones fiscales resultan un tanto onerosos, etc.

En general, aquí no se hablará de un modelo o esquema específico de cual deba ser la progresividad y que tarifa específica debe prevalecer, ya que en última instancia son las autoridades respectivas y personal especializado los que establecen tal o cual mecanismo técnico, aunque no deben menospreciar ciertas sugerencias de cada uno de los sectores del país, las cuales reflejarán los puntos de vista prevalecientes en la sociedad.

Lo que si se pretende decir es que los tipos impositivos deben descender un poco más, sobre todo para las personas físicas, porque como sabemos los efectos redistributivos no han sido los mismos y no han sido los mejores durante el periodo analizado.

Así dichas proposiciones serían las siguientes, para los próximos ejercicios fiscales establecer un ISR para personas físicas descendente, para 1995 o bien para 1996 si no se quiere afectar en mucho la situación estable en este campo por la transición de la administración, una tasa de 34%; para 1997 de 33%, para 1998 de 31% y para 1999 de 28%. Por lo que se refiere a las desgravaciones en la escala inferior de rentas, se considera que es suficiente la exención a 2 salarios mínimos, y los créditos fiscales otorgados deben

más orientarse al apoyo a los 2 salarios exentos y a los dos subsiguientes tramos de ingresos y después ser marcadamente decrecientes.

En el ISR aplicado a las personas morales, este también deberá contemplar ciertas desgravaciones en sus tasas situándose para 1995 o 1996 en 33%, en 1997 en 32%, en 1998 en 31% y en 1999 en 30%.

Mucho han hablado y discutido empresarios e intelectuales de efectos negativos que tiene un impuesto sobre dichas unidades económicas, en primer orden, sentencian que dichos gravámenes desalientan la inversión y la producción; pero como se expuso en el capítulo anterior la inversión no depende solo de consideraciones fiscales, depende muy directamente de la rentabilidad de la misma, de acceso a los mercados, de apoyos crediticios y de tasas de interés bajas, así como de solvencia y liquidez necesaria. Seguido esto, de la creatividad y calidad del bien o servicio, del ingenio del empresario, de la innovación tecnológica y del rendimiento de la mano de obra calificada. Y lo mismo es para todos los nuevos proyectos de inversión, de qué tan factibles resultan los estudios de mercado.

Finalmente el sector asalariado es el que ha soportado durante décadas impuestos que no sólo corresponde a ellos. Han soportado su ISR, el ISR de las empresas trasladado al precio del producto, el impacto regresivo del IVA y muchas aportaciones más, y su respuesta ha sido activa, por lo que es injusto e inequitativo que esta situación siga prevaleciendo. Es ya tiempo de disminuir una carga muy pesada que soporta un único segmento de la economía.

Aún cuando se contemplase la desaparición del ISR, a sus activos y otros más, ello no generaría la inversión. Ciertamente como se ha dicho un impuesto no debe confiscar las utilidades de las empresas pero no deben tampoco dejar de aportar al fisco lo que les corresponde como obligación de todos los individuos sea cual fuere su situación jurídica (persona física o moral). Toca a los empresarios tomar ya una respuesta activa en lugar de estar quejándose y seguir con sus consumos y gastos suntuarios que inclusive empresarios de otros países industrializados no los hacen.

Si hay algo que vino a dar mayor equidad al sistema impositivo es el impuesto al activo acreditable con el ISR de las empresas. El ISR demostró ser insuficiente dado que las personas morales siempre han gozado de privilegios y estímulos fiscales, de deducciones por pérdidas, tratos especiales, de pagos diferidos al fisco, cuentan con múltiples formas de evadir y eludir impuestos, se han creado refugios fiscales, cuentan con depreciación acelerada, etc., y por ello eliminar el impuesto al activo y disminuirles drásticamente el ISR o crearles otras formas menos "gravosas" no es de equidad (por no decir de humanos).

Se tendría razón en todo caso, si fueran realmente impuestos -

excesivos como por ejemplo, el ISR que recayó en personas físicas - en 1986 (60.5) en forma transitoria, con la implementación de una sobretasa lo cual incrementaba notablemente las tasa aplicables, para que dichos ingresos adicionales se destinaran a la construcción de los daños ocasionados en los sismos de 1985.

Siguiendo, se considera que el impuesto de 2% al activo no debe desaparecer, además como se ha tenido con acreditamiento al ISR y pagando el que resulte más alto, adicionalmente permitiendo aplazamientos de pagos, desgravaciones, etc., no constituyen dos impuestos o doble carga tributaria; es apenas perfectible para que las personas morales no escapen a la obligación de contribuir como lo hacen las personas físicas. Sin embargo, en vista de que se ha propuesto una reducción del 10% en la tasa de dicho impuesto, esto no debe constituir el paso a la desaparición del gravámen no al menos en esta etapa de seguimiento de política económica de "impulso al crecimiento económico". Se insiste en que el impuesto al activo debió haber seguido tal cual por lo menos tres años más, pero si se da la reducción al 1.8% tal gravámen debe permanecer con toda la ampliación de su base, hasta 1999 en el mismo nivel y no permitir más reducciones ni mucho menos su eliminación.

Se tiene la convicción de que con un manejo estricto del ISR se logrará impulsar o empujar a la carga fiscal de ese impuesto hacia arriba, por una mayor recaudación, pero que a la vez esa mayor recaudación junto con los demás ingresos tributarios y no tributarios del sector público sean utilizados para la creación o generación de más empleos y mejor remunerados creando la mayor recaudación impositiva sobre todo del ISR y así sucesivamente (de este enfoque se hablará más adelante cuando se mencione la política fiscal en su conjunto). Ya que la carga fiscal en México es de las más reducidas de entre muchos países industrializados y no industrializados.

Para que el rendimiento de una mayor recaudación vaya cada vez más en aumento, se debe de disponer de una buena simplificación en los trámites para el cobro o pago de impuestos, esto por un lado, tanto para el contribuyente como para las autoridades hacendarias tal proceso no debe ser excesivo que ocasione gastos innecesarios y que no lleguen a representar gastos muy altos en las personas morales, principalmente a empresas pequeñas. Esto ha sido ampliamente criticado por los contribuyentes durante el período analizado y por citar algo, ellos han dado por llamar a este complicado proceso, y aún cuando las autoridades no han logrado resolver completamente, en tramitología. Y por otro lado se debe asegurar y exigir el pago oportuno de los impuestos con mayor simplificación para que los niveles de recaudación sean cada vez crecientes, sin más demoras en ese pago.

Todavía hay mucho que hacer por disminuir la evasión de impuestos, si bien se ha logrado reducirla de manera importante (lográn-

dose mayor equidad horizontal), las medidas deben reforzarse ya que hay quienes continúan con esta práctica y en vista de que en los siguientes años se prevé un crecimiento significativo de contribuyentes (personas en edad de contribuir al fisco) y por las complejidades que traerá para determinar la cobertura de las bases y tarifas la completa apertura comercial. Adicionalmente los criterios que posiblemente regirán en la defensa de una "competitividad económica".

Al hablar sobre el IVA es ampliamente aceptado que es un impuesto regresivo en el sentido de que recae a todos los consumidores y en general a los de bajos ingresos. El manejo de su tasa o tasas depende al igual que el ISR y demás impuestos del objetivo de política económica. Por lo que si se planteara una redistribución del ingreso sin que ello impidiera lograr un mismo nivel de recaudación, a través de diferentes tasas impositivas dependiendo de los bienes y servicios ello ocasionaría un proceso un tanto complejo y quizás más costoso. Y aunque la experiencia ha demostrado que diferentes tasas en el IVA (20,15,10,6%) no lograron una mayor redistribución si produjeron un margen un poco más creciente de recaudación. Pero también hay que tomar en cuenta aquí, de nueva cuenta, las condiciones de la economía. Empero, hoy que existe un sistema de control más sofisticado en el cual si hay posibilidad de aplicar por lo menos 2 tasas básicas en el IVA y dado que se prevé una reactivación de la economía, un mayor crecimiento y una mayor actividad económica junto con una generación de mayores empleos e ingresos, se propone para una mejor redistribución del ingreso 2 tasas en tal gravámen de acuerdo a la clasificación de bienes básicos y de lujo, la misma tasa del 10% para los segundos a partir de 1997 y una tasa de 8% para los primeros a partir de ese mismo año; mientras tanto no se debe subir ni bajar la tasa del 10% prevaeciente. Cabe mencionar que en la aplicación de ese 8%, se debe establecer una mayor cobertura de los bienes que constituirán el consumo básico.

Es entonces que se propone una estructura tributaria que busque una mejor redistribución del ingreso y de las cargas impositivas, una maximización de la recaudación tributaria y una mejor eficiencia del sistema tributario para fortalecer las finanzas públicas.

En cuanto a los otros impuestos, estos deben seguir manejándose con estricto apego a su cumplimiento y a una mayor recaudación de ingresos (excepto claro está el de los impuestos a la exportación).

En los ingresos no tributarios se deben de buscar formas para incrementar los ingresos vía productos, aprovechamientos y derechos distintos de los derechos por hidrocarburos.

Un aspecto que si se quiere resaltar es que aún los ingresos públicos siguen dependiendo fuertemente de las aportaciones fiscales provenientes de Pemex, si bien no a niveles como los de 1982, si constituyen todavía una gran carga fiscal y aunque aquí no se -

plantea que disminuyan sus aportaciones, que se mantengan por lo menos en términos reales y los excedentes que pueda tener la paraestatal que se destinen para impulsar cada vez más su infraestructura y, mejorar y ampliar la calidad y procesamiento de sus productos de rivados del petróleo crudo. Que se preserve como una industria altamente fortalecida y como propiedad de todos los mexicanos.

Es cierto también que desde el punto de vista del exterior, la economía se ha despetrolizado.

Igualmente congruentes deberán seguir siendo los niveles de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público y - cuidar su nivel de participación en la recaudación sin que ello implique precios y tarifas de difícil acceso a la población en general.

La continuidad en la mayor congruencia de los objetivos planteados, en los diversos instrumentos de la política económica son fundamentales ya que como se sabe, que aún cuando se cuenta con el mejor de los impuestos sobre la renta y aún cuando éste cumplierse con las finalidades que se le han atribuido, no sería por sí solo quien solucionará los problemas de redistribución (pese a todo, si es un poderoso instrumento), de justicia y equidad; y si aquellos contradicen por completo tales objetivos de poco o nada serviría tal planteamiento.

Por supuesto que una política fiscal activa en su conjunto es - mucho más efectiva para tales fines, pero se cree que si se empieza por el lado de los ingresos, se llegará a controlar y lograr de manera eficaz, los objetivos propuestos. La concepción es en primer lugar tener finanzas públicas equilibradas, las cuentas saldadas - (es decir, tanto el equilibrio interno como externo), no contar con déficit porque si se empieza con poquito se termina con mucho, y - las consecuencias al final como ya ha sido demostrado por la experiencia en nuestro país son inaceptables. La experiencia ha demostrado que al disponer de recursos que no se tienen, o sea al gastar se más de lo que se dispone y de lo que es capaz la economía de financiar, es imprudente. Al igual que un individuo, este debe preveer primero cual es ó va a ser su nivel de ingreso y después programar su gasto (consumo, inversión, ahorro, etc.) de tal manera - que su desembolso sea completo, que no sea ni limitado ni excesivo, reditándole esa programación el mayor bienestar posible.

No debe tampoco dejarse un superávit porque al menos en el caso de México, no tendría sentido, para qué dejar un superávit cuando - hay muchas deficiencias por resolver (desempleo, pobreza, marginación, escasa infraestructura e insuficiente actividad económica y - crecimiento). Hoy que se cuenta con una economía de mercado en todo el contexto de la economía mundial, el Estado debe seguir siendo el rector y garante de la actividad económica.

Ahora bien, una vez que se alcanzó el objetivo de sanear y equilibrar las finanzas públicas, estabilizar el nivel de precios, incrementar el nivel de reservas internacionales, tipo de cambio "controlado", una economía abierta y un Estado pequeño pero centralizador, se preguntaría cómo redistribuir la riqueza, bien si se quiere una senda estable de crecimiento económico toda vez teniendo en cuenta la situación, deberá continuarse con un estricto control de las finanzas públicas para que por muchos años más se cuente siempre con equilibrio fiscal, que una vez que se determine el nivel de ingresos se plantee una estructura de gastos públicos que contemple una mayor formación de infraestructura básica, mayor gasto de capital en infraestructura, inyectar mayor dinamismo a la inversión privada a través de una política crediticia más accesible pero tampoco excesiva, inversión en educación, capacitación con plena participación del sector privado, bajas tasas de interés, etc.

La inversión pública sería complementaria a la inversión privada, estimulándola y fomentándola. En este sentido, una política de gasto debe estar sujeta o ser dependiente de lo que se logre en política de ingresos, para que la primera no sea arbitraria e impulse de la mejor manera los parámetros económicos, incrementando el nivel de empleo, puesto que la inversión en infraestructura y construcción como en la capacitación son un fuerte detonante de generación de empleo con un efecto multiplicador y generar de tal forma un mejor nivel de ingreso y por tanto de este hecho una mayor recaudación de ingresos públicos, vía impuestos.

4.2) Tendencias y perspectivas.

Planteamientos de cómo debería ser la dinámica en un futuro no muy lejano del sistema tributario son ya comentados por todos los expertos en el asunto, sobre todo por los cambios aún por generarse bajo pautas de una apertura total de la economía. De entrada el tener un impuesto progresivo (ISR de las personas físicas) no tiene los efectos negativos, tan ampliamente criticados, a nivel nacional e internacional.

Los objetivos de política económica y en consecuencia de política impositiva, llevaron al ISR a ubicarse en (35 y 34% a personas físicas y morales respectivamente) un nivel un tanto más competitivo a nivel de sus principales socios comerciales. Tal ajuste se evidenció también por el mismo programa de estabilización. Además de ello, se adecuó la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el Código Fiscal de la Federación para armonizar el sistema tributario con el de otros países y evitar la doble tributación.

Actualmente México ha constituido una red de tratados fiscales.

para evitar esa doble tributación y prevenir la evasión fiscal en materia de ISR, que cuenta ya con 10 tratados en vigor, 4 firmados y 9 en proceso de negociación.

La apertura de la economía se planteó como una necesidad desde 1986, y con la puesta en marcha del TLC en 1993, México se adhiere con EEUU y Canadá y también con Chile (posteriormente lo será con Costa Rica, Venezuela, Colombia y Nicaragua), a la inserción del esquema globalizador de la economía mundial para abrirse comercialmente e internacionalizarse liberando las restricciones a la inversión extranjera para tener mayores recursos en inversión y en la consolidación operativa de sus cambios.

Muchos intelectuales están de acuerdo que la producción y el comercio mundial han hecho más interdependiente a las economías de los países; las decisiones de un país afectan a sus vecinos o aquellos con los que se está económicamente interconectado, de ahí los bloques y los grupos. La interdependencia redefine las metas de política económica en vista de que cada país tiene que considerar los efectos de sus impuestos y tarifas, gasto público, y de política monetaria y crediticia con el número de países con los que comercia, invierte o se endeuda.

Así la globalización se dió como una condición económica que la realidad y el mercado imponen. En política económica los países experimentan el cambio del ajuste global, con políticas de rigor en las que las prioridades son la lucha contra los déficit tanto fiscales como externos y la inflación. Sólo en segundo término es en contra del desempleo. Por tanto la globalización y la interdependencia económica internacional advierten que las empresas son sus principales agentes, que el futuro no está en manos de las empresas individuales y en países que sólo operan dentro de una perspectiva nacional o regional. El reto de la competencia mundial requiere una visión a escala global.

Y que las inversiones que se realizan (en forma de coinversiones) se orientan a la absorción de parte del mercado global que es el único que garantiza proyectos audaces. Es obvio que los inversionistas se dirigen hacia mercados con potencial productivo y con fines de máxima utilidad.

Pero sin embargo se piensa que tal apertura no debió ser tan acelerada, no en cuestiones de tiempo en la entrada en vigor, sino en cuanto a ceder en la disminución de aranceles que afectan a una parte de la planta industrial del país (siendo esto de mayor impacto que los impuestos).

Es por esto que se debe tener un esquema tributario (como el señalado en el subtítulo anterior) con tasa impositivas un poco más descendentes, que también orienten al capital extranjero a la inver

si6n productiva para arraigar el capital for6neo.

Se considera que es prudente y aceptable el nivel de imposici6n que se propone tanto para empresas nacionales como extranjeras. Por ahora, dentro del per6odo planteado (1995 a 1999) s6lo podr6n darse apoyos fiscales en el sentido de ir disminuyendo el ISR para las em presas y otros contemplados en la respectiva Ley del impuesto. Por lo que toca al nivel de gastos programados de manera que las cuentas queden saldadas en el presupuesto para redistribuir el ingreso, generar un mayor crecimiento y empleo, as6 como impulsar la carga tributaria a niveles de entre 15 a 20%, s6lo se lograr6 si hay un - estricto manejo de tales pol6ticas (princiando por el lado de los ingresos claro est6). No obstante que est6n en auge las propuestas de desregulaci6n fiscal por parte de organismos internacionales tales como FMI, BM, OCDE (integrado por 25 pa6ses, incluido M6xico) y otros m6s como el grupo de los siete y pa6ses asi6ticos (principalmente Jap6n) y europeos (Alemania), de las cuales M6xico no escapa. 1,2,3

Pero a pesar de todo, se retoma la convicci6n de que no hay margen para trabajar en condiciones de d6ficit p6blico, suficiente es el d6ficit externo.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO IV.

- 1/ Lomelín, Gustavo.- "Absoluta desregulación, exigen FMI y BM a sub desarrollados".- El Financiero.- Año XIII, núm. 3482.- Pág. 4.- 4 de octubre de 1994.- Sección finanzas.
- 2/ Lomelín, Gustavo.- Mayor ajuste o no hay capitales, advierte el FMI al tercer mundo".- El Financiero.- Año XIII, núm. 3483.- Pág. 4.- 5 de octubre de 1994.- Sección finanzas.
- 3/ Lomelín, Gustavo.- "Desregulación 25 años más, dictan FMI y Banco Mundial".- El Financiero.- Año XIII, núm. 3484.- Pág. 4.- 6 de octubre de 1994.- Sección Finanzas.

CONCLUSIONES.

El análisis del sistema tributario en el período establecido, 1982-1994, arroja importantes afirmaciones:

1. La composición y estructura del régimen impositivo mexicano ha sido congruente sólo con los objetivos de política económica que se ha planteado y establecido en su momento, pero no así para la consecución de objetivos referentes a una redistribución del ingreso y un real desarrollo económico, siendo la carga fiscal, ante todo para el último aspecto, un fiel indicador.

2. Las reformas y los ajustes en los principales impuestos del sistema tributario en los últimos 6 años se han implementado dentro del curso que toma la acción económica, aún cuando han tenido en cuenta las implicaciones sociales.

3. Sin embargo, tales reformas en los impuestos, sobre todo del ISR y del IVA desde 1982 a 1988 no tomaron en consideración los efectos económicos y sociales del contribuyente, por lo cual resultaron ser inequitativas.

4. Un logro importante en los últimos años lo constituye la disminución de la evasión y elusión fiscal; el sistema de fiscalización y control dió como resultado una mayor equidad horizontal al sistema tributario y la operatividad de un impuesto al activo fue una medida eficaz para tales fines.

5. El grado de influencia del ISR, del IVA y de los ingresos provenientes de Pemex en el sistema tributario y por ende en los ingresos públicos es muy grande, esto si se toma en cuenta el porcentaje de participación de cada uno de ellos, y hacen ver que su nivel de recaudación responde a las condiciones de la actividad económica que se generan.

6. Los posibles efectos económicos negativos del ISR y complementario no provienen de tal impuesto, sino de otros factores y de las consecuencias de los primerísimos objetivos de política económica durante este período.

7. Se tiene que en definitiva el Impuesto al Valor Agregado, sea con tal o cual tasa establecida, es un impuesto netamente regresivo en el sentido de que no toma en cuenta la capacidad del contribuyente y por el hecho de afectar al consumidor final quien en última instancia soporta la carga. No obstante que como gravámen al consumo o a las ventas es el mejor por sus reducidos niveles de afectación si se compara con otras formas de imposición,

dando además por resultado un mayor nivel de ingresos recaudados por su más fácil aplicación y porque tal actividad ha de gravarse.

8. En cuanto al grado de imposición del ISR, medido por dos métodos con sus respectivos enfoques, se encontro que la progresividad del impuesto ha estado siempre presente pero contiene algunas irregularidades en ciertos tramos de renta lo cual hace perder en esos niveles cierta graduación de dicha progresividad. Se considera que un mayor grado de progresividad en las tasas impositivas del ISR de las personas físicas con una tasa marginal un poco más descendente conducirá a una mayor equidad del impuesto.

9. En vista de que se cuenta con una economía cada vez más integrada comercialmente a nivel internacional, ello tenderá a que los principales impuestos (ISR e IVA) se ubiquen a un nivel más competitivo sin que ello provoque una disminución de los ingresos tributarios. Claro está, que la estructura de la economía se irá modificando obedeciendo a las condiciones que se tienen.

Y por último se plantea que una vez logrado un equilibrio en las finanzas públicas y un sistema impositivo más eficiente, la política económica debe de partir de una política fiscal más congruente con los demás instrumentos, y que el sistema tributario coadyuve al crecimiento económico y a una redistribución equitativa del ingreso financiada con impuestos, ubicando entre esos impuestos al ISR que es y seguirá siendo una de las mejores formas de tributación y financiamiento para el erario, y compensar los desequilibrios creados por las pautas de la economía de mercado.

Cabe decir, que las políticas económicas seguidas en el período establecido tienen fuerte fundamento teórico sobre todas las de la última administración, pero sólo en cuanto a los objetivos de las mismas, sin compensar las implicaciones que pudieran tener o bien no descuidar el equilibrio en todos los mercados, como ya en el aspecto teórico se nos hizo notar. Tal es que el planteamiento de un nuevo mecanismo de transmisión no compensó con esos mismos objetivos a todos los mercados (esto por la sobrevaluación del tipo de cambio y por ende el desequilibrio externo) aferrándose a un sólo objetivo, la inflación.

ANEXOS

ANEXO 1
Evolución del Ahorro y la Inversión en México
1970-1994 (% del PIB)

Año	Ahorro del sector público 1/	Ahorro interno a/	Ahorro privado 2/	Ahorro externo	Balance del sector público	Inversión bruta 3/	Inversión pública
1970	3.2	17.8	14.6	3.3	-3.4	21.1	6.6
1971	2.3	17.8	15.5	2.4	-2.3	20.2	4.6
1972	1.4	18.1	16.7	2.2	-4.5	20.3	5.9
1973	0.9	18.6	17.7	2.8	-6.3	21.4	7.2
1974	0.5	18.7	18.2	4.5	-6.7	23.2	7.2
1975	-0.6	18.7	19.3	5.0	-9.3	23.7	8.7
1976	-1.2	18.2	19.4	4.1	-9.1	22.3	7.9
1977	1.3	20.9	19.6	1.9	-6.3	22.8	7.6
1978	2.5	20.9	18.4	2.6	-6.2	23.5	8.7
1979	2.7	22.4	19.7	3.6	-7.1	26.0	9.8
1980	2.1	21.3	19.2	5.8	-7.5	27.1	9.6
1981	-1.2	20.6	21.8	6.7	-14.1	27.3	12.9
1982	-6.7	19.3	26.0	3.6	-16.8	22.9	10.2
1983	-1.1	25.3	26.4	-2.6	-8.6	20.8	6.6
1984	-1.8	22.6	24.4	-1.3	-8.4	19.9	6.7
1985	-3.5	22.4	25.5	0.4	-9.5	21.2	6.5
1986	-0.9	18.1	26.8	-2.7	-16.0	18.5	5.2
1987	-10.5	22.0	32.7	1.1	-16.0	19.3	5.0
1988	-8.0	19.3	28.2	2.6	-12.4	20.4	4.8
1989	-1.6	18.8	22.3	2.7	-5.6	21.4	4.9
1990	1.5	19.2	20.2	4.6	-3.9	21.9	4.6
1991	2.7	17.9	6.7	6.7	-1.5	22.4	4.2
1992		16.6			0.4	23.2	
1993							
1994							

FUENTE: Indicadores Económicos, Banco de México y

DEPH, SHCP.

- 1/ déficit gubernamental menos inversión del sector público
2/ definido como la diferencia entre ahorro interno (inversión menos ahorro externo) y ahorro público
3/ inversión fija bruta más cambios en inventarios a/ ahorro interno más depreciación

ANEXO 2
Ingresos por la actividad petrolera
1974-1982 (millones de nuevos pesos)

Año	Ingresos presu- puestales de Pemex	Ingresos al go- bierno federal a/	Ingreso por exportación de petróleo	Producción de petróleo crudo (mi- les de ba- riles) b/	Exportación de petróleo crudo (mi- les de ba- riles)	Precio promedio del petró- leo crudo de exporta- ción por barril(dls)
1974	32.4	3.3	1.6	209855	5804	-
1975	38.4	11.0	5.2	261589	34382	-
1976	45.4	11.2	7.0	293117	34470	-
1977	73.3	27.5	23.4	358090	73736	10.67
1978	105.3	37.3	41.7	442607	133247	11.45
1979	175.7	61.3	91.6	536926	194485	12.22
1980	354.3	173.7	239.5	708593	302957	13.39
1981	418.5	252.5	357.5	844241	400778	13.10
1982	974.3	572.9	953.1	1003084	544614	20.00

- 187 -

FUENTE: PEMEX, Anuario estadístico 1987.
Indicadores Económicos, Banco de México,
DEH, DGPB, SHCP.

a/ incluye los ingresos por derechos de hidro-
carburos, importaciones, valor agregado,
IEPS (gasolina)
b/ incluye petróleo, condensados y líquidos.
crudo

ANEXO 3.
PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA.

1. Disminución de crecimiento del gasto público. La reordenación económica plantea la austeridad en el gasto público, racionalizando su monto y ajustándolo a la capacidad de absorción de la economía y a la fortaleza del ahorro interno; se reordena para preservar los servicios sociales, reorientar la inversión, atender el pago de la deuda y contener el crecimiento del gasto corriente, para aumentar el ahorro público.

2. Protección al empleo mediante cuatro líneas primordiales de acción: -creación de empleo en el medio rural, mediante los programas normales de obra, buscando ampliar el número de puestos de trabajo generados por peso invertido. -creación de empleo en las zonas deprimidas de las principales áreas urbanas, con el propósito de dar un ingreso a la población y simultáneamente realizar obras de beneficio colectivo. -programa de empleo a los pasantes, para atender a la juventud recién egresada de los centros de educación superior. -programa de protección para la planta productiva que busca mantener los niveles de ocupación existentes y evitar que se agrave el desempleo.

3. Continuación de las obras en proceso con un criterio de selectividad para dar mayor ritmo a las inversiones prioritarias, disminuir las que no sean indispensables y cancelar proyectos de carácter suntuario, de baja prioridad o cuya programación haya sido inadecuada.

4. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado. Se reglamenta estrictamente el ejercicio presupuestal para evitar dispendio, desperdicio o corrupción. La responsabilidad financiera, administrativa y normativa son criterios primordiales para vigilar y evaluar el desempeño de los servidores públicos.

5. Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo. Se busca mejorar y racionalizar la intervención del Estado en la producción, procesamiento, distribución y consumo de la alimentación popular para asegurar la alimentación del pueblo, y que los recursos utilizados beneficien realmente a los sectores que se desea proteger, así como combatir la especulación en este sector.

6. Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda. Para ello se profundizó la reforma fiscal para lograr mayor equi-

dad y recaudación; se incrementaron los precios de los bienes y - servicios que produce el sector público, con aumentos mayores para aquellos que consumen los grupos sociales de más altos ingresos relativos; y simultáneamente se está exigiendo mayor eficacia y - productividad a la empresa pública.

7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo - nacional. Reestructurando las instituciones de crédito para asegurar su control efectivo para la nación, a través del Estado y la - participación social en su manejo y evaluación, y para asegurar - que la banca nacionalizada actúe con honradez y con base estricta en prioridades, evitando especulación o desviación de recursos a - financiamientos no justificados.

8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado. Se busca recuperar el mercado cambiario para el sistema financiero nacional y mantener un tipo de cambio realista que aliente al exportador y propicie la captación de divisas necesarias para el abastecimiento de bienes y servicios de la planta productiva; eliminar subsidios cambiarios irracionales - que afectan la salud de las finanzas públicas; mantener un control estrictamente sobre las importaciones y racionalizar gradualmente la protección a los diferentes sectores, para eliminar ganancias - indebidas que inciden negativamente en el bienestar de los consumidores y lograr así, una mayor integración industrial y competitividad de nuestros productos.

9. Reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe con eficacia y agilidad, sujetándose al aparato público a la previsión, el orden y la más estricta responsabilidad de los funcionarios.

10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro - del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

FUENTE: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

ANEXO 4.
 Índice Nacional de Precios al Consumidor.
 (Base 1978=100)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	Mensual												
Ene.	232.7	403.9	614.8	1309.8	2173.3	4440.9	12293.5	16642.6	20360.7	25782.8	33747.4	33812.8	33981.1
Feb.	232.5	495.1	857.6	1364.2	2269.9	4761.3	13318.9	16767.1	20719.5	26200.3	33734.6	34069.1	36365.1
Mar.	241.0	519.0	894.5	1417.1	2375.4	5076.0	14000.9	16948.8	21095.8	26764.0	31017.4	34897.7	37022.9
Abr.	254.1	552.0	933.2	1467.0	2499.4	5520.1	14431.9	17328.3	21465.7	26964.0	31334.1	34855.5	39020.8
May	268.4	575.2	964.1	1495.3	2638.3	5936.2	14711.1	19429.1	21792.2	27116.9	31500.7	34682.6	39081.1
Jun	281.2	597.7	999.0	1522.6	2807.6	6365.7	15011.2	19650.9	22589.9	27431.6	31744.5	34077.4	37666.6
Julio	295.8	627.3	1031.8	1566.7	2947.7	6881.3	15261.8	19787.4	22674.8	27631.6	31945.1	34547.7	37431.9
Ago.	302.0	642.0	1051.6	1585.5	3182.7	7443.7	15490.2	19977.3	23161.0	28233.0	32140.5	35223.3	37663.4
Sep.	306.5	646.5	1061.7	1613.6	3373.7	7934.1	15490.2	19169.4	23793.6	28115.3	32100.4	35993.3	37673.8
Oct.	304.3	642.3	1036.5	1589.5	3097.5	8595.2	15638.2	18439.4	23793.6	28115.3	32100.4	35993.8	37672.7
Nov.	302.9	642.9	1036.9	1589.5	3097.5	9277.0	15817.3	18366.9	24346.3	29146.4	32925.1	35795.6	38276.2
Dic.	433.9	756.1	1239.1	1986.7	4198.2	10647.2	16167.3	19277.9	25112.7	28322.5	33931.9	37661.5	39303.6e/
	Acumulado												
Ene.	733.1	369.9	914.4	1337.3	2173.3	4440.9	12293.5	16742.6	20360.7	25923.8	33747.4	33812.8	33981.1
Feb.	733.1	482.5	836.3	1337.0	2721.6	4601.1	12606.2	16764.9	20980.1	26472.6	33647.9	33631.0	34411.6
Mar.	733.1	482.7	855.7	1367.0	2722.9	4759.4	13204.4	16752.8	20980.3	26472.6	33716.9	33631.2	34631.4
Abr.	733.1	480.3	875.1	1358.0	2729.5	4949.6	13511.3	16865.2	20877.7	26465.5	34032.2	34088.8	34672.2
May	733.1	476.9	892.4	1367.0	2731.3	5146.9	13751.3	16900.0	20800.0	26400.0	34000.0	34000.0	34716.0
Jun	733.1	491.4	913.0	1400.0	2660.0	5350.0	13961.3	17091.8	21281.5	26007.7	31251.9	34000.0	34693.4
Julio	733.1	491.4	913.0	1452.3	2530.2	5568.8	14147.0	17105.9	21632.4	26592.5	31492.9	34000.0	34693.4
Ago.	733.1	491.4	913.0	1477.7	2611.8	5892.2	14303.9	17266.9	21632.1	26927.9	31851.9	34000.0	34693.4
Sep.	733.1	491.4	913.0	1504.9	2656.4	6039.9	14435.7	17331.9	21941.9	27054.2	34572.5	34000.0	34693.4
Oct.	733.1	491.4	913.0	1533.0	2687.5	6295.5	14453.0	17398.3	22312.0	27031.7	34981.5	34000.0	34693.4
Nov.	733.1	491.4	913.0	1563.6	2876.5	6566.5	14667.9	18007.3	22842.3	27071.2	34981.5	34000.0	34693.4
Dic.	733.1	491.4	913.0	1594.7	2979.2	6906.6	14791.2	17591.7	22811.5	27061.3	34981.5	34000.0	34693.4

EEUU: Banco de México, Índice de Precios.

El Sistema Nacional de Precios al Consumidor recopila durante cada mes 140000 cotizaciones directas en 35 ciudades, sobre los precios de aproximadamente 1200 artículos y servicios específicos. Los promedios de dichas cotizaciones dan lugar a los índices de los 302 conceptos genéricos sobre bienes y servicios que forman la canasta - el índice general en cada una de las ciudades y a nivel nacional. La fórmula utilizada para la elaboración de estos índices es la de ponderaciones fijas de Laspeyres.

e/ Única cifra estimada.

ANEXO 5.
 Recaudación bruta del Gobierno Federal por fracciones de la Ley
 de Ingresos 1972-1981. (millones de nuevos pesos).

Concepto	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Total	54.7	70.1	96.9	133.3	167.1	232.5	307.0
Ingresos corrientes	54.0	68.5	96.0	132.1	164.8	229.5	304.7
Ingresos tributarios	48.8	62.4	91.2	124.7	154.7	218.6	291.2
Renta	21.0	26.0	36.4	49.2	66.0	93.4	132.1
Producción y comercio a/	12.2	12.9	19.7	31.4	33.2	48.1	56.8
Ingresos mercantiles b/	5.4	12.7	19.3	24.0	30.3	40.5	52.7
IVA c/	-	-	-	-	-	-	-
IEPS d/	-	-	-	-	-	-	-
Autos nuevos d/	-	-	-	-	-	-	-
Petróleo d/	-	-	-	-	-	-	-
Importación	6.5	6.2	8.6	10.5	12.3	10.7	14.7
Exportación	0.9	1.2	1.6	2.8	4.5	15.5	20.6
Ingresos no tributarios	5.2	6.0	4.8	7.4	10.0	10.9	13.5
Derechos	1.5	1.6	1.8	2.8	3.7	4.5	5.4
Productos	1.2	1.3	1.5	2.2	2.7	3.2	3.8
Aprovechamientos	2.3	3.0	1.4	2.3	3.5	3.1	4.2

.../

ANEXO 6.
Carga Fiscal de los ingresos brutos del Gobierno Federal
1972-1981 (Porcientos respecto al PIB).

Concepto	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Total	10.69	11.32	11.92	13.49	13.61	13.88	14.46	14.93	17.61	17.52
Ingresos corrientes	10.55	11.06	11.81	13.37	13.43	13.71	14.36	14.88	17.55	17.50
Ingresos tributarios	9.53	10.09	11.21	12.62	12.61	13.06	13.72	14.30	16.82	16.61
Venta Producción y comercio a/	4.10	4.22	4.46	4.98	5.38	5.58	6.23	6.22	6.35	6.23
Ingresos mercantiles b/	2.38	2.08	2.43	3.18	2.71	2.87	2.68	2.44	1.54	-
Valor agregado c/	1.07	2.06	2.38	2.44	2.47	2.42	2.48	2.70	-	-
Producción y servicios d/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.02
Automóviles nuevos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.10
Petróleo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.62
Importación	1.27	1.01	1.06	1.06	1.00	0.64	0.70	1.03	1.23	1.13
Exportación	0.19	0.20	0.20	0.29	0.37	0.93	0.97	1.29	3.51	3.72
Ingresos no tributarios	1.02	0.97	0.60	0.75	0.82	0.65	0.64	0.58	0.73	0.89
Derechos	0.31	0.27	0.23	0.29	0.30	0.27	0.26	0.24	0.25	0.24
Productos	0.25	0.21	0.20	0.23	0.23	0.19	0.18	0.15	0.27	0.38
Aprocheamientos	0.46	0.49	0.17	0.23	0.29	0.19	0.20	0.19	0.21	0.27

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, DGPI, DGPH, SHCP.

a/ tiene vigencia hasta 1980

b/ tiene vigencia hasta 1979

c/ tiene vigencia a partir de 1980

d/ tiene vigencia a partir de 1981.

1979	1980	1981
415.9	683.7	931.7
414.6	681.5	931.1
398.3	653.4	883.7
173.0	246.0	331.7
58.0	59.9	-
75.0	-	-
-	110.3	174.2
-	-	54.3
-	-	5.0
-	-	32.9
28.8	47.7	60.0
35.7	136.5	198.0
16.2	28.1	47.3
6.5	9.7	12.7
4.2	10.3	20.2
5.4	8.1	14.3

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, DGPI, DGPH, SHCP.

a/ tiene vigencia hasta 1980

b/ tiene vigencia hasta 1979

c/ tiene vigencia a partir de 1980

d/ tienen vigencia a partir de 1981.

dad y recaudación; se incrementaron los precios de los bienes y - servicios que produce el sector público, con aumentos mayores para aquellos que consumen los grupos sociales de más altos ingresos relativos; y simultáneamente se está exigiendo mayor eficacia y - productividad a la empresa pública.

7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo - nacional. Reestructurando las instituciones de crédito para asegurar su control efectivo para la nación, a través del Estado y la - participación social en su manejo y evaluación, y para asegurar - que la banca nacionalizada actúe con honradez y con base estricta en prioridades, evitando especulación o desviación de recursos a - financiamientos no justificados.

8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado. Se busca recuperar el mercado cambiario para el sistema financiero nacional y mantener un tipo de cambio realista que aliente al exportador y propicie la captación de divisas necesarias para el abastecimiento de bienes y servicios de la planta productiva; eliminar subsidios cambiarios irracionales - que afectan la salud de las finanzas públicas; mantener un control estrictamente sobre las importaciones y racionalizar gradualmente la protección a los diferentes sectores, para eliminar ganancias - indebidas que inciden negativamente en el bienestar de los consumidores y lograr así, una mayor integración industrial y competitividad de nuestros productos.

9. Reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe con eficacia y agilidad, sujetándose al aparato público a la previsión, el orden y la más estricta responsabilidad de los funcionarios.

10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro - del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

FUENTE: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

BIBLIOGRAFIA BASICA.

- A. Frenkel, Jacob y Razin, Assaf.- La política fiscal y la economía mundial, un enfoque intertemporal.- Editorial alianza universidad.- 1992.- España.- 527 P.
- Agenda fiscal.- Editorial Themis.- México.- Varios años.
- Alberro, José y Cambiaso, Jorge E.- Características del ajuste de la economía mexicana.- Documentos de trabajo.- Colegio de México.- 1984.- México.
- Allan, Charles M.- Teoría de la tributación.- Editorial alianza universidad.- 1974.- España.- 205 P.
- Arriaga Conchas, Enrique.- Finanzas públicas en México.- IPN.- 1992.- México.- 233 P.
- Aspe Armella, Pedro; Dornbush, Rudiger y Obstfeld, Maurice.- A conference report national bureau of economic research.- The University of Chicago - Press.- 1980.- 293 P.
- Aspe Armella, Pedro.- Descripción del modelo macroeconómico.- 1981.- México.
- Aspe Armella, Pedro.- El camino mexicano de la transformación económica.- FCE.- Segunda edición.- 1993.- México.- 214 P.
- Aspe Armella, Pedro.- Ensayos sobre el mecanismo internacional de transmisión, el caso de México.- Tesis de doctorado en economía.- MIT.- 1978.- U.S.A.- 257 P.
- Aspe Armella, Pedro y Sigmund, Paul E.- The political economy of income distribution in Mexico.- Ed. Holmes and Meier publishers, Inc.- 1984.- New York.- 552 P.
- Assael, Hector.- Ensayos de política fiscal.- Lecturas Nº 2, El trimestre económico.- FCE.- Primera reimpresión.- 1975.- México.- 353 P.
- Bamber, G. y Richter, W.F.- The effects of progressive taxation on risk-taking.- Manuscript.- 1984.
- Banco de México.- Indicadores económicos.
- Banco de México.- Informe Anual 1982-1994.- México.
- Benegas Lynch, Alberto.- Fundamentos de análisis económico.- Ed. Abeledo Perrot.- Novena edición.- 1986.- Argentina.- 567 P.
- Calvo Langarica, Cesar.- Estudio contable de los impuestos.- Ed. PAC S.A. de C.V.- 24a. edición.- 1994.- México.
- Calvo Langarica, Cesar.- 29 cambios en 1993 y 120 en 1992 a las leyes del ISR e Impac.- Editorial PAC S.A. de C.V.- 1992.- México.- 119 P.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal.- 1982-90, SPP y 1991-93, SHCP.- México.
- De la Madrid Hurtado, Miguel.- lo. al 6to. Informe de Gobierno.- Política económica y anexos estadísticos.- 1983-1988.- México.
- Diario Oficial de la Federación, Ley de Ingresos de la Federación.- Presidencia de la República.- Varios números, Varios años.- México.
- Díaz Cayeros, Alberto.- La evolución de las medidas fiscales, el caso del impuesto del 2% a los activos en México.- Tesis de licenciatura en economía.- ITAM.- 1990.- México.- 176 P.
- Dieter, Bös y Feiderer, Bernhard.- The political economy of progressive taxation.- Ed. Springer-verlag Berlin Heidelberg.- University of Bonn.- 1989.- Germany.- 220 P.
- Due F., John y F. Friedlaender, Ann.- Análisis económico de los impuestos y del sector público.- Editorial el Ateneo.- 1981.- México.- 629 P.

- Enriquez Cervin, Roberto.- Un enfoque econométrico al desenvolvimiento tributario mexicano.- Tesis de maestría en artes.- New York University.- 1974. - 118 P.
- Estrada González, Ernesto.- El impuesto sobre la renta de las empresas y la - reforma fiscal: Un análisis de equilibrio general aplicado.- Tesis de - maestría en economía.- CEE mimeo, Colegio de México.- 1985.- México.- 102 P.
- Friedman, Milton.- La economía monetarista.- Editorial Gedisa.- 1992.- España -.- 207 P.
- Friedman, Milton y Friedman Rose.- Libertad de elegir, hacia un nuevo liberalismo económico.- Editorial Grijalbo.- Segunda edición.- 1980.- México.- 434 P.
- Friedman, Milton.- Moneda y desarrollo económico.- Editorial el Ateneo.- Segunda edición.- 1979.- México.- 81 P.
- Friedman, Milton y W.Heller, Walter.- Monetary vs fiscal policy, a dialogue.- W.W. Norton and company Inc. 1969.- New York.- 65 P.
- Friedman, Milton.- Studies in the quantity theory of money.- a restatement, studies in the quantity of money.- University of Chicago Press.- 1956.- 58 P.
- Gerard Rivero, Jerónimo Marcos.- La economía de la evasión fiscal, un método sistemático de selección de auditorías.- Tesis de licenciatura en economía.- ITAM.- 1993.- México.- 170 P.
- Guy, Sorman.- Il reportage: incontro con Hayek.- il giornale.- 8 ottobre 1990.
- Herschel, Federico J.- Política económica.- Editorial siglo XXI.- Octava edición.- 1989.- México.- 146 P.
- H. Hansen, Alvin.- Política fiscal y ciclo económico.- FCE.- Tercera reimpresión.- 1973.- México.- 381 P.
- H. Hansen, Alvin.- Teoría monetaria y política fiscal.- FCE.- 1980.- México.- 153 P.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática.- El ingreso y gas to público en México.- Varios años.
- Ize, Alain y Ortiz, Guillermo.- Fiscal rigidities, public debt and capital - flight.- CEE mimeo, Colegio de México, IMF.- 1986.- 24 P.
- Ize Alain.- Savings, investment and growth in Mexico: five years after the - crisis.- Conference on "New sources of growth in Latin America".- June 28-30, 1988.- 1989.- Caracas, Venezuela.- 68 P.
- Keynes, J. Meyner.- Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.- FCE.- duodécima reimpresión.- 1992.- México.- 353 P.
- López Portillo, José.- Sexto informe de gobierno.- Política económica.- 1982. México.
- Mckenna, Joseph P.- Análisis macroeconómico.- Ed. Interamericana.- Segunda edición 1981.- México.- 218 P.
- Musgrave, Richard A. y Shoup, Carls.- Ensayos sobre economía impositiva.- FCE -.- 1964.- México.- 643 P.
- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B.- Hacienda pública, teórica y aplica da.- Editorial McGraw Hill.- Quinta edición.- 1993.- México.- 779 P.
- Musgrave, Richard A.- Sistemas fiscales.- Editorial Aguilar.- 1973.- México.- 389 P.
- Nacional Financiera.- Economía mexicana en cifras.- Varios años.
- Nacional Financiera.- El mercado de valores.- Varios números, Varios años.

- Ocampo, José Antonio.- Economía poskeynesiana.- Lecturas N° 60, El trimestre económico.- FCE.- 1988.- México.- Págs. 9-58 y 553-597.
- ONU, CEPAL, PNUD.- Serie política fiscal 3.- La política fiscal en AL, tópicos de investigación.- 1989.- Chile.- 66 P.
- Peacock, Alan y G.K. Shaw.- La teoría económica de la política fiscal.- FCE.- 1982.- México.- 253 P.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.- México.- 430 P.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.- México.- 143 P.
- Prontuario Fiscal.- Ed. Doz Editores.- México.- Varios años.
- Prontuario Fiscal 1992.- Ed. PAF.- México.
- Reyes Mora, Osvaldo G. y Calderón Valladares, María de Lourdes.- Aplicación práctica del régimen fiscal 1993, enfoque financiero.- Ed. PAC, S.A. de C.V.- 1993.- México.- 136 P.
- Robles Vazquez, Hector.- Impuestos óptimos en un modelo de equilibrio general: reformas fiscales alternativas a la reforma fiscal mexicana de 1987.- CEE, mimeo, Colegio de México.- Tesis de maestría en economía.- 1987.- México.- 89 P.
- Rodríguez Giacinti, Federico y Errenguerena A., Juan Carlos.- Evasión fiscal y economía subterránea en México.- Documentos de investigación económica.- Documento de discusión N° 3.- UA.- 1987.- 30 P.
- Rojas Olivás, Lenin.- Una reforma al sistema fiscal mexicano, las tarifas del ISR.- Tesis de licenciatura en economía.- UNAM.- 1966.- México.- 145 P.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Planeación Hacendaria.- Cuaderno de Estadística de Finanzas Públicas, cifras anuales 1977-1986.- México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Planeación Hacendaria.- Diez preguntas sobre el sistema de información hacendaria.- documentos de la DGPH.- 1987.- México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Planeación Hacendaria.- Informe Hacendario.- México.- Varios números.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Planeación Hacendaria, Dirección de Estadística Hacendaria.- Paquete de Finanzas Públicas 1994.- México.
- Stiglitz, Joseph E.- La economía del sector público.- Antonio Bosh editor S. A.- 1988.- España.- 815 P.
- Tanzi, Vito.- El presupuesto como instrumento de redistribución del ingreso - en AL.- Banca Nazionale del Lavoro.- Quartely review, vol. XXVII, núm. - 108, marzo de 1974.
- Tanzi, Vito.- Fiscal policy in open developing economies.- Internacional Monetary Fund.- 1990.- Washington D.C.- 229 P.- Case studies: II public Finance, trade and economic growth, the mexican experience, Guillermo Ortiz Págs. 175-193.
- Universidad Nacional Autónoma de México.- Facultad de Contaduría y Administración.- Consultorio Fiscal.- Varios números.- México.
- Universidad Nacional Autónoma de México.- Facultad de Economía.- Economía Informa.- Varios números.- México.
- Urquidí, Víctor.- La política fiscal en el desarrollo económico de AL.
- Urquidí, Víctor L.- Política de ingresos.- Lecturas N° 66, El Trimestre Económico.- FCE.- 1989.- México.- 288 P.

- Urzúa, Carlos M.- El déficit del sector público y la política fiscal en México 1980-1989.- Documentos de trabajo No. V-90.- CEE mimeo, Colegio de México.- 1990.- México.- 69 P.
- Williams, Alan.- Finanzas públicas y política presupuestaria.- Amorrutu editores.- 1971.- Argentina.- 286 P.
- Wonnacott, Paul y Wonnacott, Ronald.- Economía.- Editorial McGraw Hill.- 1985.- México.- 959 P.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA.

- Beltrame, Pierre.- Los sistemas fiscales.- oikos-tau, S.A. ediciones.- 1977.- España.- 138 P.
- Benavides Leal, Everardo.- La estructura tributaria y el desarrollo económico en México 1930-1978.- tesis de licenciatura en economía.- UANL.- 1980.- México.- 50 P.
- B. Bangs, Robert.- Financiamiento del desarrollo económico.- Primera reimpression.- FCE.- 1978.- México.- 236 P.
- Buchanan, James M.- La hacienda pública en un proceso democrático.- Editorial aguiar.- 1973.- México.- 347 P.
- Dornbusch, Rudiger y et.al.- Economía.- Editorial McGraw Hill.- Segunda edición.- 1990.- México.- 1005 P.
- Eheberg, Karl Theodor Von.- Compendio de hacienda pública.- Ed. América.- 1945.- México.- 249 P.
- Friedman, Milton.- Tax limitation inflation and the role government.- Dalla the fischer institute.- 1978.
- Friedman, Milton.- Economic freedom.- Ed. Brasil blackwell.- 1991.
- Fernandez Perez, Arturo.- Teoría de la tributación en una economía abierta y pequeña: análisis y simulaciones con referencia especial al caso de México.- Tesis de licenciatura en economía.- ITAM.- 1986.- México.- 190 P.
- Faya Viesca, Jacinto.- Finanzas públicas.- Ed. Porrúa.- 1981.- México.- 427 P.
- Foxley, Alejandro.- Distribución del ingreso.- Lecturas Nº 7, El trimestre Económico.- FCE.- 1978.- México.- 509 P.
- Groves M., Harold.- Finanzas públicas.- Editorial trillas.- Sexta reimpression.- 1982.- México.- 894 P.
- Documentos.- Cartas de intención del gobierno mexicano al FMI.- Varias.
- Hayek Friedrich, August Von.- Camino de servidumbre.- Segunda edición.- Alianza Editorial.- 1985.- 298 P.
- Heller, Jack y et.al.- Incentivos fiscales para el desarrollo industrial.- estudios CEMLA.- 1965.- México.
- Henry Simons.- Personal income taxation.- 1938.- Chicago.
- Herschel, Federico J.- Ensayos sobre política fiscal.- Editoriales de Derecho reunidas S.A.- 1975.- España.- 761 P.
- Lauré, M. Maurice.- La taxe sur la Valeur Adjcutée.- Ed. Recueil Sirey.- 1953.- Francia.- 133 P.
- May Kanosky, Ernesto Gregorio.- Diseño de una reforma fiscal óptima, el caso

de México.- Tesis de maestría en economía.- CEE mimeo, Colegio de México.
- 1985.- México.- 110 P.
Retchkiman K., Benjamin.- Introducción al estudio de la economía pública.-
Ed. UNAM.- Segunda edición.- 1977.- México.- 360 P.
Somers, Harold M.- Finanzas públicas e ingreso nacional.- FCE.- Cuarta reim-
presión.- 1977.- México.- 594 P.