

109
591



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO Y LA REFORMA FISCAL, 1987 - 1995

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADA EN ECONOMIA

P R E S E N T A :
MONICA MAYA JIMENEZ



MEXICO, D. F.

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

*A la memoria de mi abuelo,
Victoriano Maya Rodríguez*

Agradecimientos

La realización del presente trabajo ha sido posible gracias al amor, apoyo y comprensión que siempre me ha brindado mi familia. A toda ella gracias. Gracias a mis padres: Cristina y Cutberto, a mis hermanas: Sonia e Irais, a mis abuelas: Bibiana y Marina; y a mi tía Carlota. Asimismo, manifiesto mi agradecimiento a mis amigos y maestros.

INDICE

Introducción	1
Capítulo I: Marco Teórico y conceptual	5
A. La Política Fiscal	7
B. La Tributación	11
C. Definiciones y clasificaciones de los Impuestos	14
D. La imposición directa e indirecta el ISR y el IVA	18
E. Marco jurídico fiscal mexicano	22
Capítulo II: La Reforma Fiscal a nivel mundial	27
A. Visión general	28
B. Distintos enfoques sobre la Reforma Fiscal: el Banco Mundial, la CEPAL y la OCDE	35
C. La Reforma Fiscal en América Latina	40
Capítulo III: La Reforma Tributaria en México	48
A. Antecedentes	48
B. Situación macroeconómica previa a la Reforma Fiscal iniciada en 1987	54
C. La Reforma Tributaria iniciada en 1987	57
Capítulo IV: Evaluación crítica de la Reforma Tributaria	73
A. Evolución de los Ingresos Tributarios como proporción del PIB	74
B. La equidad del Sistema Tributario Mexicano ¿Progresividad o regresividad?	80

C. El Sistema Tributario como instrumento de gestión pública: el fomento al ahorro y la inversión	86
Conclusiones	94
Anexo estadístico	100
Bibliografía	108

INTRODUCCION

Ante la *crisis de la deuda*¹ que enfrentó México en agosto de 1982, como consecuencia, entre otros factores, de la caída del precio internacional del petróleo y del alza de las tasas internacionales de interés; el Estado mexicano se vio obligado a instrumentar a partir de 1983 una serie de políticas de estabilización.

En general, estas políticas de estabilización buscaban superar los desequilibrios en los precios y en el tipo de cambio. Y en lo particular, en lo referente al aspecto fiscal, estas políticas se enfocaron hacia el saneamiento de las finanzas públicas lo que implicó la reducción de los gastos y el incremento de los ingresos.

Sin embargo, estas políticas que consistieron principalmente en la reducción del gasto público y en el ajuste de los precios y tarifas del sector público, no fueron suficientes para superar los problemas de financiamiento, debido a que:

"... uno de los problemas básicos en los ochenta fue el error de diagnóstico respecto de la gravedad de los nuevos desequilibrios. Los países y los organismos que los asesoraban trataron de abordarlos, en un primer momento, con el instrumental tradicional de estabilización .

Esto es, con programas diseñados para tratar desequilibrios flujo/flujo transitorios entre el ingreso y la absorción (es decir, exceso de absorción doméstica), apoyados por montos de crédito externo insuficientes, apropiados quizás para situaciones transitorias de liquidez pero no para financiar prolongados procesos de cambio estructural. Hubo excepciones... pero en los países más grandes de la región, como Brasil, Argentina y México, ésa fue estrictamente la regla. Posteriormente el

¹ La crisis de 1982 es denominada "crisis de la deuda" por autores como: Rivera Ríos; Damill, Fanelli y Frenkel, entre otros. No obstante se reconoce que dicha crisis no fue sólo resultado del creciente endeudamiento, sino de la conjunción de diversos factores como fueron: el incremento de las tasas internacionales de interés, el deterioro de los términos de intercambio, la caída del precio internacional del petróleo; y en el ámbito nacional, de las políticas económicas excesivamente expansionistas, que implicaban un gasto público creciente financiado principalmente con endeudamiento externo. En consecuencia ésta se puede denominar, en términos puramente fiscales, como crisis de liquidez o financiera, sin embargo en el presente trabajo el término que se empleará es el de "crisis de la deuda".

diagnóstico fue cambiado y se generalizó la idea de que para cerrar definitivamente las brechas -y con ello las fuentes de desequilibrio- era necesario imponer reformas estructurales..."²

De ahí que se diga que en un primer momento se confundió una crisis estructural, con una coyuntura económica; por lo que posteriormente al reconocer la confusión el gobierno se vio obligado a emprender una Reforma Fiscal de tipo estructural en 1987. Siendo ésta el punto nodal del presente estudio.

La Reforma Fiscal evidentemente incluyó los dos principales componentes de la política fiscal: el Ingreso y el Gasto. No obstante, el presente estudio se centra exclusivamente en los Ingresos Tributarios, y en la indagación de cómo se transformó el Sistema Tributario mexicano a raíz de la Reforma Fiscal iniciada en 1987.

Esta investigación parte de visualizar la Reforma Fiscal³, como el instrumento a través del cual el gobierno pretendió incrementar los recursos recaudados mediante la modernización del sistema impositivo de acuerdo a la logística neoliberal, no sólo a nivel de su estructura sino también en lo referente a la administración y control del cobro de los impuestos; de ahí su carácter integral.

La hipótesis central de que parte esta investigación es que la Reforma Tributaria iniciada en 1987 logró éxitos muy limitados no sólo en cuanto al incremento de la recaudación, sino también en sus expectativas de incentivar la actividad económica del sector privado al reducir la carga tributaria directa.

Una segunda hipótesis es que la disminución de la imposición directa agudizó la inequidad impositiva, al aumentar la carga fiscal sobre los sectores bajos y medios que reciben ingresos producto del trabajo, y enfatizar los impuestos indirectos en detrimento de los directos, lo cual acentuó el carácter regresivo de la imposición.

En virtud de lo anterior es que la investigación se centra alrededor del estudio de la evolución de los impuestos directos e indirectos, entendiendo por éstos, para el caso de

² Damill, José María, et al. "Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomía de América Latina...", p.5.

³ Entendido el Término *Reforma Fiscal*, como Reforma Tributaria, debido a que es el aspecto de los ingresos tributarios el objeto de estudio.

México como representativos el ISR y el IVA respectivamente; de manera tal que el resto de los impuestos se analizan de forma más general.

Cabe señalar que, debido a que el objetivo principal de la presente tesis es describir y evaluar de manera general los cambios más significativos que se han operado en México en materia tributaria en el contexto de la Reforma Fiscal iniciada en 1987, el enfoque adoptado es básicamente positivo.

Lo que implica que la exposición aquí presentada pretende describir cómo los cambios en los mecanismos impositivos y en la política tributaria adoptada, han modificado aspectos como: la progresividad, equidad, eficiencia y competitividad del sistema impositivo.

Este trabajo consta de cuatro capítulos. El Capítulo I, lo constituye el marco teórico y conceptual en que se fundamenta la investigación. En él se exponen los aspectos teóricos de la política tributaria como parte de la política fiscal, además de conceptos básicos de la tributación. Y se describe la estructura impositiva del sistema jurídico fiscal mexicano.

En el Capítulo II se expone de manera general en qué ha consistido la Reforma Fiscal, y cómo se ha desarrollado ésta a nivel mundial durante la última década. Destacándose los enfoques del Banco Mundial, la OCDE y la CEPAL.

El Capítulo III es una descripción de las principales modificaciones que ha sufrido el sistema tributario mexicano. Se exponen en la primera parte de este capítulo a manera de antecedentes, los principales cambios impositivos realizados desde los años 50's. Y en la segunda parte se presenta una síntesis de las principales reformas que en materia tributaria se realizaron entre 1987 y 1995 en el marco de la Reforma Tributaria iniciada en 1987.

En el capítulo IV se presenta una modesta evaluación crítica de los resultados de la Reforma Tributaria iniciada en 1987 en nuestro país. Esta evaluación se realiza con base en tres criterios: el monto relativo en que se incrementó y/o disminuyó la percepción de ingresos tributarios, los cambios en la equidad y la influencia del sistema impositivo en el comportamiento de la inversión y el ahorro.

Cabe mencionar aquí, que la realización de este trabajo fue posible gracias a las enseñanzas, críticas y sugerencias del Dr. Miguel Angel Rivera Ríos, director de esta Tesis. A él mi más sincero agradecimiento por su apoyo y dedicación.

CAPITULO I

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

En el presente capítulo se exponen en la primera parte, los aspectos teóricos de la política tributaria, como parte de la política fiscal, así como conceptos y categorías básicas de la tributación; y en la segunda, un bosquejo general de la estructura impositiva del sistema jurídico fiscal mexicano.

En virtud de que el análisis aquí desarrollado es de carácter positivo, el marco teórico en que se fundamenta no proviene de una corriente o escuela de pensamiento económico única.

El enfoque teórico adoptado se integra por diversas contribuciones teóricas, enfocadas al estudio del papel del Estado en la economía, de la manipulación de la política fiscal y por ende del rol que desempeña la tributación en la economía.

Respecto al papel económico del Estado y al grado de intervención de éste en la economía existen una variedad de planteamientos de acuerdo al enfoque: clásico, keynesiano, ofertista, etc.

Lo indiscutible, sin embargo, es que el Estado debe mínimamente realizar tres funciones económicas básicas⁴:

- Asignación de recursos.
- Estabilización de la actividad económica.
- Redistribución del ingreso.

Esto en la medida que la eficiencia de la actividad económica determinada sólo por el mercado no es necesariamente (y de hecho en la mayoría de los casos no lo es)

⁴Musgrave, Richard. *Teoría de la Hacienda Pública*, p.13.

equitativa para el conjunto de la sociedad⁵, de ahí la necesidad de la intervención estatal para la corrección de las fallas del mercado.

En consecuencia el Estado requiere recursos para financiar dichas actividades. El gobierno cuenta actualmente con tres fuentes básicas de ingresos:

- Recaudación Tributaria
- Deuda: interna y externa.
- Emisión monetaria.

El gobierno puede optar por cualquiera de estas medidas, sin perder de vista que la instrumentación de cada una de ellas afecta de alguna forma, directa o indirectamente, las variables macroeconómicas: consumo, ahorro, inversión; y por ende el nivel de crecimiento económico, el empleo y la estabilidad de precios.

Clasificación daltoniana de los ingresos públicos:

IMPUESTOS:

- Impuestos propiamente dichos.
- Tributos e indemnizaciones.
- Préstamos compulsorios.
- Multas.

PRECIOS:

- Pagos por rentas de propiedades públicas.
- Entradas de empresas de propiedad estatal y que tienen precios de competencia.
- Derechos o pagos por servicios, tales como el registro de un matrimonio.
- Entradas por préstamos voluntarios.

OTRAS FUENTES:

- Entradas de empresas gubernamentales que no tienen precios de competencia, es decir, de monopolios estatales.
- Entradas por imprimir papel moneda.
- Donaciones voluntarias.

⁵ Véase Polanyi, Karl. *The Great Transformation*, Nueva York, 1944.

A. La política fiscal

Al conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público y al endeudamiento interno y externo del Estado, se le denomina: Política Fiscal.

Por medio de ésta, el Estado determina el monto y distribución de la inversión y consumo público como componentes del gasto nacional, e influye en el monto y composición de la inversión y consumo privado.

Otra forma de definir a la política fiscal, consiste en verla como el cambio operado en el gasto público en bienes y servicios (G), en las transferencias (F) o en los impuestos (T). Cambios que afectan a la Demanda Agregada; por ejemplo, el gasto público eleva directamente la demanda, en tanto que, las transferencias y los impuestos alteran la renta (Y), con lo que varían de manera indirecta la demanda a través de la función consumo:

$$C = a + bY_d \quad \Leftarrow \text{Función Consumo}$$

Donde:

a: es el consumo autónomo, independiente del nivel de renta.

b: es la propensión marginal a consumir, la cual indica la proporción de cada unidad monetaria adicional de renta que se gasta en consumo.

Y_d : es la renta disponible, esto es, la renta menos los impuestos: $(1-t)Y$

Por medio de la manipulación de la política fiscal el Estado pretende:

- Crear el ahorro público suficiente para financiar el volumen de inversión pública.
- Allegarse mediante el endeudamiento interno y externo recursos adicionales.
- Absorber del sector privado, a través del sistema impositivo los ingresos necesarios para financiar la provisión de los bienes y servicios públicos.

Todo ello, sin perder de vista que los instrumentos tributarios, de gastos, de precios y de tarifas públicos, deben manipularse de manera que no desestimulen al sector privado en cuanto a sus decisiones de inversión y consumo.

Distintos enfoques:

Los objetivos y alcances del uso de la política fiscal varían de acuerdo al enfoque teórico de que se trate. Debido a que en este estudio no se adopta el modelo de alguna corriente o enfoque en particular, aquí sólo se hace referencia a la escuela neoclásica y al enfoque ofertista.

Se hace referencia a estos enfoques porque aun cuando en el caso de la Reforma Impositiva Mexicana, no se siguió estrictamente un modelo en particular, si se pueden apreciar ciertas características de estas corrientes.

En realidad en la reforma de la política económica en general, no sólo en la fiscal, realizada en México se ha observado que del enfoque estrictamente neoclásico lo que se ha adoptado es el principio de una menor participación del Estado en la actividad económica. Por su parte, del ofertismo si parecen adoptarse ciertas características específicas, mismas que se harán notar en los capítulos III y IV.

Para la **escuela neoclásica**, la política fiscal no influye en el nivel de producción real. En la medida que, para este modelo el gasto está limitado por el lado de la oferta, una política fiscal expansiva (que estimula el gasto), sólo eleva el tipo de interés sin afectar la producción.

Sin embargo, por el lado de la demanda este enfoque acepta que la manipulación de la política fiscal afecta significativamente al tipo de interés, a la composición de la producción y al nivel de precios⁶.

Debido a que el modelo neoclásico supone que la economía se encuentra siempre en el nivel de pleno empleo, la política fiscal resulta innecesaria con fines estabilizadores y redistributivos.

Por lo que plantea que la participación del Estado se debería limitar a las siguientes actividades:

⁶Véase, Taylor, John B., Macroeconomía, p.383.

- La impartición de la Ley y el Orden público.
- La defensa frente agresiones del exterior.
- La estabilidad monetaria.
- La provisión de bienes públicos puros, es decir, aquellos que se consumen en cantidades iguales por cada uno de los integrantes de la sociedad, sin que sea posible repartir proporcionalmente los costos entre ellos.

Un enfoque que alude a los efectos de la instrumentación de la política fiscal, enfatizando el papel de la tributación es el **ofertismo**, el cual logró gran notoriedad durante la década pasada.

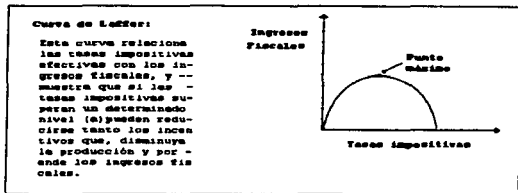
Esta escuela del "lado de la oferta" plantea que el Estado crea grandes distorsiones en la actividad económica a través de las excesivas regulaciones, impuestos, subsidios, etc. Específicamente afirma que, las altas tasas impositivas distorsionan las elecciones de los agentes económicos.

De acuerdo a este enfoque, una reducción de las tasas impositivas generaría grandes incentivos para trabajar, de hecho éste fue el argumento de Arthur Laffer, quien propuso durante la administración de Reagan, la implementación de una política de disminución de las alícuotas del impuesto sobre la renta en Estados Unidos.

El planteamiento de Laffer es, a grandes rasgos, que las tasas impositivas llegan a un punto máximo, después del cual los desincentivos provocados por el aumento de éstas conllevarán a una disminución tal de la producción que, los propios ingresos fiscales disminuirán pese al incremento en la tasa impositiva.

Laffer plantea que para incrementar los incentivos, es necesaria una reducción de los impuestos, la cual a su vez lejos de disminuir los ingresos recaudados, los incrementará.

A lo largo del presente estudio se adoptará una posición crítica respecto a ambos enfoques, ya que el análisis aquí elaborado, pese a su carácter positivo, se identifica con el enfoque de la llamada *Economía del Bienestar*, cuyo precursor fue Pigou en 1920.



Este enfoque reconoce la existencia de fallas del mercado que crean externalidades, que conllevan a una diferencia entre el producto neto privado y el social. Por lo cual se reconoce la necesidad de la intervención del Estado en la economía con el fin de corregir estas fallas. Por lo que el Estado requiere de recursos sanos para financiar sus actividades.

Asimismo, la economía del Bienestar, reconoce que la intervención del Estado no genera soluciones óptimas en el sentido de Pareto, pero si superiores a las que ofrece el mercado, por lo cual, lo que se logra son soluciones del *segundo mejor óptimo* (second best). Esta corriente económica es apoyada por autores como: Musgrave, Horward y Samuelson.

B. La Tributación

La política impositiva, como se ha expuesto ya, es una parte de la política fiscal, siendo ésta la enfocada a la recaudación de los ingresos para la financiación de la actividad gubernamental.

La imposición implica un traslado de ingresos del sector privado al sector público; específicamente es una transferencia de ingresos del contribuyente al gobierno, sin que exista una contraprestación directa, por lo que afecta su nivel de renta, lo que va a incidir en mayor o menor medida en el ahorro, consumo e inversión, de acuerdo al tipo de impuesto y al nivel de ingreso del contribuyente.

Debido a estas implicaciones de la imposición es que, al diseñar un sistema tributario se deben observar ciertos principios de la tributación; con el fin de lograr por un lado, una recaudación suficiente para las actividades públicas; y por el otro que, no se afecten de manera negativa los incentivos a trabajar, invertir, ahorrar y consumir.

Principios normativos de la tributación:

Teóricamente un buen sistema tributario, no es aquel que sólo logra recaudar ingresos suficientes para financiar las funciones públicas, sino aquel que combina la equidad⁷ y la eficiencia, esto es, un sistema tributario que ayuda a una mejor distribución del ingreso, por ello entre los aspectos básicos⁸ que debe incluir están los siguientes:

- **Eficiencia económica:** no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos.
- **Sencillez administrativa:** debe ser fácil y relativamente barato de administrar.

⁷ La equidad puede ser horizontal o vertical. La equidad horizontal, se refiere al tratamiento que se da a quienes reciben ingresos similares, está relacionado con la imparcialidad. Por su parte, la equidad vertical, se refiere a las posibilidades de reducir la desigualdad de los ingresos mediante la aplicación de mayores impuestos a los ricos que a los pobres, esto se relaciona con la imposición progresiva.

⁸ Stiglitz, Joseph. *La economía del sector público*, p. 438.

- **Flexibilidad:** debe ser capaz de responder fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas.
- **Sensibilidad política:** debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar qué está pagando, para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias.
- **Justicia:** debe ser justo en la manera de tratar a los diferentes individuos.

Por otra parte, Magáin Manautou, en su libro *Introducción del Derecho Tributario Mexicano*, resalta otro aspecto que deben cumplir los impuestos en un buen sistema tributario: el *Principio de Economía*. Este se refiere a que un impuesto además ser productivo, tiene que ser económico para la administración, en su control y recaudación.

Para cumplir lo anterior, la diferencia entre la suma que se recauda y la que realmente entra en las arcas de la nación, tiene que ser la menor posible.

Otro autor, Luigi Einaudi, considera que cuando el costo de la recaudación excede del 2% del rendimiento total del impuesto, éste es incoesteable.

Al respecto Arturo Damm⁹ resalta cuatro aspectos que un sistema impositivo *correcto* debe cumplir, además de destacar para qué aspectos u objetivos no se deben (o deberían) utilizar los impuestos.

- **Neutralidad y simplificación:** toda política tributaria debe buscar la neutralidad entre inversión y consumo, y entre productos e industrias. Es decir, el gobierno debe utilizar la política impositiva con el único fin de recaudar fondos para financiar sus funciones, y no para apoyar por medio de incentivos fiscales alguna actividad económica.
- **Equidad:** este aspecto se refiere a que el sistema tributario debe de ser justo, en cuanto que se trate a los iguales como iguales (equidad horizontal). Esto es, que se debe de gravar en igual proporción a todos aquellos que tengan una renta similar.

⁹ Damm, Arturo. *La Revolución Fiscal en México*, pp.80-85

- **Sencillez:** ésta implica eliminar todos los obstáculos burocráticos en la declaración y pago de las contribuciones, pues éstos se traducen en costos excesivos que deben cubrir los propios contribuyentes.
- **Viabilidad administrativa y facilidad de cumplimiento:** éstas se desprenden automáticamente de la sencillez antes mencionada.

Al respecto Adam Smith señaló cuatro causas que convierten en antieconómico un impuesto. Estas son:

- Empleo de un gran número de funcionarios, cuyos salarios absorban la mayor parte del producto del impuesto y cuyos emolumentos (retribuciones) suponen otra contribución adicional sobre el pueblo.
- Impuestos opresivos a la industria, que desincentivan a los agentes económicos.
- Las confiscaciones y penalidades en que necesariamente incurren los individuos que pretenden evadir impuestos, suelen arruinarlos, eliminando los beneficios que la comunidad podría retirar del empleo de sus capitales.
- Visitas y fiscalizaciones odiosas por parte de los recaudadores, que hacen objeto al contribuyente de vejaciones innecesarias, opresiones e incomodidades.

En la práctica es muy difícil que un sistema tributario cuente con todas las características deseables, no obstante, en el afán de aumentar los ingresos tributarios distintos países han recientemente impulsado reformas a sus sistemas impositivos, que buscan de una u otra forma conjugar en un sistema de recaudación la eficiencia y la equidad.

C. Definición y clasificación de los impuestos

Definiciones:

De manera general, un impuesto es todo aquello que a través de los procesos impositivos se exige a los ciudadanos, por la generación de un ingreso.

Los impuestos también se definen, desde la óptica clásica, como las prestaciones al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente con el fin de satisfacer necesidades colectivas.

Otras definiciones plantean que los impuestos son una parte de la renta nacional que el Estado se apropia para satisfacer las necesidades públicas; o bien, que el impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares, utilizada por las autoridades públicas, con el fin de proveer aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales¹⁰.

Es importante señalar que los recursos tributarios son un medio sano de financiamiento del sector público, dado que la recaudación es producto de la generación de riqueza nacional de los ciudadanos. Si el sistema tributario es eficiente y equitativo, se logra evitar, en gran parte, el uso de instrumentos de financiamiento que afectan la estabilidad macroeconómica, como son el endeudamiento excesivo o la emisión monetaria.

Los ingresos tributarios abarcan las entradas por concepto de pagos obligatorios, unilaterales y no reembolsables con finalidades públicas, incluidos los intereses cobrados en concepto de impuestos en mora y las multas cobradas por pago tardío de las contribuciones. Una definición más es la planteada por Dalton:

"... el impuesto es una carga compulsoria que impone una autoridad pública, y que su base la constituye la ausencia de un *quid pro quo* directo entre causante y autoridad; su contrapartida es el precio público, que es el cargo que realiza una autoridad por servicios específicos o por bienes entregados, incluyendo el uso de la propiedad

¹⁰ Bettinger, Herbert. "El sistema fiscal mexicano", p.264.

pública, pudiendo delimitarse como pagos voluntarios que hacen personas que contratan, ya sea expresa, ya tácitamente, con el poder público".¹¹

Clasificaciones de los impuestos:

Las siguientes son algunas de las clasificaciones más comunes de los impuestos:

Impuestos progresivos y regresivos:

La relación existente entre un impuesto y el ingreso del contribuyente se puede clasificar como: regresiva, proporcional y progresiva. La relación es regresiva si la carga impositiva disminuye cuando aumenta el ingreso; es proporcional cuando la carga impositiva representa el mismo porcentaje del ingreso en todos los niveles de renta; y es progresiva si el porcentaje o proporción de la carga tributaria aumenta a medida que se incrementa el ingreso. Con base en estas relaciones los impuestos se pueden clasificar en: progresivos y regresivos.

Los impuestos progresivos se pueden definir como aquellos que aumentan conforme aumenta la renta de las personas. "Un sistema impositivo en el que el cociente entre los pagos de impuestos y la renta aumenta con ésta última se denomina progresivo..."¹². Un gravamen de este tipo es el impuesto sobre la renta (ISR), dado que la tasa impositiva aumenta conforme se incrementa el ingreso del contribuyente.

Los impuestos regresivos, son aquellos que afectan o inciden en mayor medida en los estratos de menores ingresos "... un sistema impositivo en el que el cociente entre pagos de impuestos y la renta disminuya con esta última se denomina regresivo".¹³ Un ejemplo de este gravamen es el impuesto sobre el valor agregado (IVA), dado que éste es un impuesto al consumo, y las personas de menores ingresos destinan una proporción mucho mayor de su renta que la de altos ingresos a éste. En consecuencia el IVA incide¹⁴ en mayor medida en estos estratos.

¹¹ Retchkiman K., Benjamín. *Introducción al estudio de la economía pública*, p. 127.

¹² Stiglitz, Joseph. *La economía del sector público*, p. 464.

¹³ Idem.

¹⁴ La incidencia de un impuesto se refiere a quién soporta realmente la carga económica de un impuesto, pues ésta no siempre recae sobre el que paga directamente a Hacienda, sino que depende de la traslación del gravamen, hacia delante o hacia atrás. Véase Arriaga Conchas, Enrique. *Finanzas públicas de México*, p. 104.

Impuestos distorsionadores y no distorsionadores:

Los impuestos distorsionadores son aquellos que los individuos pueden evadir su pago o en general, alterar sus obligaciones fiscales. Los no distorsionadores son aquellos que los individuos no pueden evadir, ni hacer nada para alterar sus obligaciones tributarias, a éstos también se les conoce como impuestos de cuantía fija.

Generalmente los sistemas tributarios enfrentan problemas por tener en su mayoría impuestos altamente distorsionadores, como por ejemplo el impuesto sobre la renta, ya que un individuo puede disminuirlo, trabajando menos o ahorrando menos; o los impuestos sobre las mercancías, como el IVA, puesto que el individuo puede alterar sus obligaciones fiscales consumiendo menos de alguna mercancía gravada.

Impuestos reales e impuestos personales:

Los impuestos reales son los que se olvidan, en cierta forma, de las personas y exclusivamente se preocupan de los bienes o cosas que gravan; en cambio los impuestos personales se abocan a las personas, a los contribuyentes como pagadores de los mismos.

Por ejemplo, el impuesto sobre el valor agregado (IVA) es un impuesto real, en tanto que el impuesto sobre la renta (ISR) se puede definir como personal.

Impuestos específicos y "Ad valorem":

El impuesto específico es aquel que atiende al peso, medida, calidad o cantidad del bien gravado, y el impuesto ad valorem, es el que atiende al valor del producto.

El impuesto ad valorem es el más justo de todos los gravámenes a las mercancías, ya que se basa en el precio; en consecuencia pagará más quien adquiera un producto más caro.

Esta clasificación es muy común en materia aduanera, pues sus tarifas hablan de impuestos específicos (por unidad) y de impuestos ad valorem.

Impuestos generales y especiales:

El impuesto general es el que grava actividades distintas, pero que tienen en común que son de la misma naturaleza. En cambio, el impuesto especial es el que grava a una actividad específica. Ejemplo: el impuesto al valor agregado es un impuesto general y el impuesto sobre automóviles nuevos o el de minería son impuestos especiales.

Impuestos con fines fiscales y con fines extrafiscales:

Los impuestos con fines fiscales son aquellos que se establecen con el único fin de proporcionar al Estado los recursos que requiere para la satisfacción de su presupuesto.

Los impuestos con fines extrafiscales son aquellos que se establecen, no sólo con el objeto de obtener recursos para el gobierno, sino además con el fin de lograr primordialmente objetivos de carácter social, económico, etc. Como los que se utilizan en algunos casos para tratar de corregir alguna falla del mercado o cualquier otro tipo de externalidad negativa; también se les conoce como impuestos correctivos.

Impuestos directos e impuestos indirectos:

Los impuestos directos son aquellos que gravan la renta de las personas físicas (individuos) y morales (empresas o corporaciones), así como otros tributos que consisten principalmente en contribuciones al seguro social, impuesto sobre la nómina, e impuesto sobre la propiedad y el patrimonio.

Específicamente, los impuestos directos son aquellos que gravan la renta, utilidades y ganancias de capital. Esto es, que se aplican sobre la renta neta efectiva de las personas físicas, sobre las utilidades de las empresas y sobre las ganancias de capital, ya sea que se obtenga por concepto de ventas de tierras, de valores o de otros activos.

Además se incluyen las contribuciones al seguro social, las cuales comprenden las aportaciones de los empleados y los empleadores, así como la de los trabajadores independientes.

Los impuestos indirectos o sobre los productos incluyen los internos, tales como los impuestos sobre la cifra de negocios, el valor agregado y sobre las ventas, así como los

impuestos selectivos al consumo de determinados productos, e impuestos sobre el comercio internacional, como son derechos de importación y otros gravámenes.

En este rubro se incluyen los impuestos sobre bienes y servicios, abarcando todos los impuestos nacionales, incluidos los impuestos generales sobre las ventas, valor agregado (IVA) y los impuestos selectivos sobre el consumo de bienes y servicios (impuestos específicos).

Así como los impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales, los cuales como ya se mencionó, comprenden los derechos de importación y de exportación, así como los impuestos sobre las operaciones de cambio y las utilidades provenientes de éstas.

D. La imposición directa e indirecta, el Impuesto sobre el Ingreso y el Impuesto al Valor Agregado

A pesar de la existencia de varias clasificaciones de los impuestos, es la clasificación de éstos en directos e indirectos, la que nos interesa para este trabajo, por lo que se retoman algunos aspectos de la misma.

Uno de los objetivos de la diferenciación entre gravámenes indirectos y directos, es establecer los tributos que van a sumarse en forma inmediata a los precios de mercancías y servicios y los que no producen este efecto.

Otra forma de entender esta clasificación está en los cálculos del Ingreso Nacional, en donde la diferencia entre estos dos tipos de impuestos se manifiesta entre costos de factores y precios de mercado, siendo el resultado el volumen de los impuestos indirectos. Esto es, la diferenciación entre impuestos directos e indirectos se da en el cálculo del Ingreso Nacional, a costo de factores, del de precio de mercado.

Se aceptan como directos los impuestos sobre el ingreso personal, sobre las corporaciones, utilidades excedentes, herencias y legados; y como indirectos los que se imponen como un costo sobre la venta de los bienes y servicios que gravan: ventas de mercancías en general, derechos aduanales e impuestos al consumo.

En consecuencia, el impuesto directo lo paga efectivamente la persona que la ley tributaria señala como sujeto del mismo; mientras que en el caso del impuesto indirecto el sujeto es una persona y lo liquida parcial o totalmente otra, a través del mecanismo de los precios.

Como representativos de la clasificación de los impuestos en directos e indirectos se encuentran: el impuesto al ingreso y el impuesto al valor agregado, respectivamente.

Impuesto al ingreso:

En la mayoría de los países desarrollados, el impuesto al ingreso es el más importante del sistema tributario, debido a que se le considera la forma más apropiada para obtener ingresos y el que obedece más a la capacidad de pago de las personas, como lo resalta la siguiente cita de Retchkiman:

"El impuesto al ingreso distorsiona menos las relaciones económicas (trabajo, ahorro e inversión), además de que toma más en cuenta las condiciones individuales del causante y se ajusta más estrictamente a la equidad y justicia impositivas, al grado que un tratadista lo denominó el gravamen democrático por excelencia. Presenta, como corolario, flexibilidad intrínseca que determina que los ingresos gubernamentales se contraigan o se expandan más rápidamente que las entradas personales brutas, sirviendo de indicadores precisos para las coyunturas económicas"¹⁵.

Además, en los casos en que este impuesto se instrumenta con tasas progresivas, conduce a lo que se denomina equidad vertical.

Este mismo autor afirma que la tributación progresiva, al no intervenir directamente en las actividades del mercado, muestra ser la forma más eficiente de lograr una adecuada distribución del ingreso.

Entre las ventajas que ofrece la instrumentación de un sistema tributario basado en el impuesto al ingreso Due¹⁶ resalta la equidad y eficiencia económica.

¹⁵ Retchkiman K., Benjamín. Introducción al estudio de la economía pública, p. 144.

¹⁶ Due, John F. Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público, pp. 294-296.

Respecto a la equidad ésta constituye la principal ventaja del impuesto a la renta. Ya que el ingreso se considera como la base más aceptable para distribuir los gastos públicos, dado que el ingreso es el primer determinante del bienestar económico.

Además sólo el impuesto sobre la renta permite una exclusión total de las categorías de ingresos más bajas, como se considera deseable por los juicios de equidad aceptados. Por último, sólo este tipo de gravamen puede ser progresivo en forma efectiva.

La eficiencia económica de este impuesto se basa en los efectos distorsionadores de otros impuestos. Un impuesto sobre el ingreso bien diseñado no crea una presión excesiva que distorsione las elecciones de los consumidores y por ende la asignación de recursos. Aunque puede alterar las ofertas de factores, sobre todo la opción trabajo-ocio, lo mismo puede provocar la implementación de otros impuestos, y de hecho existen pocas pruebas empíricas que muestren tal distorsión causada por el impuesto al ingreso.

Por lo que respecta a la inversión y crecimiento económico, tampoco existen pruebas contundentes de que el impuesto los afecte. Por el contrario, a pesar de que los opositores de este gravamen afirman que desalienta la aceptación de riesgos y la disposición a hacer inversiones reales, las disposiciones en cuanto a compensación de pérdidas y 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 conducir a una mejor disposición a realizar inversiones riesgosas¹⁷.

Si bien el impuesto al ingreso reduce la proporción del ahorro respecto al PIB, más que otros gravámenes, por cada peso de ingreso, con lo que disminuye la tasa potencial de formación de capital; es cierto también que este impuesto no propicia la disminución del consumo y su impacto sobre el ingreso es algo mayor en la categorías de ingresos más altos.

Otra importante característica que propicia la eficiencia de la imposición al ingreso, es su gran elasticidad en cuanto a los recursos que genera: al aumentar la renta total, el producto del impuesto al ingreso aumenta con mayor rapidez. Lo cual se debe a la aplicación de exenciones de suma fija y a las tasas progresivas. Y a que al aumentar la

¹⁷ Idem.

renta per capita, un mayor número de personas están sujetas al impuesto y otras entran a categorías más altas.

Es por esto que se dice que el impuesto al ingreso es un estabilizador automático contra la inflación y disminuye el peligro de que los recursos del gobierno queden por debajo de los gastos¹⁸.

En México el impuesto sobre la renta (ISR), se introdujo al sistema tributario mexicano en 1921, durante la administración del presidente Alvaro Obregón, denominándolo gravamen del Centenario (de la Independencia). Este impuesto perduró, no sin sucesivas modificaciones, hasta aproximadamente la década de 1970 adoptando un tipo cedular. En los siguientes capítulos se analizará con mayor detalle este impuesto en el caso específico del sistema tributario mexicano.

Impuesto sobre el Valor Agregado:

En términos generales, el Impuesto al Valor Agregado se puede definir como el impuesto que grava a todo aquel (sujeto económico) que realice una venta, tanto en los canales de la producción como de la distribución, pero tomando en cuenta únicamente el *valor agregado* al bien o producto vendido por la empresa que efectúa la transacción.

Entre las ventajas de este impuesto se encuentran las siguientes:

- La piramidización que causa el impuesto de etapas múltiples es eliminada, ya que el número y los tipos de canales de la distribución no afectarán el monto de la obligación tributaria.
- Pueden excluirse del impuesto los bienes de capital.
- Provee de facilidad administrativa, al permitir la posibilidad de cobrar parte importante del impuesto de las grandes empresas, en etapas más cercanas a la producción.

¹⁸ Esto ocurre siempre que no exista un retraso fiscal, pues si los recursos suben con demasiada rapidez en relación con los gastos, la demanda acumulada descenderá por debajo de los niveles de pleno empleo, y se necesitarán disminuciones del impuesto al ingreso.

- Los beneficios de los gravámenes de una sola etapa se aplican al Valor Agregado, porque el impacto directo se esparce en grupos amplios de contribuyentes.

A pesar de estas ventajas, el Impuesto sobre el Valor Agregado es altamente regresivo, y por lo tanto no es un impuesto equitativo, ya que termina gravando más a los sectores de la población con menores recursos:

"Los impuestos relacionados con el consumo se concentran más en las personas que gastan altos porcentajes de su renta que un impuesto directamente sobre ésta, sobre todo si es progresivo. Quienes consumen toda su renta y no pueden o no quieren endeudarse deben reducir el consumo por el monto de cualquier impuesto... Los impuestos al consumo significan una pesada carga para las personas que gastan toda su renta o la mayor parte de ella y no tienen alternativa."¹⁹

En nuestro país este impuesto fue aprobado en diciembre de 1978, y puesto en vigor hasta el 1° de enero de 1980. Este impuesto se analizará con mayor profundidad en capítulos posteriores para el caso de México.

E. Marco jurídico fiscal mexicano

En la medida que la recaudación es una actividad que desempeña el Estado, resulta pertinente definir lo que por éste se entiende en el caso de México, así como las instituciones e instrumentos de que se vale el gobierno para llevar a cabo la política tributaria.

Desde la óptica de nuestro sistema gubernamental, el Estado se puede definir como un ente compuesto por la federación, las entidades federativas y los municipios. Por

¹⁹ Due. John F. *Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público*, pp. 332-333

su parte la Federación es a la vez el Poder Ejecutivo, que por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desempeña la tarea recaudatoria.²⁰

En el caso de los estados que conforman la Federación, la actividad recaudatoria la realizan a través de sus tesoreros, quienes administran y regulan los tributos locales. En tanto que los municipios realizan esta actividad por medio de los ayuntamientos.

La obligatoriedad de contribuir al financiamiento de las actividades gubernamentales a que están sujetos los ciudadanos mexicanos, está expresada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 31, Fracción IV: Son obligaciones de los mexicanos... contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 36, Fracción I: Son obligaciones del ciudadano de la República... inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinan las leyes.

Artículo 73, Fracción VII: El Congreso tiene facultad... para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

La institución pública que se encarga directamente de las cuestiones impositivas, en México es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta secretaría define la política impositiva, las tasas de impuestos y el periodo de pago de los mismos. Además se encarga de proponer la política fiscal, aduanera, los proyectos de aranceles y medidas de regulación, autoriza el otorgamiento de estímulos fiscales, franquicias, exenciones y subsidios para el desarrollo de la economía.

En nuestro país existen 16 diferentes legislaciones fiscales, que incluyen leyes, reglamentos y reglas generales de hacienda. La información que contienen éstas es muy extensa, sin embargo, entre las cuestiones más relevantes se encuentran las siguientes:

²⁰ Bettinger, Herbert, "El Sistema Fiscal Mexicano" p.263

- **La determinación de quién es y quién no es contribuyente, con relación a cada tipo de impuesto.**
- **La determinación de la base gravable.**
- **La determinación de las operaciones aritméticas requeridas para el cálculo del monto de impuestos a pagar.**
- **La determinación de los periodos y fechas en que se deben y/o pueden pagar las contribuciones, dependiendo del tipo de impuesto del que se trate.**

Además de las legislaciones fiscales, existe el Código Fiscal de la Federación con su respectivo reglamento, en el cual se indican las disposiciones que se aplicarán en caso de no cumplirse con las leyes fiscales. Entre los aspectos más importantes contenidos en este código están los siguientes:

- **Información referente a multas, recargos, gastos de ejecución e indemnización.**
- **La descripción de la naturaleza y alcance de las autoridades fiscales.**
- **La determinación y tratamiento de las infracciones y delitos fiscales, incluyendo todas sus consecuencias legales: juicios fiscales, embargos, remates, recursos de defensa del contribuyente, entre otros.**
- **La definición de los conceptos que se manejan en las leyes fiscales.**
- **Las obligaciones fiscales que, por ser de carácter general, no estén contenidas en las leyes y reglamentos.**

Otro documento de carácter fiscal, que al igual que los anteriores contiene información relevante para el contribuyente, es la Miscelánea Fiscal, publicación anual que señala las reglas generales, así como otras disposiciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia tributaria.

La función de la Miscelánea Fiscal (de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 del Código Fiscal de la Federación), es la de aclarar y concretar las leyes fiscales. Al tiempo la Miscelánea Fiscal norma un criterio general para la aplicación de las leyes fiscales por parte de las autoridades hacendarias. Cabe destacar que, mientras dichas reglas

y disposiciones no sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación, no derivan ningún derecho para los contribuyentes.

Finalmente, de acuerdo al artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, los decretos que expida el presidente de la República en materia tributaria, son también considerados resoluciones generales de carácter fiscal.

Clasificación de los impuestos en México

En México, los impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica prevista por la misma.

Por lo que a los estados y municipios se refiere, las contribuciones, son las cantidades de dinero que el gobierno del estado y municipios perciben, para sí mismos, de las personas físicas y morales en su calidad de contribuyentes, sujetos a las leyes impositivas de aplicación obligatoria únicamente dentro de su ámbito territorial.

La ley de Ingresos de la Federación que cada año expide el Congreso de la Unión en México, consigna la siguiente clasificación de los impuestos:

- Impuestos sobre la renta.
- Impuesto al activo de las empresas.
- Impuesto al valor agregado.
- Impuesto especial sobre producción y servicios.
- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.
- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por la ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes de dominio directo de la nación.

- Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.
- Impuestos al comercio exterior.

Como se puede observar, las actividades económicas gravadas con impuestos son: la producción, los ingresos, el consumo, las ventas, las importaciones y las exportaciones.

Otra forma de agrupar los principales impuestos del Sistema Tributario Mexicano, es la siguiente²¹:

- Impuesto Sobre la Renta (ISR).
- Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS).
- Impuesto al Activo (IA).
- Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (IAI).
- Impuesto sobre Automóviles Nuevos (IAN).
- Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ITV).
- Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal Prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón (ISE).

Sin embargo, la forma más común de dividir o clasificar los impuestos en el caso de México, es la siguiente:

- **Impuestos directos:** son los que gravan directamente el ingreso de las personas físicas y morales, como el impuesto a la renta.
- **Impuestos indirectos:** son los que gravan el consumo de los contribuyentes, como el IVA.
- **Impuestos aduaneros:** también llamados aranceles, que son aquellos que gravan las importaciones y las exportaciones.
- **Impuestos a la propiedad:** como es el caso del impuesto predial.

²¹ Tomado de Damm, Arturo. La Revolución Fiscal en México, p.37

CAPITULO II

LA REFORMA FISCAL A NIVEL MUNDIAL

En el presente capítulo se expondrán las características generales observadas en las Reformas Fiscales²² emprendidas durante la década de los ochenta por diversos países, desarrollados y en desarrollo. Esto desde la óptica de distintas instituciones y organizaciones como son: el Banco Mundial, la CEPAL y la OCDE.

Consecuentemente, en este capítulo se aborda el proceso de Reforma Fiscal de una manera general, con el propósito de conocer lo que ha sido y se ha pretendido lograr con ésta a nivel mundial, y así poder analizar de manera más clara lo que se pretendió y lo que se ha logrado en el caso de México con la reforma tributaria.

En resumen, este capítulo pretende dar respuesta de manera general a cuestiones como: ¿Por qué ha surgido el interés en la reforma fiscal? ¿Cuáles han sido o son los principales objetivos de ésta? y ¿A qué objetivos se les ha dado prioridad?. Para posteriormente responder estas mismas cuestiones de manera más precisa para la reforma tributaria mexicana.

²² Dado que la política fiscal se compone de: ingresos, gastos y financiamiento; cuando se habla de Reforma Fiscal de forma genérica, se puede estar hablando de cualquiera de estos componentes; en tanto que la Reforma Tributaria se refiere específicamente al componente del ingreso de la Reforma Fiscal. No obstante, en algunos casos (ver algunas publicaciones de la SHCP), estos términos se usan indistintamente, de allí que en el presente trabajo se utilicen ambos términos: reforma fiscal o tributaria, para referirse a la reforma enfocada al sistema tributario.

A. Visión general

Algunas causas del interés en la Reforma Fiscal

Se pueden identificar básicamente dos razones por las cuales se ha incrementado el interés, a nivel mundial, en la reforma tributaria durante los últimos años:

- La mayor integración de bloques comerciales entre distintas naciones, lo cual ha permitido una mayor movilidad del capital y del trabajo. Ante lo cual los gobiernos de diversos países han considerado que, no se pueden permitir que sus sistemas tributarios estén en desventaja respecto a sus principales socios comerciales.
- La crisis económica de finales de los 70's que resaltó la necesidad de un cambio estructural en las economías. En consecuencia el debate político se enfocó respecto a cómo podrían canalizarse los recursos de manera más eficiente. Al mismo tiempo se comienza a reconocer que hasta entonces se había estado subestimando el efecto distorsionador de los sistemas impositivos. De este modo, los gobiernos comenzaron a analizar, de manera más consistente, sus sistemas tributarios.

Principales objetivos de la Reforma Fiscal

La mayoría de los países que durante la década pasada emprendieron una reforma fiscal, iniciaron ésta con el propósito de realizar los siguientes objetivos:

- Mejorar la equidad del sistema tributario; poniendo el énfasis en la equidad horizontal y no en la vertical.
- Disminuir las distorsiones que los impuestos generan en las decisiones de inversión.

- Fomentar el ahorro y lograr una mejor colocación de éste entre los distintos instrumentos.
- Mejorar los incentivos a trabajar.
- Atraer inversión extranjera, así como evitar la fuga de capitales hacia países con tasas impositivas más bajas.
- Abatir la evasión fiscal, así como disminuir el crecimiento de la economía informal mediante la simplificación de la legislación tributaria, en aras de hacer más fácil el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Reducir la complejidad del sistema tributario, tanto para su administración como para los contribuyentes.

Ninguno de los anteriores objetivos es nuevo, pues la simplificación, la justicia y la eficiencia, han sido los criterios tradicionalmente utilizados para juzgar los sistemas tributarios.

Lo nuevo radica en el marcado énfasis en la eficiencia; el abandono de la búsqueda de la equidad vertical, sustituyendo ésta por la horizontal; así como también la creciente necesidad, en especial de aquellas economías pequeñas y en desarrollo, de mantener tasas impositivas no muy alejadas del nivel de las de sus principales socios comerciales.

Cabe destacar que detrás de estos objetivos específicos existen otras metas, quizá más importantes, entre las que se encuentran:

- Mejorar la transparencia de las acciones de los gobiernos; cuyo principal propósito es abolir los subsidios que en cierta forma se ocultaban a través de los sistemas fiscales.
- La reforma está también dirigida a recuperar la confianza de los contribuyentes en el sistema. Esto es importante ya que, los complejos sistemas fiscales pueden funcionar bien sólo si los contribuyentes en realidad quieren y desean cooperar.
- La reducción del tamaño del Estado a causa de la contracción de los ingresos públicos. Esta contracción de los ingresos se debió a las altas tasas inflacionarias, que enfrentaron durante los 80's algunos países, las que en

Impuesto sobre la renta de las personas morales:

Algunos países, incluyendo a muchos miembros de la OCDE, han estado también muy activos en reformar sus tasas impositivas sobre las corporaciones. Las principales reformas emprendidas al respecto han sido:

- Los sistemas de depreciación acelerada han sido eliminados. Al mismo tiempo que se han reducido los incentivos fiscales a la inversión, de hecho, en el año de 1990 los países de la OCDE no ofrecieron ningún tipo de incentivos a la inversión a las personas morales.
- Las tasas del impuesto sobre la renta de las personas morales, al igual que en el caso del ISR a las personas físicas, también presentaron una disminución. Pasando dichas tasas, en el caso de los países de la OCDE, de 43% en 1986 a 36% en 1990²⁵.
- El método de tratamiento fiscal a los dividendos de las corporaciones ha cambiado, variando éste de acuerdo a las necesidades y características de cada país.

Impuesto sobre el Valor Agregado:

A pesar de que en la mayoría de los países el énfasis de la reforma se ha puesto en el Impuesto Sobre la Renta, tanto de las personas físicas como morales; en general se han realizado importantes cambios en otros impuestos igualmente importantes para los sistemas tributarios. Un ejemplo de estos cambios es el que se enfocó hacia el incremento de la confianza en los impuestos al consumo, como el IVA, en contraposición con el menor énfasis en el impuesto al ingreso.

Este cambio denota el giro hacia la imposición indirecta en detrimento de la directa, lo cual ha sido la característica medular de la reciente reforma.

Lo anterior se hace patente, si se toma en cuenta que en 1970 sólo 8 países pertenecientes a la OCDE contaban con el IVA en sus sistemas tributarios, para 1980 eran

²⁵ Owens, J. "Recent Tax Reform: The Main Issues...", p. 18

ya 13 los que incluían este impuesto en sus sistemas, y hacia los inicios de 1991, son ya sólo tres los países que no lo incluyen: Estados Unidos, Australia y Suiza²⁶.

Los posibles alcances de la reforma

El objetivo de este apartado no es hacer una evaluación de la reforma fiscal a nivel mundial. Lo que se pretende exponer son los cambios que se han hecho a los sistemas tributarios con base a los criterios normativos de la imposición.

Con el propósito de vislumbrar cuáles han sido o serán los resultados de las reformas emprendidas en distintos países, con relación a la eficiencia y equidad. Los cuales son los criterios de la tributación que a lo largo del presente trabajo se consideran como básicos.

• Simplificación

La simplificación ha sido uno de los objetivos más claros de la reforma, sin embargo, uno de los más difíciles de lograr. Debido a que el tratar de lograr una mayor simplificación para los contribuyentes, implica una mayor complejidad para la administración tributaria. Por lo que muchos países aún no logran alcanzar este objetivo.

Para los contribuyentes:

El método a través del cual se ha tratado de simplificar el pago de impuestos a los contribuyentes ha consistido principalmente en la abolición de las diferencias entre las distintas fuentes de ingreso y la sustitución del sistema de deducciones por uno más específico. En tanto que, la reducción del número de tasas tuvo muy poco impacto, excepto sobre el propio nivel de tributación del sistema.

Para la administración tributaria:

De manera general, las medidas seguidas para la simplificación de la administración y legislación tributaria, así como para la reducción de los costos administrativos fueron: proveer de un mejor método a la administración para el tratamiento de los ingresos

²⁶ Idem

provenientes de distintas fuentes, la eliminación de las lagunas en la legislación tributaria y la eliminación de los objetivos no tributarios de la política fiscal.

No obstante, estos arreglos deberían ser transitorios, o por lo menos así lo plantean autores como Owens, quienes plantean que deberán introducirse nuevas distinciones entre los distintos tipos de ingresos, puesto que ello puede ser práctico a la administración, pero en algunos casos no lo es tanto para el contribuyente.

• **Equidad:**

La mayoría de los cambios que se han efectuado como parte de la reforma, se han enfocado hacia lograr un trato igual a los contribuyentes en iguales circunstancias, a lo cual se le conoce como equidad horizontal. Además se han eliminado subsidios fiscales a grupos particulares de contribuyentes, y los pocos que se han dejado se han reducido de manera importante.

Con esto lo que se muestra es que los sistemas tienden a ser menos progresivos, en la medida en que se disminuyen las tasas del ISR (ver gráficas de las páginas siguientes) y se promueve la equidad horizontal.

Y por otro lado, en algunos países, los contribuyentes de mayores ingresos encontraron después de la reforma maneras de pagar menos impuestos, por lo cual se podría deducir que la reforma no ha sido muy equitativa.

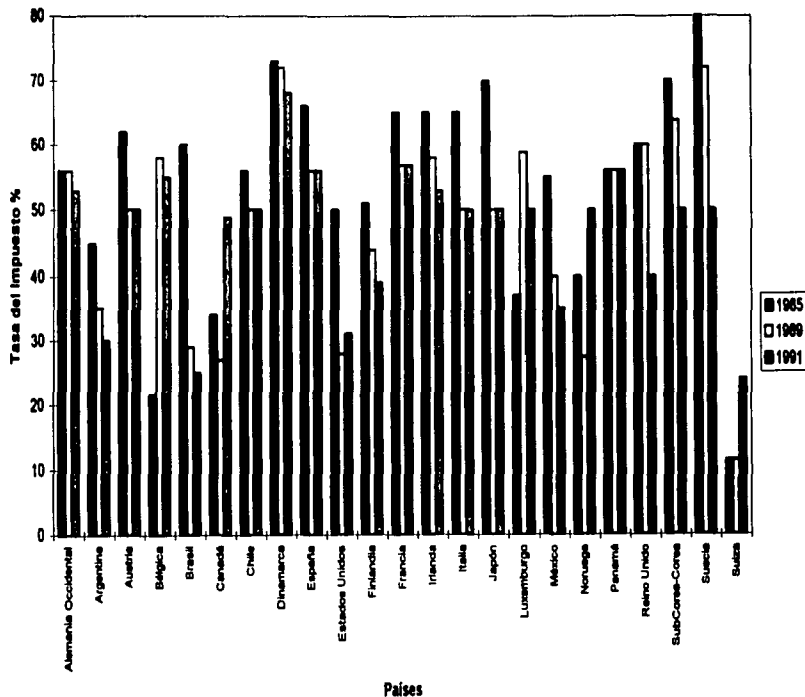
• **Eficiencia:**

En relación a la eficiencia económica, los principales efectos de la reciente reforma que se han observado en algunos países son:

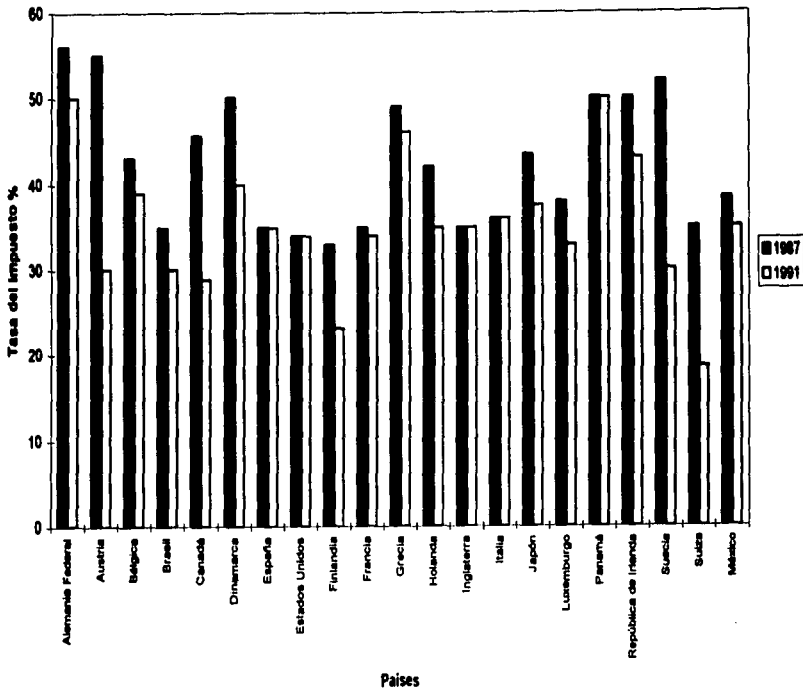
Incentivos al trabajo: a pesar de que hacer un juicio de valor al respecto es controversial y apresurado, esto debido principalmente a que es difícil evaluar los resultados o efectos de los incentivos; si se puede decir que la reforma generó un cambio en la actitud hacia el trabajo y la aversión al riesgo²⁷.

²⁷ Véase Owens, J. en: *Taxation and international capital flow*, París, 1990.

Impuesto sobre la Renta de personas Físicas



Impuesto sobre la Renta de las Empresas



Ahorro: Respecto a la influencia que ejerce la tributación sobre el ahorro, existen muy diversas y contrarias opiniones. Por un lado, se dice que faltan evidencias sobre el impacto que ha tenido la imposición sobre el nivel del ahorro a raíz de la reforma, pero que ello no evita el reconocer que la imposición, mediante un método de tratamiento distinto para cada tipo de ahorro, puede ayudar a promover una mejor colocación de éste²⁸. Por otro lado, se afirma que en general existen evidencias que muestran que los incentivos tributarios, tienen muy poco o nada de efecto sobre los niveles de ahorro; peor aún, se ha encontrado que los incentivos fiscales a éste, lejos de incrementarlo, crean distorsiones sobre el nivel del ahorro privado.

Por ejemplo, los resultados de una investigación sobre los incentivos tributarios al ahorro en E.U. y los efectos de éstos sobre el ahorro global, muestran que, este tipo de incentivos parecen no haberlo incrementado a nivel nacional, y en el caso de hacerlo, esto ocurre después de dos generaciones como un resultado del traslado del ingreso hacia las generaciones futuras²⁹.

Inversión: El nivel de ésta puede no haber sido afectado, y podría incluso haber caído inicialmente en algunos países a consecuencia del incremento del costo por el uso del capital que la reforma propició. Sin embargo, se ha observado que la inversión responde más a otras variables, más bien relacionadas con el mercado, que a cambios en las políticas fiscales. Esto no niega, que en algunos países, la reforma tributaria afecte a mediano plazo la colocación de la inversión.

En general, la búsqueda de la redistribución del ingreso a través del sistema tributario y los intentos de influir sobre la canalización de la inversión mediante incentivos fiscales, se han dejado atrás para dar paso a la búsqueda de una forma de incrementar los ingresos tributarios de manera eficiente.

²⁸ *Ibidem*, p.19.

²⁹ The World Bank Research Observer, vol. 11, No. 1, Febrero 1996, p.102.

B. Distintos enfoques sobre la Reforma Fiscal: Banco Mundial, CEPAL y OCDE.

Enfoque del Banco Mundial

El enfoque del Banco Mundial respecto a la reforma fiscal en lo que toca a los ingresos, resalta especialmente la viabilidad de las reformas y medidas de la recaudación de impuestos:

*"Para facilitar la aplicación y la recaudación... un sistema tributario debe de ser viable desde el punto de vista administrativo. Por el mismo motivo, pero también como un fin en sí mismo, debe distribuir la carga en forma equitativa. Para evitar una asignación desafortunada de los recursos, no debe trastornar las estructuras de la producción, el comercio, el consumo, el ahorro y la inversión. Todos estos objetivos rara vez pueden cumplirse simultáneamente, por lo que la reforma tributaria es una cuestión de compensaciones, de ventajas y desventajas"*³⁰.

En otras palabras, los aspectos que debería de incluir una Reforma Fiscal, de acuerdo a esta óptica, son los siguientes:

- Simplificación del diseño de los instrumentos tributarios y además la eliminación o racionalización de los incentivos especiales para la inversión, la producción y el comercio.
- No aplicar cargas tributarias a los pobres.
- Fortalecimiento de la administración tributaria, con el objeto de mejorar la recaudación.
- Sustitución de la estructura tributaria con tasas impositivas elevadas, por una estructura con bases imponibles más amplias, lo cual, al mismo tiempo que incrementará los ingresos recaudados, disminuirá el problema de la evasión fiscal.

³⁰ Informe sobre el desarrollo mundial 1988, Banco Mundial, p.94.

- **Cambio de los impuestos a la producción por un impuesto sobre el consumo, como por ejemplo el IVA.**
- **Sustitución de los impuestos sobre el comercio internacional por impuestos sobre transacciones internas.**

En cuanto a los impuestos sobre la renta, la reforma tributaria debería realizar los siguientes cambios:

- **Reestructurar los impuestos sobre las compañías, con el fin de establecer tasas no distorsionadoras en lo referente a la inversión.**
- **Una mejor aproximación de las tasas de depreciación económica anuales.**
- **Eliminación de las exenciones que benefician a sectores y activos específicos.**
- **El ajuste para tener en cuenta la inflación cuando la tasa de ésta es elevada, esto es, la indización.**
- **Eliminación de la doble tributación de los dividendos, aumentando los vínculos entre los impuestos sobre la renta de las personas físicas y los impuestos sobre la renta de las sociedades.**

Finalmente, en lo que respecta al fortalecimiento de la administración tributaria, la reforma impositiva deberá mejorar los procedimientos administrativos, la capacidad de elaboración y análisis de datos y la capacitación del personal, lo cual ayudará en gran medida a disminuir la evasión fiscal.

En general, de acuerdo a este enfoque, una buena reforma tributaria debe ponderar los costos económicos y administrativos, así como repartir la carga en forma equitativa entre toda la sociedad.

En cuanto a los costos económicos, éstos se refieren a los costos que se derivan de la incidencia negativa sobre la inversión, o en general sobre el comportamiento de los agentes económicos, a raíz de la fijación de un impuesto determinado, que crea distorsiones en la economía y por ende, costos económicos. Por ejemplo, los impuestos al comercio internacional y al consumo generan grandes distorsiones.

Los costos administrativos, son aquellos gastos que debe realizar el Estado con el objeto de fijar un impuesto, esto es, son los costos en los que se incurre para poder recaudar los ingresos tributarios. Por ello, es importante contar con una administración tributaria eficiente, porque de lo contrario, los ingresos tributarios se ven seriamente mermados por este tipo de costos.

Ejemplo de esto es que, en muchos países la fijación del impuesto sobre la renta representa altos costos administrativos, al no contar con los medios adecuados para realizar un eficiente control, administración, etc., de este tipo de gravámenes.

Resulta que cualquier tipo de reforma fiscal que vaya enfocada hacia un cambio de la estructura tributaria, debe tratar ante todo de ponderar estos dos tipos de costos.

Enfoque de la CEPAL

En lo que toca a la reforma fiscal en su aspecto tributario, la CEPAL plantea que desde la década de 1980, se han venido dando reformas que tienden hacia la eficiencia del sistema impositivo, dejando de lado el objetivo de la equidad.

Lo anterior se comenzó a impulsar principalmente en los países desarrollados, debido a que fue en estos países donde se introdujeron reformas tributarias en aras de lograr un sistema impositivo más eficiente y neutral, en el que se minimice la influencia de los impuestos sobre las decisiones económicas.

Entre las principales modificaciones que se realizaron en los países desarrollados a lo largo de la década pasada se destacan las siguientes:

- Reducciones de las tasas marginales.
- Ampliación de la base imponible.
- Generalización del IVA.

Por su parte, los países en desarrollo por la dinámica de globalización se han visto influenciados por este tipo de modificaciones, y han comenzado a realizar algunas modificaciones en sus propios sistemas. No obstante, en su gran mayoría las reformas tributarias llevadas a cabo en los países latinoamericanos, se han orientado hacia

maximizar la recaudación tributaria, más que a incrementar su eficiencia o neutralidad, pese a que estos últimos, eran parte medular del proyecto original de sus reformas.

Así pues, algunas de las reformas más sobresalientes que han realizado estos países fueron:

- Generalización del IVA.
- Supresión de regímenes de tributación especial.
- Reducción de tasas marginales y medias.
- Simplificación del sistema tributario, a fin de reducir la evasión.

Tanto en países en desarrollo como en los desarrollados, las reformas se han orientado hacia la eficiencia (entendida ésta como neutralidad) o hacia el incremento de los ingresos recaudados, pero siempre dejando de lado el aspecto de la equidad.

Sin embargo, es precisamente la equidad lo que enfatiza la CEPAL, al plantear que la reforma fiscal en América Latina debe buscar principalmente el logro de la equidad, debido a las enormes desigualdades que existen en la distribución del ingreso y la riqueza.

En la región cabe plantear una reforma tributaria más equitativa que se oriente nuevamente hacia la equidad vertical, y no a la horizontal, como ha ocurrido en los últimos años.

Se plantea que "...existen holguras importantes para aumentar la carga tributaria y para hacer más equitativa su distribución".³¹ En consecuencia, este enfoque plantea que es posible aumentar la equidad y progresividad del sistema tributario, si se conjugan instrumentos y reformas sobre impuestos directos, indirectos y sobre la administración tributaria.

El planteamiento central de este enfoque, es que se deben reformar los impuestos directos, porque éstos generan un rendimiento inferior al de otros países:

"... un mayor progreso en materia de equidad vertical requiere actuar también sobre los muy bajos rendimientos de los impuestos directos: vale recordar aquí que la

³¹ Martín, Juan. La equidad en el presupuesto público. p. 9.

recaudación para este concepto es -para el promedio de los países de la región- inferior en diez puntos del producto a la obtenida en los países de la OCDE, neto de las diferencias que se verifican en los sistemas de seguridad social entre ambas subregiones".³²

Enfoque de la OCDE

Algunos de los cambios adicionales, que los países de la OCDE consideran que se deberían llevar a cabo en los próximos años dentro de las reformas tributarias, son:

- En un principio, los gobiernos se podrían apresurar a reintroducir algunos de los incentivos que fueron eliminados a causa de la reforma, como respuesta a grupos de presión que buscarán que se vea favorecida su actividad o sector económico a través de incentivos fiscales.
- Se tendrá que poner un mayor énfasis en lo referente al sistema de aranceles y otros impuestos relacionados con el sistema impositivo internacional. Esto, debido a que hasta ahora la atención se ha enfocado principalmente hacia los impuestos domésticos, a pesar de que la competencia internacional, en algunos casos, si ha influido en el nivel de las tasas impositivas de algunas economías. En general, la reforma emprendida hasta ahora se ha desarrollado con base en motivos más bien domésticos.
- Otro punto importante, que en un futuro la reforma tributaria debería tomar muy en cuenta, a decir de la OCDE, es el mejoramiento de la eficiencia en la administración tributaria, así como en la búsqueda de mecanismos que fomenten y mejoren el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Y que se debe reconocer que los sistemas fiscales modernos dependen esencialmente del cumplimiento voluntario de los contribuyentes, lo cual, a su vez depende de la actitud que éstos tengan hacia el sistema tributario. De ahí, que los gobiernos deben de influir favorablemente en los contribuyentes, a través del mejoramiento

³² *Ibidem* p. 13

de los servicios que proveen. Pues de lograrse influir positivamente en los causantes, se contaría con una forma eficiente de incrementar por un lado la eficiencia en la recaudación y por otro, lograr la reducción de la evasión fiscal³³.

C. La reforma fiscal en América Latina

A finales de la década de los 70's los países latinoamericanos se enfrentaban a serios problemas, siendo el principal: la gran carga que representaba el pago de los intereses de la deuda externa. Por tal motivo, era necesario reducir los déficit. Para lo cual se requirió no sólo reducir la brecha entre gastos e ingresos del sector público, sino también generar suficientes fondos para financiar el pago del servicio de la deuda externa.

Sin embargo, obtener estos recursos requería de una reestructuración fiscal que incluyera tanto una modernización de los sistemas tributarios, como una redefinición de los gastos públicos realmente necesarios, lo que necesitó de grandes esfuerzos y tiempo.

Fue por esto que a mediados de la década pasada, en varios países de la región se iniciaron reformas fiscales. En alguno países con mayor éxito que en otros, pero generalmente teniendo en común muchas de las características y objetivos mencionados en el apartado anterior.

Hacia mediados de los 80's, muchos países latinoamericanos buscaron reducir los desequilibrios del sector público como una forma de restituir el equilibrio macroeconómico y fomentar el crecimiento de sus economías. Sus esfuerzos por hacerlo se basaron en una combinación de políticas de incremento de ingresos, incluyendo una reforma tributaria, privatización de empresas públicas y mejoramiento de la administración tributaria, así como en el recorte de los gastos públicos.

³³ Owens, J., "Recent Tax Reform: The Main Issues...", p.20

Cambio en la estrategia de crecimiento, el giro hacia el mercado.

Ante la necesidad de reducir los crecientes desequilibrios fiscales, las economías latinoamericanas no solamente se ven obligadas a realizar un fuerte ajuste y reestructuración de sus sistemas fiscales, sino que ello implicó también un cambio de estrategia económica para su desarrollo.

Los gobiernos latinoamericanos, que en su gran mayoría habían seguido hasta entonces estrategias de crecimiento basadas en un papel activo del gobierno en la economía, incluso como productor y proveedor directo de bienes y servicios, se ven obligados a cambiar de estrategia y mirar **el mercado**, hacia el sector privado como posible motor de la economía

El desplazamiento hacia el mercado aparece como uno de los fundamentos para el logro del cierre de la brecha fiscal, y como punto medular para alcanzar los objetivos de inserción de las economías en desarrollo en la economía mundial, en la cual predomina la filosofía del libre mercado.

Este desplazamiento hacia el mercado, o mejor dicho, hacia una economía con las mínimas interferencias del Estado y con un sector privado fuerte, se puso en marcha a través de distintas medidas:

- Apertura de la economía hacia el comercio internacional, tanto de bienes como de servicios. Esto, con el fin de fomentar la competencia en aquellos sectores que hasta entonces habían estado muy protegidos; y para ampliar la presencia del mercado como regla maximizadora de la eficiencia, diluyendo las rentas monopólicas de mercados cerrados.
- Medidas de desregulación de la actividad económica interna. Enfocándose éstas hacia una operación más libre de los mercados para presionar sobre los costos, y mejorar así la competitividad de la producción nacional.
- La privatización de empresas paraestatales se realizó con el propósito de sanear las finanzas públicas, pero con el objetivo claro, de crear un efecto

desplazamiento de la inversión pública hacia el sector privado; arguyendo el incrementar la eficiencia productiva global.

- La formación de cuasi-mercados para la provisión de servicios públicos y prestaciones sociales a través de distintos agentes, a fin de generar un proceso de descentralización en la provisión de algunos bienes y servicios que hasta ese momento sólo realizaba el Estado. Es sin duda una de las medidas más importantes hacia el cambio a una economía más libre de la intervención gubernamental, acorde a la filosofía imperante del neoliberalismo económico.

El proceso de ajuste y estabilización llevado a cabo en la región, no sólo implicó una reforma fiscal que incluyó una fuerte e importante reestructuración de los sistemas tributarios, sino también un importante cambio en la dinámica económica del Estado. El tamaño del sector público se redujo con el objeto de disminuir las necesidades de financiamiento de éste.

Esto con la idea de que se lograría iniciar un crecimiento económico basado en un sector privado dinamizador de la actividad económica.

Esto no ha sido fácil de conseguir, no obstante que el proceso de reforma se ha enfocado hacia el logro de dicho objetivo, en el que la reforma tributaria ha desempeñado un papel clave.

Principales reformas en materia fiscal

En general, muchos países de América Latina lograron un mejoramiento de las cuentas del sector público mediante una combinación de incremento de ingresos y disminución de gastos. Por el lado de los ingresos, los programas de varios países incluyeron:

- Reformas tributarias enfocadas al mejoramiento de la eficiencia y eficacia del sistema tributario.
- Mejoramiento de la administración tributaria, incluyendo esfuerzos para reducir la evasión fiscal.

- Incremento de los precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrece y/o produce el sector público, a fin de cubrir los costos.
- Venta de empresas paraestatales.

En muchos países se llevaron a cabo estas medidas no tanto por una iniciativa que respondiera a factores principalmente internos, sino en cumplimiento a las condiciones impuestas por organismos como el FMI y el Banco Mundial a cambio de la ayuda prestada³⁴.

Por lo tanto la reforma tributaria se enfocó hacia los mismos objetivos en la mayoría de los países de América Latina, los cuales son: la reducción de distorsiones del sistema tributario, simplificación de éste y el incremento de los ingresos provenientes del mismo.

Entre las principales reformas en materia tributaria llevadas a cabo en la región, sobresalen las siguientes:

- Reducción de la tasa máxima del impuesto sobre el ingreso.
- Incremento de la tasa mínima del impuesto sobre el ingreso.
- Incremento del nivel de exención del impuesto al ingreso personal.

Con las anteriores medidas, se ha pretendido incrementar la eficiencia del sistema tributario, al mismo tiempo que se espera reducir su tradicional grado de regresividad. Además, la reducción de la tasa marginal máxima del impuesto sobre el ingreso de las corporaciones, se combinó con una reducción también en el número de tasas sobre los ingresos de éstas.

Otro aspecto importante de la reforma llevada a cabo en la región, es que se eliminó, en la mayoría de los países, la ambigüedad respecto a la gravación de las ganancias de capital. En varios países se decidió tratar a éstas de igual forma que a los otros tipos de ingresos.

³⁴ Edwards, Sebastian, *Crisis and Reform*.... Oxford University Press, p.86.

Quizá el efecto más importante de las reformas es que, hacia finales de 1993 muchos de los países de América Latina ya habían adoptado en sus sistemas tributarios el Impuesto al Valor Agregado (ver cuadro 2.1).

Adicionalmente, muchos países han buscado hacer este impuesto más eficiente al reducir el número de tasas y ampliar su base, como en el caso de nuestro país, en el cual lo que se hizo fue homogeneizar la tasa, pues éste ya existía desde principios de la década pasada. Además, estos países han buscado incrementar los ingresos tributarios como proporción del PIB, mediante el incremento de los ingresos tributarios provenientes del IVA.

Cuadro: 2.1

Tasa del IVA en algunos países de América Latina			
País	Fecha de introducción	Tasa a que se introdujo	Tasa en 1994
Argentina	ene-75	16%	18, 26, 27%
Bolivia	oct-73	5, 10, 15%	14, 92%
Brasil	ene-87	15%	9, 11%
Brasil	ene-87	15%	17%
Chile	mar-75	8, 20%	18%
Colombia	ene-75	4, 6, 10%	8, 14, 20, 35, 45%
Costa Rica	ene-75	10%	8%
República Dominicana	ene-83	6%	6%
Ecuador	jul-70	4, 10%	10%
El Salvador	sep-92	10%	10%
Guatemala	ago-83	7%	7%
Haiti	nov-82	7%	10%
Honduras	ene-76	3%	7, 10%
Jamaica	oct-91	10%	12.5%
México	ene-80	10%	10%
Nicaragua	ene-75	6%	5, 6, 10%
Panamá	mar-77	5%	5, 10%
Paraguay	jul-93	12%	10%
Perú	jul-76	3, 20, 40%	18%
Venezuela	oct-93	10%	10%

Fuente: Cuadro tomado de Edwards, Sebastian, Oxford, 1995.

Este incremento de los ingresos a través de IVA se ha logrado en gran parte de los países de la región a raíz de la reforma, excepto en Costa Rica y Jamaica. Esto se puede

ver en el cuadro 2.2, en el cual se muestra que los ingresos tributarios de 1991 fueron mayores que en 1988. No obstante el monto total de ingresos recaudados en la región continúa siendo muy bajo, lo que se debe en gran medida, al aún poco satisfactorio cumplimiento de los contribuyentes y a la administración tributaria, que todavía no se ha mejorado suficientemente.

Cuadro: 2.2

Ingresos Tributarios de países seleccionados de América Latina (como porcentaje del PIB)					
Pais	1987	1988	1989	1990	1991
Argentina	17,8	16,2	14,9	19,1	20
Brasil	18,1	17,8	18,4	23,9	21,2
Colombia	14,9	14,4	14,4	14,4	15,8
Costa Rica	22,4	22	22,7	22,2	22,2
Guyana	32,8	39,7	38,7	40,7	40,2
Jamaica	28,6	26,7	27,4	25,8	27,2
México	11	12,32	12,68	12,12	12,13
Nicaragua	---	20,9	24,6	16,6	24
Trinidad y Tobago	27,6	25,3	24,6	25,1	29,7

Fuente: Cuadro tomado de Edwards, Sebastian, Oxford, 1992.

Por lo que se refiere al ajuste fiscal por el lado del gasto público, éste se redujo notablemente en la región a raíz de la reforma (excepto en Venezuela). Al comparar la evolución de los ingresos tributarios y los gastos públicos, se aprecia que la reducción en los gastos fue el elemento que contribuyó en mayor medida al logro del equilibrio fiscal.

En muchos países, esta reducción de los gastos fue realizada a costa de la reducción de los programas de gasto social, siendo muchos los gobiernos que atacaron este problema a través del incremento de la eficiencia de estos programas y diseñando programas sociales de emergencia.

Otra característica de los programas de ajuste en lo que al gasto se refiere, es que en casi todos los países los gastos de capital se redujeron drásticamente, no obstante la naturaleza de estas reducciones varió de un país a otro.

En algunos casos, grandes e ineficientes proyectos gubernamentales fueron cancelados o pospuestos; en otros, la inversión pública se redujo, generando grandes

problemas en el abastecimiento de bienes y servicios que el Estado había estado produciendo, como en el transporte y la energía eléctrica. Cabe mencionar que según estimaciones del Banco Mundial, para cubrir su déficit en infraestructura, América Latina tendría que invertir \$50 billones de dólares al año entre 1995 y 2000³⁵.

En algunos países, incluyendo Argentina, Chile y México, los gastos de capital que tradicionalmente eran realizados por el gobierno, fueron transferidos al sector privado. Por ejemplo, en nuestro país, se dejó que el sector privado se encargara de los peajes y de la construcción de nuevas carreteras. Sin embargo, las altas tarifas desembocaron en un menor uso de las mismas.

Además, en nuestro país también se ha tratado de alentar al sector privado para que se encargue de la provisión y tratamiento de agua, de la recolección de desperdicios y en la generación de energía eléctrica., actividades que tradicionalmente eran desempeñadas exclusivamente por el Estado.

Sin embargo, existen algunos aspectos que deberán mejorar los gobiernos en un futuro, algunos de ellos se enumeran en seguida:

Progresividad: en lo referente a ésta, en un futuro los gobiernos deberán volver la vista hacia impuestos y tasas más progresivas, al reconocer que éstas son una forma relativamente viable de redistribuir el ingreso, o por lo menos de hacer más equitativa la carga tributaria.

Incentivos: respecto a los incentivos fiscales, como ya se mencionó, puede ser que en un futuro se retorne a la utilización de éstos para tratar nuevamente de fomentar la inversión, así como para tratar de influir, en alguna forma, en las decisiones de los agentes económicos. Pues parece ser ésta, una forma relativamente poco distorsionadora de que intervenga el gobierno en la economía, esto es, sin la necesidad de intervenir como productor directo en ningún sector o actividad económica.

Indización: al respecto, es muy posible que en general los gobiernos continúen implementando ésta en sus sistemas tributarios, como consecuencia de las altas tasas de inflación que algunas economías observan, esto como una forma de no ver mermados sus ingresos recaudados.

³⁵ Edwards, Sebastian. *Crisis and Reform in Latin America*, p.89

Descentralización: en general este aspecto ya se ha discutido, y de hecho es y parece seguirá siendo muy controversial, pues en muchos países continua siendo tema de discusión la viabilidad y eficiencia que se obtendría de otorgar un mayor poder fiscal a los distintos niveles de gobierno.

CAPITULO III

LA REFORMA TRIBUTARIA EN MEXICO

El objetivo central de este capítulo es describir las principales modificaciones que ha sufrido el sistema tributario mexicano, en el marco de la reforma impositiva.

Este capítulo está compuesto básicamente por tres apartados. En el primero se exponen, a manera de antecedentes, las reformas tributarias realizadas hasta mediados de los 80's, describiendo el contexto macroeconómico en que se desarrollaron. En el segundo apartado se expone la problemática económica previa a la reforma fiscal iniciada en 1987. Y por último, en el tercer apartado se describen los cambios más sobresalientes en materia tributaria realizados entre 1987 y 1995.

Cabe señalar que a lo largo del capítulo se da prioridad a la descripción de las reformas realizadas al ISR e IVA, debido a que es la evolución de estos dos impuestos la que tomaremos como referencia básica en el siguiente capítulo.

A. Antecedentes

Hacia finales de la década de los 50's el financiamiento del déficit fiscal no presentaba grandes problemas; de hecho el entorno macroeconómico mexicano general era bastante prometedora. El modelo de sustitución de importaciones se encontraba en pleno auge, generando un dinamismo económico que parecía ilimitado; el tipo de cambio, establecido en 12.50 pesos por dólar, desde abril de 1954, se pudo mantener estable hasta iniciada la década de 1970³⁶.

El periodo comprendido entre los años 50's y los 60's, se caracterizó por un crecimiento estable, con altas tasas de crecimiento mayores del 6% anual y tasas de

³⁶ Carciofi, Ricardo, et al. *Reformas tributarias en América Latina*, p.217.

inflación anuales de alrededor del 3%; todo esto en un entorno de alta protección por medio de barreras al comercio exterior, así como de una fuerte participación estatal en la actividad económica.

El déficit fiscal no ejercía presiones importantes sobre los mercados financieros, permaneciendo relativamente estable la relación entre deuda pública y PIB. Al no existir grandes problemas de financiamiento la política impositiva no sufrió cambios importantes.

Sin embargo, entre 1955 y 1972 se llevó a cabo lo que Aspe³⁷ llamó la primera serie de reformas relevantes que sufrió nuestro sistema tributario; de la cual surgió la sustitución de un gran número de impuestos sobre la producción y las ventas por un impuesto sobre ingresos mercantiles único y más fácil de administrar, además de la creación de un registro nacional de contribuyentes y el establecimiento del impuesto sobre la renta que substituyó al llamado sistema de cédulas.

El sistema cedular, que en nuestro país prevaleció hasta 1964 (año en que se estableció la Ley del Impuesto sobre la Renta), establecía procedimientos de cumplimiento individual, por gremio o actividad; lo que implicaba que aquellos sujetos dedicados, por ejemplo, a actividades industriales en forma específica, cumplieran sus obligaciones fiscales conforme a las reglas establecidas para dicha actividad, mismas que evidentemente eran distintas a las de otros contribuyentes dedicados a otra actividad.

Es claro que este sistema cedular resultaba poco eficiente, por lo menos en lo referente a su administración. Por no mencionar lo inequitativo y desproporcional de su aplicación, ya que con este sistema la distribución de la carga tributaria entre los contribuyentes, resultaba bastante alejada de los principios básicos que se deberían observar en todo sistema impositivo, los cuales son el de la equidad y proporcionalidad de la carga fiscal³⁸.

Debido a que el sistema cedular no cumplía con la generalidad impositiva fue que se modificó y estableció otra ley que permitiera la aplicación de los principios ya mencionados, bajo un sistema general de distribución de la carga fiscal.

³⁷ Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, p. 95.

³⁸ Bettinger, Herbert. "El sistema fiscal mexicano", en *México a la hora del cambio*, p. 268.

Para realizar esto se requirió de la reunión de los diversos regímenes cedulares, esto es, se llevó a cabo la globalización cédular, con el fin de que la Ley del Impuesto sobre la Renta unificara los procedimientos para determinar la base tributaria para quienes se dedicaran al comercio, industria, agricultura, ganadería o pesca.

Así, la Ley del Impuesto sobre la Renta sustituyó al anterior sistema cédular, el cual sólo observaba la equidad y la proporcionalidad, en lo tocante a un régimen individual y originaba desviación cuando se comparaban distintos regímenes, correspondientes a distintas actividades.

El principio de generalidad se incluye en el sistema impositivo al ponerse en marcha la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que ésta comienza a contemplar el procedimiento de globalización del ingreso; consistente en la suma del total del ingreso obtenido por el contribuyente, sobre el cual se aplica el gravamen tras permitir la deducción de los gastos propios.

En lo que respecta a la instrumentación del impuesto sobre ingresos mercantiles único, éste vino a sustituir a un gran número de impuestos sobre la producción y las ventas, que dificultaban la administración de dichos gravámenes.

Si bien este nuevo impuesto de alguna forma simplificó la administración fiscal, por otra parte provocó el surgimiento del llamado *efecto cascada*. Esto es, que el impuesto se debía pagar en cada una de las etapas de producción y comercialización, y en todas ellas por consiguiente aumentaban los costos y los precios provocando efectos acumulativos, los cuales finalmente recaían en los consumidores³⁹.

Pese a estos cambios en la imposición, el esfuerzo fiscal en el caso de los impuestos directos fue escaso comparado con otros países con desarrollo similar al de nuestro país (en ese periodo). Entre 1950 y 1970 los ingresos tributarios dependían principalmente de los impuestos indirectos, tales como el impuesto sobre la cifra de negocios, impuestos a la importación e impuestos específicos a las mercancías.

Fue hasta la década de 1970, que se comenzó a reformar de manera relativamente importante el sistema impositivo mexicano. Entre los cambios realizados merece la pena destacar:

³⁹ Ver Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, 1982.

- La inclusión de la tributación sobre las rentas inmobiliarias y sobre los intereses financieros.
- La introducción de modificaciones al esquema de impuestos sobre los ingresos mercantiles, orientadas hacia la coordinación de impuestos a las ventas federal y de los estados. Con lo que se eliminaron los tratamientos diferenciales que habían prevalecido en los 32 Estados. Lo cual serviría de base para la introducción del IVA⁴⁰.

En el periodo comprendido entre 1970 y 1976 llamado *Desarrollo compartido*, el gobierno decidió promover una mejor distribución del ingreso e incrementar el empleo, a través del incremento de las erogaciones públicas. En consecuencia el Estado requirió de una cantidad mayor de ingresos, por lo que inició un proceso de cambios importantes en materia fiscal.

Se incrementaron las tasas de los impuestos selectivos al consumo, se hicieron esfuerzos por mejorar el cumplimiento fiscal y sobre todo se intentó globalizar en la medida de lo posible el Impuesto sobre la Renta. Sin embargo, debido a una fuerte oposición por parte del sector privado, el gobierno se vio forzado en diciembre de 1972 a detener este proceso de reformas⁴¹.

Como resultado de la política económica seguida durante ese periodo, la proporción de los gastos del gobierno federal respecto del PIB, pasó del 24% en 1970 al 38% en 1976⁴², y dadas las limitaciones ya mencionadas del sistema fiscal, el gobierno tuvo que financiar el incremento de dichos gastos con recursos externos, incrementándose la deuda externa, así como la interna y la tasa inflacionaria. Lo que contribuyó a la devaluación de 1976.

Hacia 1978 la economía comenzó a crecer nuevamente, debido entre otras cosas al incremento de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo (Boom petrolero).

⁴⁰ Carciofi, Ricardo, *Reformas tributarias en América Latina*, p.232.

⁴¹ Ver Solís, *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries*, 1981.

⁴² Urzúa, Carlos, "Tax Reform and macroeconomic policy in Mexico", p.5.

En este contexto, las autoridades fiscales intentaron nuevamente iniciar una reforma impositiva. La cual pretendía básicamente: contrarrestar los efectos negativos de la inflación, asociados al efecto cascada; y actualizar la "tabla" del ISR para personas físicas, pues ésta no tomaba en consideración la tasa inflacionaria.

Entre 1978 y 1981, se comienza a realizar esta tercera ronda de reformas al sistema tributario. En esta etapa se intentó hacer más progresiva la imposición y simplificar la recolección.

Las principales reformas efectuadas en este periodo se pueden clasificar brevemente en dos: las enfocadas al Impuesto sobre la Renta y las dirigidas al Impuesto sobre Ventas.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta (tanto de personas físicas como morales), la principal modificación se centró en la adecuación de éste a los efectos de la inflación. Se comenzaron a practicar los ajustes por inflación en la base tributaria, especialmente en impuestos a las rentas de las empresas; preparando con esto el camino hacia la indización completa, que habría de practicarse durante el periodo siguiente.

Además, en 1979 el gobierno a través de la Ley del Impuesto sobre la Renta, puso en vigor el *Sistema de Integración Fiscal*, con el propósito de gravar como contribuyente al sujeto al que se le paga un dividendo y no a la actividad empresarial. De esta forma el sujeto pasivo final sería el propio accionista que resultaba beneficiado por la actividad empresarial.

Se pretendía con este sistema eliminar la doble tributación de que eran objeto los accionistas empresariales. Pues éstos pagaban doble impuesto: el primero cuando la empresa genera el ingreso (la empresa debía pagar un impuesto del 42%), y el segundo cuando el accionista recibe el dividendo generado por la empresa (debiendo pagar un impuesto de 21%).

Sin embargo, el *Sistema de Integración Fiscal* no funcionó, aparentemente debido a que no era fácil la aplicación del mismo para la generalidad de los contribuyentes (o por lo menos esa fue la causa planteada, en la Exposición de Motivos de 1982). Por esto, se intentó reforzar al SIF con una ley nueva que permitía a las empresas, a partir del 1° de enero de 1983, la deducción de los dividendos. Con lo cual, la empresa consideraba el

pago de dividendos como un concepto deducible, de modo tal, que quien lo recibía lo contabilizara como acumulable.

Respecto al Impuesto sobre Ventas, éste fue sustituido por el Impuesto al Valor Agregado. La introducción del IVA fue el cambio fundamental realizado en esta etapa. A su instrumentación se había opuesto fuertemente el sector privado en los 60's, pero finalmente fue aprobado por el Congreso de la Unión en 1978, y puesto en vigor a partir del 1° de enero de 1980.

El IVA se introdujo a una tasa básica para la mayoría de los bienes del 10%, con una tasa cero para algunos productos agrícolas básicos y para la canasta básica (ampliada en 1991), y una tasa del 6% a lo largo de la frontera norte. Con la introducción de este impuesto fue posible la abolición del Impuesto sobre Ventas, así como de cuatrocientos impuestos municipales y estatales, y treinta específicos de carácter federal.

Por otra parte, cabe destacar que en 1980⁴³, se puso en vigor un nuevo ordenamiento referente a la relación entre los Estados en materia tributaria: La Ley de Coordinación Fiscal. La cual se puso en marcha con el fin de realizar los siguientes objetivos:

- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal.
- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos fiscales.
- Distribuir entre ellos dichas participaciones.
- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. Constituir los organismos en materia de coordinación y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Como se puede observar, se han llevado a cabo diversas reformas enfocadas al mejoramiento del sistema tributario a lo largo de la segunda mitad de este siglo en nuestro

⁴³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1978. Reformada por últimas veces por diversos publicados el 3 de diciembre y el 29 de diciembre de 1993.

país; sin embargo, resulta claro que aún quedaba mucho por hacer en materia impositiva hacia mediados de la década de los 80's, especialmente debido a los problemas inflacionarios que ocasionaban una merma importante en el total de ingresos recaudados por el Estado.

B. Situación macroeconómica previa a la Reforma Fiscal iniciada en 1987

En este apartado se presente una visión general de los problemas de financiamiento e inflacionarios que caracterizaron a nuestra economía durante la década pasada.

En los años previos a la crisis de 1982 la economía se encontraba en pleno auge, pero "sobrecalentada", lo cual se denotaba por las altas tasas de crecimiento del PIB, así como por el creciente déficit fiscal.

Cuando hacia 1982 se presenta un alza en las tasas de interés externas, combinada con una caída en los precios internacionales del petróleo, el país enfrenta serios problemas de financiamiento, debido principalmente a que desde mediados de los 70's, los recursos fiscales se habían hecho cada vez más dependientes del petróleo. En 1974 los recursos relacionados con este producto representaban el 17.8% del total de recursos públicos y en 1981 esta participación había alcanzado el 30.6%⁴⁴. En tanto que el resto de los recursos tributarios y no tributarios, había perdido importancia relativa y absoluta, esto a pesar de la introducción del IVA.

En este contexto, y como consecuencia de la combinación de políticas expansivas y de la entrada de capital⁴⁵, se presentaron presiones inflacionarias, caída del tipo de cambio real y por ende deterioro en los términos de intercambio. Lo que desembocó en serios problemas financieros, de manera tal que el financiamiento externo se hizo insostenible en febrero de 1982, cuando el tipo de cambio pasó abruptamente de 28 a 45 pesos el dólar.

⁴⁴ Carciofi, Ricardo. Reformas tributarias en América Latina... p.228.

⁴⁵ Entrada de capitales derivada del financiamiento externo de los desequilibrios fiscales, registrados entre 1978 y 1981, año en que este indicador alcanzó 14% respecto al PIB, el doble del registrado en 1978. Véase Carciofi, Ricardo. Reformas tributarias en América Latina.

Se comenzaron a implementar diversas medidas tendientes a restaurar la estabilidad financiera. Entre las que se destacan, el congelamiento de las cuentas en dólares y la declaración de moratoria de la deuda externa del gobierno mexicano, en agosto de 1982; así como la nacionalización del sistema bancario, en septiembre del mismo año.

Y en el aspecto tributario se optó en 1983, por incrementar la tasa del IVA, la cual pasó del 10 al 15% y el Impuesto sobre la Renta de las personas físicas fue incrementado con una sobre tasa del 10%; además se reajustaron las tarifas públicas; sin embargo, la medida más drástica fue por el lado del gasto, al reducirse las erogaciones de capital. La inversión pública disminuyó de manera importante. Sobre esta variable recayó la mayor parte del ajuste en esta etapa.

La disminución de la participación estatal y por ende de la inversión pública, se logró principalmente mediante la liquidación o venta de empresas paraestatales no prioritarias, y el drástico recorte de los gastos de capital del sector público.

Estas medidas formaban parte de "la política destinada a luchar contra la crisis" que el gobierno comenzó en 1983. Esta política se inició con la puesta en marcha de programas, como el llamado de "ajuste a la política económica"⁴⁶, al que siguieron muchos más, entre los que se destaca el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) programa ortodoxo⁴⁷, implementado en 1983, cuyo objetivo principal era el de corregir el desequilibrio de las finanzas públicas, así como sentar las bases de un crecimiento sustentado en fuentes de financiamiento más sanas, y por lo que incluía un drástico recorte del gasto y un tipo de cambio real alto.

En el periodo comprendido entre 1982 y 1987 el objetivo prioritario de la política de ajuste fue la restauración del equilibrio fiscal y de las cuentas con el exterior. De ahí que las reformas al sistema impositivo hayan sido más una respuesta a la necesidad de recursos para el financiamiento del creciente déficit, que una búsqueda de incrementar la eficiencia y equidad del mismo.

⁴⁶ Rivera Ríos, Miguel Ángel. *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*, p.98.

⁴⁷ Por programa de estabilización de corte ortodoxo, se entiende que es aquel que hace mayor énfasis en el uso de políticas de demanda agregada, subestimando su efecto en el empleo y en la producción, y por ende otorga menor importancia a los aspectos estructurales de la inflación; asumiendo que esta última sólo puede corregirse mediante una política monetaria restrictiva.

Posteriormente entre 1986 y 1987, se presenta la segunda crisis de la década, provocada principalmente por la nueva caída del precio internacional del petróleo; la cual volvió a desestabilizar la economía, al tiempo que la inflación alcanzó tasas altísimas, pues tan sólo en 1987 ésta alcanzó la tasa más alta registrada en nuestro país: 159% (ver anexo).

La magnitud de los desequilibrios que enfrentaba en este periodo el país, exacerbaron las tasas inflacionarias, a lo cual se sumaron los serios problemas de financiamiento de la deuda interna, (acentuados por la subida de las tasas de interés internas), lo cual desembocó en una fuga de capitales en 1987, seguida de una nueva devaluación y mayor inflación.

Ante esta crisis el gobierno optó por una combinación de medidas, adoptando planes heterodoxos, como el Pacto de Solidaridad Económica implementado en 1987, cuyos objetivos centrales eran continuar con el proceso de saneamiento de las finanzas públicas, pero especialmente, reducir la alta tasa inflacionaria.

Y en ese mismo año, 1987, se adopta formalmente una nueva política tributaria que formaba parte integral del paquete de la Reforma Fiscal. Hasta entonces las medidas de ajuste implementadas, sólo se habían centrado en el aspecto del saneamiento de las finanzas públicas, objetivo que se logró, pero no por medio de recursos impositivos, sino por la venta de paraestatales y recorte de los egresos públicos, dejando de lado al sistema tributario.

En consecuencia, en el caso de nuestro país a diferencia de otros países latinoamericanos, no se puede decir que la Reforma Fiscal haya surgido como una respuesta inmediata a la crisis financiera de 1982. Aquí mismo hemos visto que lejos de ello, lo que se comenzó a dar de manera inmediata a la crisis financiera fue una serie de planes y programas de estabilización, tanto ortodoxos como heterodoxos, con el propósito de lograr la estabilización financiera, dándose en un primer momento, más que una reforma, un recorte drástico de las erogaciones gubernamentales, al tiempo que la participación estatal se redujo en la actividad económica.

Esto confirma el planteamiento de Bird⁴⁸, de acuerdo al cual en el caso de México la reforma tributaria no es una respuesta a la crisis, sino más bien representa un proceso paulatino de adecuación del sistema fiscal a las nuevas circunstancias económicas.

C. La Reforma Tributaria iniciada en 1987*

Una reforma tributaria integral no se había llevado a cabo en nuestro país, sino como parte de la Reforma Fiscal iniciada en 1987. Si se habían realizado cambios previos en el sistema impositivo, pero éstos no dejaron de ser modificaciones que de una u otra forma respondían a problemas coyunturales de financiamiento. Esto es que a los impuestos no se les había considerado como una fuente realmente importante de ingresos, más bien se les consideraban como una fuente complementaria.

Lo anterior no equivale a negar la importancia de las reformas implementadas al sistema recaudatorio a finales de los 70's, que incluyeron:

- Reformas al Impuesto sobre la Renta.
- Derogación de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
- Entrada en vigor de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la derogación de alrededor de 30 impuestos específicos de carácter federal.
- La promulgación de una nueva Ley de Coordinación Fiscal.

Estas reformas fueron muy importantes en la evolución y modernización del sistema tributario mexicano, y perfilaron el camino de una reforma integral.

Sin embargo, estas medidas implementadas hasta finales de los setenta no buscaban un cambio integral en el sistema impositivo, es decir, la conjunción de los objetivos de equidad, eficiencia, flexibilidad, sencillez y competitividad internacional.

⁴⁸ Bird, R. M. "Tax Reform in Latin America: A Review of Some ...", p.25.

* Formalmente la reforma fue propuesta en 1987, ver Reforma Fiscal 1987, SHCP, publicada en enero del mismo año; sin embargo la mayoría de los autores consultados hacen referencia a la misma como: Reforma fiscal de 1989.

Fue precisamente como consecuencia de los cambios económicos impulsados por el programa de ajuste "desordenado" que siguió a la crisis, que salió a la luz un problema quizá hasta entonces no contemplado en las reformas previas: la falta de flexibilidad y adecuación de nuestro sistema tributario a los cambios en las circunstancias económicas.

Además se hizo imperante la necesidad de poner en marcha un programa de indización completa, dada la impresionante merma en los recursos recaudados, resultante de la alta tasa inflacionaria.

Debido a lo anterior el gobierno mexicano inició en 1987 una reforma tributaria, que al menos formalmente, pretendía reunir las características de equidad, eficiencia, flexibilidad, sencillez y competitividad internacional, en nuestro sistema impositivo.

Que esto se haya o no logrado, y que se haya dado finalmente preferencia a alguna de estas características, como es la eficiencia, en detrimento de otra como por ejemplo la equidad; no evita que al menos en teoría si se pueda hablar de un intento de reforma integral, cosa que anteriormente no se había visto. De allí se desprende en mi opinión, la diferencia central entre las anteriores reformas y la actual.

El proceso de indización

Entre 1986 y 1987 la reducción de los ingresos tributarios retroalimentaba fuertemente el déficit del sector público, lo que a su vez, creaba presiones sobre la tasa inflacionaria, creando un círculo vicioso, que necesariamente se tenía que romper por medio de una reforma tributaria.

La reducción en los ingresos tributarios provenía básicamente de tres fuentes:

- La reducción de la base gravable de las empresas.
- El rezago en el pago de los impuestos.
- La caída de las ganancias provenientes del petróleo a partir de 1986.

El primer punto se refiere al hecho de que de acuerdo a la Ley del impuesto sobre la renta, las empresas podían deducir la totalidad de sus intereses nominales. Y en

presencia de altas tasas inflacionarias, los intereses nominales crecían a la par con la inflación, por lo que de manera creciente las empresas iban deduciendo más y más sus impuestos; disminuyendo así la base gravable, contrayéndose en consecuencia los ingresos tributarios provenientes de esa fuente.

El segundo punto se refiere al llamado efecto Olivera-Tanzi⁴⁹, pues un impuesto se causaba en un mes y se enteraba al fisco, en promedio, 60 días después, la inflación de esos 60 días, deterioraba los ingresos reales que el fisco terminaba recibiendo.

El efecto Olivera-Tanzi se trató de contrarrestar utilizando diversos mecanismos: de ajuste automático de las categorías del impuesto a la renta de las personas físicas, y la introducción de nuevos métodos contables. Ambas medidas implicaron la disminución gradual de la deductibilidad del componente inflacionario del pago de intereses, y acortamiento de los plazos entre el devengamiento y pago de los impuestos. Esto último se llevo a cabo mediante la Miscelánea Fiscal, acortando los plazos de pago al fisco.

Así, se dispusieron dos correcciones importantes en 1986:

- Las empresas debieron hacer doce pagos anuales del impuesto sobre la renta, en vez de tres como antes y los pagos debieron hacerse sólo diez días después de finalizado el mes. En IVA e Internos también se acortó el periodo de pago, adelantándose la fecha del 20 al 8 del mes siguiente.
- Se decidió redefinir la base del impuesto sobre la renta de las empresas; se propuso la deducción del componente real del pago de intereses, el revalúo por inflación de las pérdidas de ejercicios anteriores y los aportes netos de capital de los accionistas, la inmediata deducción del valor presente de las inversiones utilizando una tasa del 7.5%.

Como resultado de estas medidas, previas a la reforma propuesta en 1987, la pérdida por inflación mostró una reducción importante hacia 1988 (ver cuadro 4.3). Sin embargo, las altas tasas inflacionarias continuaban mermando la recaudación proveniente

⁴⁹ El efecto Olivera-Tanzi se define como la pérdida real en la recaudación sufrida por el gobierno en periodos de altas tasas inflacionarias. Pérdida provocada por el tiempo que transcurre entre el momento en que se causan los impuestos y el momento en que el gobierno recibe realmente los ingresos.

del Impuesto Sobre la Renta de las empresas. Por lo que 1987 se propuso una reforma fiscal "para la estabilización y crecimiento económico", la cual tenía como objetivo básico romper el círculo vicioso entre inflación y la caída de los ingresos tributarios, pero que no por ello dejaba de lado cuestiones referentes con la equidad y simplificación.

Reforma Tributaria propuesta en 1987

Los objetivos fundamentales de la reforma tributaria iniciada en 1987 fueron:

- Romper el círculo vicioso entre inflación y caída de los ingresos tributarios.
- Aumentar la recaudación sin elevar las tasas impositivas, y restaurar la dinámica de los ingresos tributarios y no tributarios.
- En concordancia con un programa de aliento y crecimiento, propiciar el crecimiento económico y el cambio estructural en favor de la inversión productiva y la capitalización de las empresas.
- Mejorar la equidad del sistema tributario.
- Reducir la evasión para fortalecer los ingresos públicos.
- Mejorar la competitividad de nuestras empresas con el sector externo.

Respecto a la tributación de las empresas⁵⁰ se plantearon medidas específicas con miras a realizar un cambio estructural en el sistema impositivo, las cuales se caracterizaron básicamente por:

- El aumento de la base gravable en las empresas.
- La reducción de las tasas del ISR de las empresas para lograr la competitividad⁵¹ y estimular el crecimiento.

⁵⁰ SHCP Reforma Fiscal, 1987, p.20

⁵¹ Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación... "El objetivo de la Reforma al ISR fue reducir en forma significativa las tasas impositivas a las empresas y a las personas físicas a niveles similares a los de Estados Unidos y Canadá..." p.98

- El estímulo a la inversión y al esfuerzo productivo.

La Modificación de la Base Gravable del Impuesto Sobre la Renta de las Empresas fue acompañada por la reducción de las tasas impositivas del ISR. La ampliación de la base imponible fue una medida fundamental, que resultó de la acumulación y deducción de los intereses reales, en lugar de los nominales y de la pérdida de utilidad cambiaria real.

Con lo que se evitó la reducción de la base gravable, de los intereses nominales que iban a la par de la inflación y no representaban un verdadero costo, sino que incorporaban un costo inflacionario que no tenía porque reducirse de la base gravable. Esta medida, al considerar valores reales, evitaba que la base gravable de las empresas se siguiera reduciendo de manera acelerada.

Junto con estas medidas se mantuvieron sistemas de deducción de dividendos, se revaluaron las aportaciones netas de capital de los accionistas y se permitió el ajuste por inflación de las pérdidas que no se lograban amortizar en el periodo.

Además, el nuevo esquema suprimió la necesidad de mantener el costo de inventario; en vez de lo cual simplemente se deducían las compras efectuadas durante el periodo lo que simplificó drásticamente el cálculo de la base gravable.

Y gracias a la ampliación de la base gravable se logró reducir la tasa de imposición de las empresas, de un 42% a un 35%. Reducción que se realizó no sólo con el propósito de lograr la competitividad internacional, sino también como una forma de fomentar el crecimiento económico, lo cual muestra la influencia ofertista, a pesar de que ésta se niegue de manera explícita:

"Al margen de los cuestionables argumentos de las teorías que enfatizan los aspectos de la oferta, la reducción de las tasas puede ejercer importantes efectos sobre los ingresos totales, simplemente porque la gente puede permitirse manejar sus negocios dentro de la ley, sin que los impuestos pongan en peligro la viabilidad de sus empresas".⁵²

⁵² Aspe Armella, Pedro *El camino mexicano de la transformación...*, p. 103.

Por otra parte, se abrió la opción para las empresas de deducir inmediatamente un porcentaje fijo de las inversiones efectuadas durante el año. En otras palabras, si adquirían un activo específico con características concretas, se les permitía una deducción inmediata de éste. Así, si una empresa adquiría un activo que tenía una vida promedio de cinco años, se le permitía deducir más del 85% en el momento de su adquisición. Lo que se esperaba fuera un incentivo importante y sostenido a la inversión.

De manera simultánea, se autorizó la deducción por depreciación, a valor revaluado, de todos los activos depreciables de las empresas. Esto es, dado que lo que ocurría era que la inflación iba haciendo absolutos los valores históricos y de libros de los activos adquiridos en el pasado, de tal manera que iban perdiendo una importancia relativa en los esquemas de depreciación que tenían las empresas; lo que se hizo fue actualizar con la inflación el valor de estos activos depreciables.

Por otra parte, cabe destacar que dada la dificultad de incorporar los conceptos inflacionarios en las leyes impositivas en un solo ejercicio fiscal, se optó por desfasar éstos en un periodo de cuatro años. Lo que implicó el surgimiento de la base nueva o base ampliada, y el que se mantuviera en forma paralela el cumplimiento tributario de la base tradicional³³.

La base ampliada además de incorporar aspectos tributarios en materia inflacionaria, disminuyó los conceptos de deducción o minimizó algunos de ellos. Ejemplo de ello es que, en la base tradicional los intereses pagados por préstamos concedidos al contribuyente eran cien por ciento deducibles y en la base ampliada, solamente el porcentaje que corresponde del interés pactado, después de descontada la inflación del periodo. Utilizando porcentajes, esto implicaba que si se pactaba a una tasa del 15% de interés y la inflación del periodo era del 5%, la parte deducible significaba únicamente el 10% restante.

Sin embargo, el apresuramiento en la desaparición de la base tradicional propició desajustes en el cumplimiento tributario, sobre todo en la recuperación de las inversiones

³³ Debido a la drástica reducción de la inflación, el procedimiento de dualidad de bases: tradicional y ampliada, no concluyó la transición acordada y la base tradicional fue eliminada antes de lo establecido. Dicho apresuramiento se presenta en el régimen de transición, ya que se debió haber efectuado en 4 años, iniciándose en 1987 concluyendo en 1991, año en el cual se debía aplicar en su plenitud el sistema de base amplia.

en inventarios, así como en las deducciones que en el sistema anterior se consideraban y no eran aceptadas por el que quedó en vigor.

Además de las reformas referentes a la tributación de las empresas, se propusieron otras medidas relevantes en materia impositiva⁵⁴, como son:

- Ajuste inflacionario gradual a los intereses pagados por empresas a personas físicas.
- Reestructuración y ajuste del 100% en promedio a la tarifa de ingresos gravables de las personas físicas.
- Eliminación de la tarifa adicional y reducción a partir de 1988 de la tasa máxima de gravamen, para llegar a 50% máximo en 1991.
- Racionalización de las bases especiales de tributación.
- Estimulo a la eficiencia recaudatoria de las entidades federativas, mediante el otorgamiento del 35% de la recaudación que exceda una meta preconvenida con la federación.
- Establecimiento de un nuevo esquema de gravamen a los automóviles que mantiene la carga fiscal en su nivel actual.
- Actualización y corrección de los derechos para actualizar el rezago con respecto a la inflación.

Además de estas medidas se plantearon objetivos de simplificación del sistema fiscal vigente, así como la puesta en marcha, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la llamada "Cruzada Nacional contra la Evasión, reestructurando la organización administrativa a nivel central y regional; fortaleciendo los recursos humanos; estableciendo nuevos sistemas de revisión y perfeccionando los existentes"⁵⁵.

Estos fueron los principales objetivos y medidas puestas en marcha a partir de 1987 como parte de la Reforma Fiscal. En los años posteriores se derivaron nuevos cambios y medidas enfocadas al mismo fin: reestructurar el sistema impositivo con el

⁵⁴ SHCP Reforma Fiscal 1987, p. 21.

⁵⁵ *Ibidem*, p.22.

propósito de adecuarlo a las nuevas circunstancias, principalmente en lo que toca a su competitividad a nivel internacional.

Principales reformas realizadas entre 1988 y 1995

Los años comprendidos en este periodo coinciden con una nueva administración, la de Salinas de Gortari. Es en esta etapa cuando se ponen en práctica las medidas más importantes en materia tributaria. Los principales cambios se enfocaron hacia:

- La simplificación de las formas de declaración de impuestos para las pequeñas empresas.
- La instrumentación de severas penalidades para los evasores fiscales.
- La adopción de tasas impositivas "competitivas" con las prevalecientes en Estados Unidos.

Entre las reformas más importantes en este periodo se destaca la introducción del **impuesto al activo de las empresas**. Este impuesto se aprobó en 1989 y entró en vigor en 1990. Este gravamen es complementario al ISR de las sociedades mercantiles y es de difícil evasión, ya que grava en un 2% el patrimonio visible (activos fijos y financieros) de las empresas.

Impuesto al Activo de las Empresas

Este impuesto, que parece ser muy novedoso, (y lo es en el caso de nuestro país) no lo es del todo, pues una variante de este impuesto parece haber sido ya utilizada en Milán en el siglo XVII. Es también interesante hacer notar que un impuesto similar fue implementado en 1988 en Bolivia; aunque con muchos problemas.

En nuestro país las principales características del Impuesto al Activo de las Empresas son las siguientes:

- Es un crédito sobre el impuesto al ingreso de las corporaciones, por tanto funciona como un impuesto mínimo sobre el ingreso de las empresas. Si ocurre que este último es menor que el impuesto al activo, el crédito puede ser transferido tres años hacia el futuro.
- Es un impuesto sobre el total de los activos.
- Este impuesto evita los efectos cascada porque no grava los activos de otras empresas de la misma firma o corporación.
- Las empresas nuevas están exentas durante los dos primeros años del pago de dicho impuesto.
- El sector financiero está totalmente exento de este impuesto.

La implementación del Impuesto al Activo ha resultado eficiente, en el sentido de que es difícil de evadir, por lo que se ha convertido en fuente importante de recursos para el gobierno. Sin embargo, es aún una cuestión abierta si perdurará dadas las constantes críticas y oposición que ha provocado su instrumentación por parte del sector privado³⁶.

Quizá como resultado de esta oposición fue que en 1995 la tasa del IMPAC se redujo de 2% al 1.8%; y se amplió a cuatro años el plazo de gracia para que las empresas nuevas no paguen este impuesto. Además se agregó que las pérdidas generadas en un año fiscal determinado pudiesen reducirse del monto a pagar de tal gravamen, en función del ISR cubierto en los tres años anteriores.

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

A lo largo de la década de los 80's los ingresos recaudados por concepto del IVA habían disminuido constantemente, lo cual parece haber sido una de las razones por las que en 1989 el gobierno federal (vía el congreso) revocó la autoridad de los gobiernos estatales de actuar como intermediarios en la recolección de este impuesto.

Durante la administración de Salinas las principales reformas al IVA fueron:

³⁶ A principios de 1993, alrededor de 16,000 firmas han buscado protección contra este impuesto a través de un amparo, un refugio legal al que se pueda apelar en caso de un posible abuso por parte de la autoridad. Sin embargo el amparo fue detenido por la Suprema Corte de Justicia en abril de 1993.

- En 1990 la recolección del IVA pasó de las manos de las autoridades estatales a las del gobierno federal; el cual argumentó para dicho cambio que los Estados no ponían el esfuerzo suficiente en la recolección de este impuesto.
- La disminución de la alícuota, la cual tuvo lugar en noviembre de 1991, cuando la tasa básica del IVA fue disminuida del 15% al 10%, tasa que también fue aplicada a los bienes de lujo, así como a todo lo largo de la frontera norte.

Como consecuencia de estos cambios, la recolección por concepto del IVA cayó en 1992 alrededor del 21% en términos reales comparada con la de 1991; asimismo esta caída representó alrededor del .86% del PIB³⁷.

En 1995 la tasa de este impuesto nuevamente se modificó, pasando la tasa general de 10 al 15%, esto con el fin de fortalecer el equilibrio en las finanzas públicas. Este cambio tuvo lugar durante marzo de 1995.

Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas

Desde la crisis de 1982 la recaudación proveniente del impuesto sobre el ingreso de los individuos cayó abruptamente hasta 1988; lo cual ocurrió pese a haberse gravado éste con una sobre tasa del 10% en 1983, y de haber sido constantemente ajustado por la inflación en la "tabla" de tasas impositivas para este gravamen.

Siendo quizá la acentuada evasión fiscal junto con el crecimiento de la economía subterránea, las causas más importantes de esta tendencia.

Con el propósito de revertir esta tendencia, durante este periodo destacan los esfuerzos por la búsqueda de mecanismos de recolección de ingresos más eficientes, que disminuyeran la evasión; y la ampliación de la base gravable.

Este último punto, se ha tratado de llevar a cabo mediante la incorporación a la base gravable de actividades económicas antes no incluidas, esto por medio de un régimen fiscal simplificado en el caso de los pequeños contribuyentes.

³⁷ Urrúa, Carlos. "Tax Reform and Macroeconomic Policy in Mexico". p.20

Además se eliminaron algunas exenciones con el fin de incrementar al número de contribuyentes. Sin embargo, al respecto las autoridades fiscales han mandado señales confusas. Ya que, por un lado, el gobierno incorporó en 1993 los derechos de autor en la base gravable del impuesto sobre la renta, a pesar de la fuerte oposición por parte de los escritores mexicanos; pero por otra parte, las utilidades percibidas por los individuales en el mercado de valores están todavía exentos de este gravamen, de tal forma que los objetivos de equidad, parecen nuevamente dejarse de lado.

De este modo las principales reformas que se pueden destacar, son:

- La reducción de la tasa máxima del ISR a las personas físicas, la cual pasó de 50 a 35%.
- La indización del ISR al índice de precios al consumidor.

Cabe señalar por último que en 1995 se permitió la bonificación fiscal para los trabajadores con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos.

Régimenes especiales de tributación, exenciones y deducciones

Durante este periodo se hicieron numerosas modificaciones, destacándose la desaparición de tratamientos preferenciales o de exención a sectores integrales de la economía existentes en la Ley del Impuesto sobre la Renta. Entre los más importantes se pueden mencionar el Régimen de bases especiales de Tributación y el de Contribuyentes Menores. Estos sistemas representaban verdaderos refugios fiscales para un amplio número de contribuyentes, además de una vía sencilla de elusión y evasión fiscal.

Además se eliminaron las exenciones fiscales y tasas especiales a que estaban sujetos algunos sectores de la economía, como era el caso de la agricultura, la pesca, la silvicultura, la ganadería, el transporte de carga y de pasajeros, bancos e industria editorial; adoptándose para estos sectores el mismo régimen aplicable al resto de la economía, de manera que las empresas (principalmente las pequeñas) que hasta entonces tributaban de acuerdo al régimen especial, fueron incorporadas a partir de 1990 al régimen general de la

Ley del ISR mediante el régimen simplificado. El cual consiste en cobrar el impuesto sobre la base del flujo de caja.

Régimen simplificado para las pequeñas empresas. Este régimen entró en vigor el primero de enero de 1990, con lo que se dejó de aplicar el régimen de contribuyentes menores; aunque no en su totalidad, pues se continuó aplicando este último a giros económicos de menor importancia, como se refleja en las disposiciones legales que se dieron a conocer en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1989.

El Régimen Simplificado consiste en un esquema que está basado en una contabilidad de flujo de efectivo y que establece un mínimo de requisitos formales. Por ejemplo, aquellas empresas que venden más de 600 millones de pesos al año, o menos, están obligadas a registrar y establecer un sencillo sistema de contabilidad, consistente en un libro de entradas y salidas. Con este régimen el impuesto a pagar deja de ser una cantidad fija, puesto que ahora se calcula con base a los flujos de la empresa y no de manera discrecional.

Con este sistema las autoridades pretenden gravar al sector que antes tributaba de acuerdo al esquema de Contribuyentes Menores, de manera proporcional a su tamaño pero de tal forma que se eliminen las distorsiones en los precios relativos causadas por los tratamientos diferenciales a distintos sectores. Además se pretende fortalecer la recaudación al incorporar a la economía informal a la formal.

En lo que respecta al esquema de deducción de inversiones a través de la depreciación acelerada, éste fue ajustado para incluir solamente aquellos proyectos de inversión que se realicen fuera de las tres principales zonas metropolitanas, como son: el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

A las pequeñas y medianas empresas, se les permitió a partir de 1995 la deducción de las inversiones que realicen dentro de las zonas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Así como también se autorizó que éstas efectúen el pago provisional de sus impuestos, cada tres meses.

Impuestos derogados

Entre los principales impuestos derogados en este periodo se encuentran, los siguientes:

- En el ISR a las personas físicas, se eliminó el de dividendos y se exentó las ganancias por la venta de casas habitación del contribuyente.
- Se eximió del impuesto sobre automóviles nuevos a los coches populares (las tasas aplicables a los demás vehículos se redujeron significativamente).
- Las tasas de los impuestos especiales sobre cigarros y bebidas alcohólicas tuvieron reducciones importantes.
- Se eliminó el impuesto especial sobre el consumo de refrescos.
- Se derogó el derecho a la minería

Simplificación administrativa

En lo que toca a este punto durante 1993 se avanzó en la descentralización de las funciones de cobro de los impuestos, así como en tornar más eficientes los mecanismos de control mediante el uso de sistemas de información y comunicación con tecnología de vanguardia.

Para ello se instalaron módulos de recepción de trámites fiscales en 239 oficinas de correos en todo el país, recibiendo estos módulos todos los trámites de inscripciones, modificaciones de situación fiscal, solicitudes de servicios y los relacionados con aclaraciones de créditos fiscales.

A la vez, se crearon veinte administraciones locales, en las que se ubicaron módulos de atención fiscal al contribuyente.

Con el fin de simplificar los trámites, apoyar a los contribuyentes y mejorar el control administrativo se redujo el número de declaraciones y la información requerida en las mismas. Además, se estableció un sólo formato de declaración para los pagos

provisionales que incluyen las diversas contribuciones; asimismo se ampliaron los plazos de entero de las mismas y se armonizó la fecha de pago de casi todos los impuestos.

Por último, cabe destacar que, se estableció el pago trimestral para los individuos que perciben ingresos por honorarios.

Evasión fiscal

Respecto al cumplimiento fiscal durante la administración de Salinas en contraste con la política seguida al respecto en las administraciones anteriores, las autoridades fiscales decidieron atacar verdaderamente el problema de la evasión.

Esto se reflejó en el severo incremento en el número de auditorías fiscales, así como en el de casos juzgados por evasión hacia principios de los 90's. Muestra de esto es que entre 1929 y 1988 hubo tan sólo 2 procesos penales por evasión fiscal; en tanto que, entre 1989 y 1991 se realizaron más de 200 sentencias, todas las cuales implicaron privación de la libertad.

Otro mecanismo implementado con el fin de reducir la evasión fiscal fue la introducción de las máquinas registradoras de comprobación fiscal en 1992. Estas máquinas tienen una memoria fiscal y un dispositivo de seguridad que garantiza su inviolabilidad. Están obligados a adquirir estas máquinas, aquellos contribuyentes que efectúen ventas al menudeo y con local fijo.

En cuanto a las medidas de control puestas en marcha, destacan las relativas a las deducciones que permite el ISR de las empresas, pues este renglón era presa fácil de abusos. En consecuencia, se definieron más estrictamente los requisitos necesarios para la deducibilidad de conceptos como, gastos en restaurantes, gastos de viáticos por hospedaje y alimentos, arrendamiento de automóviles, gastos de comedores de las empresas, así como gastos e inversiones en automóviles.

Otras reformas

En el ámbito constitucional, la reforma más relevante que se efectuó fue la realizada al artículo 115⁵⁸. Con esta reforma los Estados cedieron a los municipios gran parte de su potestad fiscal; de tal modo que éstos se adueñaron de impuestos y derechos importantes sobre la propiedad raíz como son: el predial, adquisición de inmuebles, fraccionamientos, licencias de construcción y los derechos de agua.

Antes de la modificación a este artículo, los municipios percibían lo que en parte les asignaban los poderes estatales y la federación, con la periodicidad que éstos desearan, de tal forma que resultaba altamente discrecional. Con esta reforma se buscó garantizar un mayor flujo de recursos a nivel municipal así como avanzar en la descentralización.

Cabe señalar, que la reforma a este artículo, no fue suficiente para incrementar los ingresos municipales, pues entre 1984 y 1989, no se registró un incremento importante en la recaudación de los impuestos y derechos concedidos. Lo cual denotaba la falta de incentivos que motivaran a los municipios a incrementar la recaudación de sus gravámenes.

Este incentivo se dio por medio de la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal⁵⁹ en 1989, con la cual se incluyó el impuesto predial y los derechos de agua entre los impuestos asignables a las entidades federativas, para el cálculo de los porcentajes que les corresponde dentro del Fondo General de Participaciones. De tal forma, entre 1989 y 1991, se observó un notable incremento en los montos recaudados por concepto de dichos gravámenes⁶⁰.

Otra medida importante fue la introducción del mecanismo del *timbre fiscal*, con el fin de fomentar la repatriación de capitales depositados en el extranjero por residentes mexicanos. Este mecanismo consiste en que la persona que desea traer su dinero al país, no es obligada a declarar la operación, pero de manera anónima debe comprar *estampillas*

⁵⁸ Esta reforma fue propuesta en 1984 por el presidente Miguel de la Madrid. Véase Bettinger, Herbert. *El sistema fiscal mexicano*, p.281

⁵⁹ A través de la Ley de Coordinación Fiscal se define la parte proporcional, que por disposición constitucional otorga a las entidades federativas la SHCP.

⁶⁰ Véase Jhabvala Marshall, Firdaus. "Un análisis de la recaudación de los Derechos de agua y el Impuesto Predial." 1992.

fiscales por 1% de la cantidad repatriada; y solo en caso de auditoría debe mostrar las estampillas a las autoridades.

Finalmente, es importante mencionar que durante 1995, se introdujeron nuevos cambios en diferentes ámbitos, tales como:

- Ampliación de la deducción inmediata de las inversiones para todas las empresas, al disminuirse la tasa de descuento del 5 al 3%.
- La exención del ISR a las reestructuraciones de compañías de un mismo grupo empresarial.
- La aplicación del IVA únicamente a los intereses ajustados por inflación de los créditos al consumo y tarjetas de crédito.

De la descripción de las principales reformas llevadas a cabo entre 1987 y 1995 se puede deducir que se ha tratado de una importante reforma tributaria, pues ésta ha incluido de manera general, una revisión de las tasas impositivas, una ampliación de la base gravable y el mejoramiento de la administración tributaria, combinando todo esto con un mayor control a fin de contrarrestar la evasión fiscal..

Capítulo IV

Evaluación crítica de los aportes de la Reforma Tributaria

En el presente capítulo se pretende con base a lo ya expuesto en los capítulos precedentes, hacer una evaluación de los logros y alcances que en México tuvo la Reforma Fiscal en su aspecto tributario. Sin embargo, dicha evaluación es limitada y modesta, dado que se realiza a partir tan sólo de tres criterios básicos:

- El monto o volumen en que se incrementó y/o disminuyó la percepción de ingresos tributarios relativos, es decir, como proporción del PIB.
- Los cambios en la equidad, esto es, qué tan justa fue la distribución de la carga fiscal a partir de la reforma.
- Capacidad del sistema tributario de influir, de manera importante, en el comportamiento de los agentes económicos, específicamente en lo que toca a sus decisiones de inversión y ahorro.

De tal forma se pretende dar respuesta a cuestiones como ¿la cantidad relativa de ingresos tributarios estuvo a la altura de las expectativas creadas por la Reforma impositiva?; en otras palabras ¿se dio una compensación entre lo que por un lado se dejó de gravar, y lo que por el otro se comenzó a gravar?, ¿qué tan equitativo resulta en la práctica, el hecho de exentar las utilidades provenientes de activos en la bolsa, en contraste con el gravamen a los intereses provenientes de cuentas bancarias de ahorro?, ¿qué tan eficiente y equitativo es un sistema impositivo basado en gravámenes indirectos?, etc.

En cuestiones como éstas se centra este capítulo, con el propósito de observar qué tan relevante y exitosa fue la Reforma Tributaria, así como qué tanto falta por hacer.

A. Evolución de los ingresos tributarios como proporción del PIB.

El cuadro 4.1 presenta la evolución de los ingresos federales, y dentro de ellos los tributarios no petroleros, los cuales representan el objeto de estudio del presente trabajo. Con base en la evolución de éstos, el periodo comprendido entre 1977 y 1995, se puede subdividir en tres etapas, que conviene delimitar para comprender claramente los resultados de la Reforma.

En el primer subperiodo: 1977-1979, se alcanzaron altas tasas de recaudación tributaria, como lo indica el dato de 1979 año que los ingresos tributarios no petroleros representaron el 11.57% del PIB.

La segunda subetapa comprende de 1980 a 1986 aproximadamente, y corresponde al periodo de decadencia del sistema tributario prevaleciente, siendo la caída del Impuesto Sobre la Renta de las Empresas especialmente grave en 1983. Cuestión derivada principalmente de las altas tasas inflacionarias, las que como ya se mencionó en el capítulo anterior, generaron el efecto Olivera-Tanzi, lo que implicó una importante merma en la recaudación.

La tercera subetapa se inicia entre 1987 y 1988, y termina en 1995; ésta comprende el proceso de la reforma impositiva, gracias a lo cual parece haber una recuperación en el nivel de ingresos recaudados.

No obstante, como se observará más adelante, la reforma sólo logra muy limitadamente sus objetivos y en otros sentidos parece ser contraproducente, pese a los numerosos cambios que la Reforma Fiscal propuesta desde 1987 ha venido realizado en la estructura impositiva mexicana.

Lo anterior resulta más claro si se compara el nivel máximo de los ingresos tributarios alcanzado a finales de los 70's con el logrado entre 1992 y 1993. Efectivamente se observa un aumento en la relación entre ingresos tributarios-PIB, la cual pasa del 11.57% en 1979 al 13.55% en 1993, pero en vez de que este incremento, y aún otro mayor fuera generado por las empresas (principalmente por las grandes empresas), fueron las personas físicas, las que en su calidad tanto de causante directo (al ser gravado con el

Cuadro 4.1													
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL													
(Como proporción del PIB)													
Año	Total de Ingresos	Total de impuestos trib.	Total de Imp. sobre	ISR personas físicas	ISR personas morales	Otros imp. sobre	IVA	IEPS	Servicios telefónicos	Impostación	Exportación	Accidentes	Otros
1977	12.34	10.91	5.00	2.49	2.05	0.54	2.19	1.50	0.20	0.50	0.35	0.00	0.85
1978	13.23	11.36	5.80	2.78	2.32	0.60	2.26	1.44	0.19	0.63	0.21	0.07	0.80
1979	13.85	11.57	5.67	2.43	2.63	0.61	2.45	1.33	0.19	0.94	0.10	0.07	0.83
1980	15.28	11.10	5.53	2.31	2.75	0.47	2.47	0.93	0.14	1.07	0.08	0.00	0.82
1981	15.18	10.72	5.41	2.43	2.52	0.46	2.84	0.87	0.14	0.98	0.05	0.00	0.95
1982	15.47	8.80	4.73	2.56	1.71	0.46	2.21	1.57	0.13	0.79	0.02	0.00	0.25
1983	18.00	10.24	4.00	1.80	1.49	0.62	3.05	2.30	0.15	0.42	0.02	0.13	0.19
1984	17.27	10.00	3.80	1.85	1.80	0.55	3.07	2.13	0.14	0.41	0.01	0.12	0.23
1985	17.34	9.91	4.01	1.91	1.54	0.56	2.88	1.98	0.12	0.62	0.01	0.00	0.23
1986	18.30	11.15	4.22	1.91	1.77	0.54	2.89	2.61	0.16	0.81	0.00	0.14	0.25
1987	18.05	11.05	4.03	2.16	1.44	0.43	3.19	2.36	0.17	0.81	0.01	0.24	0.24
1988	17.80	12.32	5.15	2.30	2.30	0.47	3.48	2.52	0.21	0.40	0.01	0.18	0.33
1989	18.21	12.88	5.30	2.50	2.49	0.38	3.44	2.28	0.25	0.82	0.02	0.20	0.32
1990	17.57	12.12	5.25	2.67	2.33	0.25	3.76	1.40	0.25	0.94	0.01	0.18	0.34
1991	20.40	12.13	5.24	2.89	2.17	0.18	3.67	1.31	0.14	1.15	0.00	0.24	0.30
1992	21.00	12.85	5.82	3.15	2.47	0.20	3.21	1.79	0.17	1.20	0.00	0.21	0.50
1993	18.04	13.55	6.29	3.90	2.47	0.22	3.44	1.72	0.19	1.12	0.00	0.32	0.46
1994	15.40	11.28	4.86	—	—	—	2.71	1.97	—	0.80	—	—	0.75
1995	15.62	9.50	3.84	—	—	—	2.80	1.30	—	0.62	—	—	0.87

Fuente: Informe de Gobierno EZM, 1995 Y 1998

Impuesto Sobre la Renta), como de causante indirecto (a través del pago del Impuesto al Valor Agregado) quienes hacen el mayor aporte.

Lo anterior se corrobora si se observa la evolución de los ingresos recaudados vía Impuesto Sobre la Renta como proporción del PIB. Con el estallido de la llamada crisis de la deuda y la inestabilidad macroeconómica resultante, la captación relativa por concepto de este impuesto declinó continuamente hasta mediados de la década de los 80's. Dándose una recuperación hacia finales de la misma, la cual se atribuye fundamentalmente, a una medida relativamente simple, como fue la readministración del sistema de cobros con el fin de contrarrestar el efecto inflacionario (Olivera-Tanzi).

El impacto atribuible al rediseño integral del sistema impositivo, esto es, la fijación de tasas menores tanto para personas físicas como para empresas y la eliminación de algunos de los regímenes de tributación especial tuvo un efecto relativamente menor.

Cuando entraron en vigor las reformas fundamentales (ver capítulo III) la captación relativa por concepto del Impuesto Sobre la Renta había pasado de un mínimo de 3.9 a 5.3% (un incremento de 1.4%), en tanto que a la reforma se le puede atribuir un punto porcentual del PIB (al pasar a 6.3%)⁶¹.

Sobre la tendencia del Impuesto Sobre la Renta existen dos hechos que parecen preocupantes:

- La mayor carga recae sobre las personas y no sobre las empresas (ver cuadro 1).
- Si se comparan los montos relativos del ISR de 1980 y de 1993, se comprueba que la aportación de las empresas disminuye en lugar de aumentar.

En los montos del Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas van mezclados ingresos producto del trabajo con ingresos de capital. En la medida que no se tuvo acceso a datos coherentes que nos permitieran ponderar el peso de cada uno de éstos, ya que esos

⁶¹ Se está tomando 1989 como el año culminante de la reforma impositiva basada en la indización, en tanto que 1993 se presenta como el año culminante de la reforma impulsada por Aspce.

Cuadro 4.2								
Total de contribuyentes activos a nivel federal								
(miles de personas)								
Años	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Contribuyentes Activos	1759,4	1929,2	3077,9	3374,7	4812,5	5421,5	5847,2	5439,9
Personas Físicas	1457,4	1603,8	2741,1	3042,2	4461,3	5066,7	5276	5064,7
Personas Morales	301,9	325,3	336,8	332,5	351,2	354,7	361,0	375,2

Fuente: Primer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Porca de León, Anexo Estadístico, 1995.

datos son de circulación restringida, se hicieron las siguientes deducciones que se consideran verídicas y consistentes con el resto de la información que aquí se ha manejado:

- La ampliación del patrón de contribuyentes se efectuó no a partir de grandes causantes los cuales ya estaban registrados, sino de causantes nuevos cuyos ingresos relativamente modestos les habían permitido pasar previamente inadvertidos (ver cuadro 4.2). En ese sentido, el incremento del aporte tributario logrado por la reforma, se realizó a partir de incluir ingresos salariales o cuasialariales y no de ingresos de capital propiamente dichos.
- En el periodo de estudio los ingresos salariales sufrieron una caída histórica, por lo cual los causantes físicos pertenecientes a los estratos bajos y medios estuvieron contribuyendo al fisco con un pago relativo mayor.
- Los ingresos personales de capital como dividendos e intereses, fueron objeto de un régimen preferencial, por lo cual su contribución relativa al impuesto global de las personas físicas fue presumiblemente menor en este periodo.

El hecho de que la mejoría en la proporción recaudada por concepto del Impuesto Sobre la Renta, se alcanzó como resultado del proceso de indización puesto en marcha entre 1986 y 1987, es también aceptado por Carciofi⁶² en su artículo sobre la reforma tributaria mexicana (ver cuadro 4.3).

En el cuadro 4.3 se muestra que efectivamente hacia 1988 la pérdida de recursos tributarios, provocada por las altas tasas inflacionarias, había disminuido de manera importante; lo que provocó a su vez la recuperación de la proporción recaudada por concepto de ISR.

⁶² Carciofi, Ricardo et al. *Reformas Tributarias en América Latina*, 1994.

Cuadro 4.3

Efecto de la inflación sobre los recursos tributarios		
Años	Tasa de la Inflación %	Pérdida por Inflación %*
1980	29,7	0,41
1981	28,6	0,40
1982	98,8	1,04
1983	80,7	0,88
1984	59,1	0,68
1985	53,3	0,73
1986	105,7	0,78
1987	159,1	0,82
1988	51,7	0,40

*Está expresado como porcentaje del PIB.
Fuente: Banco de México, Informe Anual 1988.

De esta forma, podemos percibir que la recuperación tuvo que ver más con la indización que con las medidas de ampliación de la base de contribuyentes, de la introducción del Impuesto al Activo de las Empresas y de la mayor fiscalización en el pago de impuestos con el propósito de evitar la evasión fiscal.

Por lo que se refiere al IVA se observa un comportamiento distinto al de otros impuestos. Su recuperación se da de manera anticipada gracias al incremento de su alícuota decretado durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. La reducción de la tasa, del 15% al 10%, no le afecta debido a que la mejoría del nivel de actividad económica actuó como compensador (ver anexo).

Se observa una tendencia creciente de los ingresos provenientes del IVA desde 1987 comenzando a decrecer levemente a partir de 1990, en parte a causa de la contracción del consumo privado (ver cuadro 4.7), sin embargo no se denota una caída importante sino hasta 1994, lográndose una leve recuperación en 1995, gracias al incremento de la tasa, la cual paso del 10 al 15%, cuestión que nuevamente viene a acentuar el carácter regresivo del sistema.

Cabe destacar aquí lo que tan acertadamente planteaba Urzúa ya desde 1993, al cuestionar sobre ¿qué tan sustentables a largo plazo eran en realidad las medidas de disminución de alícuotas?, cuestión que se dejó de lado; pero que en 1995 al incrementarse nuevamente la tasa del IVA, muestra que efectivamente dichas reducciones no eran sostenibles en el largo plazo.

En lo que toca a los impuestos especiales al consumo (IEPS), en el cuadro 4.1 se puede observar que la proporción de éstos comienza a disminuir de manera más o menos importante a partir de 1989, sin embargo, esto parece ser consecuencia del rediseño del sistema impositivo, y no una disminución del énfasis los gravámenes indirectos⁶³.

En general se aprecia claramente un incremento moderado en cuanto a la proporción que los ingresos tributarios representan respecto al PIB, pero un tanto insuficiente dada la magnitud de la Reforma impositiva emprendida.

Resulta especialmente pequeño el incremento en la recaudación debido a que entre 1989 y 1994 se denota una recuperación importante en el crecimiento del PIB (ver anexo), de ahí que este incremento de la producción aunado al proceso de reforma impositiva, harían pensar en un incremento mucho más importante en el nivel de recaudación que el observado. De hecho, si se tratara de un sistema impositivo realmente progresivo, ese tendría que haber sido el comportamiento de los ingresos tributarios.

Esto sugiere que la Reforma o no fue lo suficientemente profunda o no hubo una compensación entre lo que por un lado se dejó de gravar, y lo que por el otro se comenzó a gravar.

Dado lo hasta aquí expuesto parece ser lo segundo, aplicándose esto de forma importante al trato favorable a los ingresos de capital. En particular a las diversas exenciones, como de las que son objeto los intereses, dividendos y ganancias especulativas en la bolsa de valores⁶⁴.

Como lo pone en evidencia la información del cuadro 4.4, la capitalización de la bolsa de valores, la cual se utiliza aquí como indicador del nivel de riqueza social que pasa

⁶³ Si se comparan el nivel máximo del periodo de finales de los 70's, con el de principios de la década de 1990, se observa que la proporción de los IEPS se ha incrementado, pues ésta pasó de representar 1.33% en 1979, a 1.79% en 1992.

⁶⁴ Las ganancias especulativas, son aquellas que se obtienen por la compraventa de acciones a plazos cortos, esto es menores de un año.

por los circuitos financieros, se multiplicó por veinte en un periodo de apenas 6 años. Lo que indica que existía una base ampliada para ejercer una mayor tributación; pero que por motivos que aún no han sido suficientemente justificados, esta oportunidad se dejó pasar. En tanto que los ingresos tributarios no petroleros crecieron de manera muy modesta; recayendo la mayor carga fiscal sobre los perceptores de sueldos y salarios, esto es, sobre los productos del trabajo.

Lo anterior se aprecia de manera clara en el cuadro 4.8, en el que se muestra que entre 1988 y 1994 las ganancias provenientes del capital (excedente de operación) alcanzaron los niveles más altos del periodo, en tanto que las remuneraciones de asalariados tendieron a disminuir en particular en 1990, año en que se registra el nivel más bajo.

Cuadro 4.4

Valor de capitalización del mercado (nuevos pesos)			
Año	Subtotal	Series Gob.	Total
1988	31977806	2703305	34681111
1989	60514035	10993843	71507878
1990	96472097	24447877	120919974
1991	303271345	9399577	312670922
1992	433313346	---	433313346
1993	623887424	---	623887424

Fuente: Bolsa Mexicana de Valores, Anuario Bursátil, 1993.

Lo que hace suponer que de haberse incluido las ganancias generadas por las actividades bursátiles en la base gravable, el nivel de recursos recaudados habría sido superior al que se registró como producto de la Reforma impositiva, y esto a través de menos cambios y modificaciones que las realizadas por el proceso de reforma, y que evidentemente generaron gastos importantes además de tiempo. Tan sólo entre 1988 y 1991 se realizaron 1121 modificaciones al sistema tributario, como muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 4.5

Cambios realizados al Sistema Tributario entre 1988 y 1991	
Conceptos	Cambios
Impuesto Sobre la Renta	737
Impuesto al Activo	48
Impuesto al Valor Agregado	64
Impuestos Esp./Prod. y Serv.	80
Ley de Coordinación Fiscal	27
Impuestos/ autos nuevos	15
Código Fiscal	66
Otros	86
Total	1121

Fuente: El Mercado de Valores, núm.3, febrero, 1992

B. La equidad del Sistema Tributario mexicano ¿progresividad o regresividad?

Otro punto relevante es la equidad, la cual como se viene manejando desde el Capítulo I, se entiende como el nivel de justicia con que se divide la carga impositiva entre los contribuyentes. Lo equitativo o justo es difícil de evaluar dado que son criterios que dependen de un juicio de valor, lo que lo hace un tanto subjetivo, puesto que lo que es justo para un individuo puede no serlo para el resto de la sociedad.

Sin embargo, en este capítulo se pretende evaluar el nivel de equidad del sistema impositivo mexicano, debido a que es una característica básica que todo sistema tributario debería observar. Esta evaluación se realiza a partir de la observación de la tendencia, de nuestro sistema impositivo, hacia apoyarse más en los impuestos indirectos. Considerándose como válido que cuando se apoya la tributación en mayor medida en los gravámenes al consumo se tiende a aumentar la regresividad o lo que es lo mismo, se disminuye la progresividad⁶⁵, y por ende la equidad.

⁶⁵ Otra característica de progresividad es la condicionada por la distribución del impuesto entre los distintos estratos de ingreso. En la medida que carecemos de información sobre el reparto de la carga entre ingresos por trabajo y capital, centramos el análisis en la distribución entre impuestos directos e indirectos.

La regresividad ha sido desde décadas anteriores una de las características principales de nuestro sistema tributario, cuestión que por ende ha contribuido a la inequidad de éste.

Este punto lo aborda Urzúa al describir la situación prevaleciente durante la década pasada, pues resalta el hecho de que desde el incremento en la alícuota del IVA, realizado en 1983 el crecimiento de la proporción de ingresos recaudados provenientes de impuestos indirectos en general (esto es no sólo del IVA), se incrementó de manera importante durante toda la administración de Miguel de la Madrid, fenómeno que no ocurrió en el caso de los gravámenes directos, con lo cual se acentuó el carácter regresivo de la imposición⁶⁶.

Esta situación no varió mucho como consecuencia de la Reforma Tributaria iniciada en 1987, a pesar de que el incremento de la equidad fue uno de los objetivos de la misma. Por el contrario, el crecimiento de la proporción respecto al PIB del ISR se mantuvo prácticamente igual, ya que mientras entre 1979 y 1980 este impuesto representaba el 5.6% del producto, entre 1992 y 1993 representó el 6.0%; en tanto que el crecimiento de los impuestos indirectos como proporción del PIB, específicamente del IVA denotó un incremento mayor, dado que el nivel máximo alcanzado a finales de los 70's por este impuesto fue de 2.46%, mientras que entre 1992 y 1993 el nivel que alcanzó fue del 3.32% (ver cuadro 4.1).

Otros impuestos indirectos denotan un comportamiento similar al del IVA, como es el caso de los impuestos especiales al consumo, mismos que de representar un porcentaje respecto al PIB de 1.13% hacia finales de los 70's, a principios de la presente década representán el 1.75%.

En consecuencia se observa que a pesar de los cambios realizados en las tasas del ISR y del IVA, así como a la ampliación de la base de contribuyentes, la distribución de la carga fiscal no se hizo más justa; sino por el contrario, mientras el nivel de ingresos captados por el gobierno por concepto de impuestos directos, como el ISR, sólo creció moderadamente, el nivel de los provenientes de tributos indirectos se elevaron en mayor medida.

⁶⁶ Urzúa, Carlos. "Tax Reform and Macroeconomic Policy in Mexico", p.10.

Con estos datos se confirma la aseveración de Juan Martín⁶⁷, respecto a que el tema de la equidad vertical, el cual había sido un objetivo central de los sistemas tributarios en las décadas anteriores, no ha sido integrado como tal en las reformas recientes; denotándose por el contrario una tendencia hacia el incremento de la regresividad de los sistemas impositivos, al apoyarse éstos cada vez más en los tributos indirectos⁶⁸.

Lo anterior es aplicable a nuestro país, sin embargo, cabe mencionar que ya desde los inicios de la década pasada con la introducción del IVA se podía percibir la tendencia hacia un mayor apoyo en los impuestos al consumo. No obstante, ésta se consolida en 1995, año en el que ante los nuevos problemas financieros que enfrenta el país se recurre al incremento de la tasa del IVA, la cual se establece en 15%.

La inequidad del sistema tributario no radica únicamente en el hecho de que pese al proceso de reforma emprendido, la mayor proporción de recursos provenga de la imposición indirecta; sino también de la continuación del trato preferencial a ciertos sectores, aspecto que cabe resaltar que la Reforma buscaba eliminar, y que sin embargo, no eliminó en todas las actividades.

Ejemplo de esto es el sector financiero, ya que además de estar exentas de gravamen las ganancias percibidas por los individuos provenientes de éste, se le exenta del pago del IMPAC (Impuesto al Activo). Esto último en la opinión de Pascual García Alba es inequitativo, pues este sector al igual que el resto de las empresas debería estar sujeto al IMPAC, aunque evidentemente dadas las características particulares de las instituciones financieras, se podría justificar una forma especial en la aplicación de este impuesto, pero de ningún modo su exención⁶⁹.

En este sentido la Reforma impositiva resulta bastante inequitativa. Debido a que por un lado, como se mencionó en el capítulo anterior, en 1993 se integran a la base gravable los derechos de autor, y por el otro las ganancias percibidas por activos en la

⁶⁷ Director de Programación del Sector Público, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

⁶⁸ Martín, Juan. "La equidad en el presupuesto público", p.12.

⁶⁹ García Alba, Pascual. "El Impuesto a la Renta de las Empresas en México", p.20

bolea de valores permanecen exentas, de manera que la equidad del sistema no parece ser en absoluto un objetivo que persiguiera la reforma de manera contundente⁷⁰.

A pesar de esto existen opiniones diversas al respecto, como por ejemplo las de Altimir y Barbera, los que en su trabajo titulado "Tributación y Equidad en América Latina", opinan que la Reforma llevada a cabo en México hacia finales de los 80's, tendió a hacer más progresivo el sistema tributario, basando esto en la reducción de las tasas impositivas. Sin embargo, como se ha podido observar la sola reducción de las tasas del ISR y la temporal disminución del IVA, cambiaron muy poco la tendencia de gravar en mayor proporción el consumo, cuestión que en definitiva afecta más a los grupos de menores ingresos.

Si bien tales reducciones, las del ISR e IVA, parecían hacer más progresivo el sistema, los datos aportados por Urzúa contradicen tal conclusión, pues pese a las disminuciones en la tasa máxima del ISR de las personas físicas y en la tasa básica del IVA durante los últimos años, las tasas del ISR no son tan progresivas como lo eran antes. Por ejemplo, para un individuo que perciba mensualmente mínimo 5 salarios mínimos la tasa efectiva del impuesto es el doble comparada con la prevaleciente en 1982⁷¹.

Una manera sencilla de corroborar la no progresividad del sistema tributario mexicano es por medio de la observación del comportamiento de dos variables: el PIB y los Ingresos Tributarios.

La elasticidad⁷² de las variaciones anuales de los ingresos impositivos reales con respecto a las variaciones del PIB real, representa un importante indicador del nivel de progresividad de un sistema impositivo.

En el caso de un sistema impositivo elástico, se observa que en los periodos de recesión o poco crecimiento del PIB, la caída de los ingresos impositivos es mayor en términos porcentuales que la del PIB. Lo cual se debe a su vez, a la existencia de tasas impositivas progresivas. Esto es, tipos impositivos medios que aumentan y disminuyen de

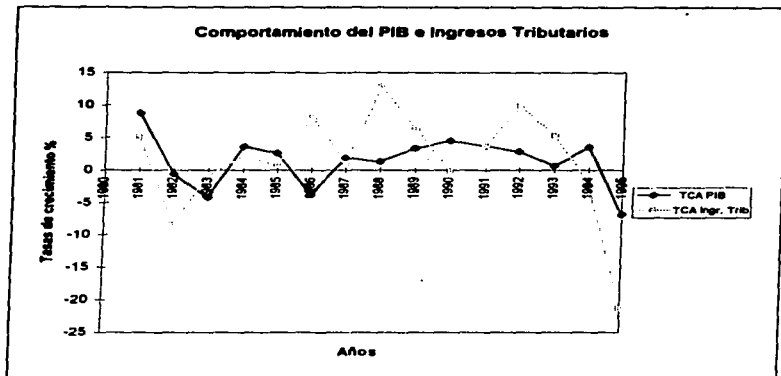
⁷⁰ Urzúa, Carlos. "Tax Reform and Macroeconomic Policy in Mexico", p.18

⁷¹ Idem.

⁷² La elasticidad es la variación porcentual de una variable provocada por una variación del 1% de otra variable.

acuerdo al nivel de la renta de los individuos, lo que a nivel macroeconómico se traduce en un comportamiento similar de ambas variables: PIB e Ingresos Tributarios⁷³.

Gráfica 4.1



De esta forma, a través de observar la tendencia de estas dos variables a lo largo de un periodo, se puede conocer si una economía determinada cuenta o no con un sistema impositivo progresivo.

Si al disminuir las rentas en las recesiones disminuye también la proporción que se paga de impuestos y cuando aumentan las rentas como consecuencia del incremento del PIB, crecen también los ingresos tributarios; se puede decir que el sistema es progresivo.

⁷³Hall, Robert E. y Taylor, John B. *Macroeconomía*, p.297.

En el caso de México con base en la gráfica 4.1 se puede afirmar que el sistema impositivo no es progresivo. Esto, en la medida que la tendencia de las tasas de crecimiento anual del PIB y de los Ingresos Tributarios, muestran un comportamiento inelástico. Principalmente a partir de 1986, año en que pese a la caída del PIB los ingresos tributarios crecen a una tasa del 8.2%.

Esto indica que el sistema tributario es regresivo, dado que aun cuando el nivel de crecimiento de la economía en el periodo ha sido mínimo, el crecimiento de los ingresos recaudados ha sido mayor, esto especialmente después de la Reforma Tributaria.

Además esto nos muestra que el nivel de recaudación en México no depende de la imposición directa, sino que se basa en los gravámenes indirectos, ya que de no ser así, no es posible que en periodos en que la tasa de crecimiento del PIB es negativa, los ingresos tributarios crezcan de manera importante; como en 1986, 1990 y 1996.

Finalmente, la misma gráfica muestra que este sistema regresivo no es capaz de mantener altos niveles de recaudación en periodos de crisis tan fuertes como la de 1995.

Cabe mencionar entonces que si el objetivo hubiera sido el aumento de la equidad, al menos de la equidad horizontal, las medidas emprendidas tendrían que haber sido distintas, en primer lugar incorporar a la base gravable las ganancias provenientes de actividades en la bolsa, y en segundo, exentar a los trabajadores de menores ingresos como son aquellos que reciben hasta tres salarios mínimos⁷⁴.

Se puede concluir que no sólo se dejó de lado el objetivo de la equidad vertical sino que también la horizontal. Con base en los indicadores del incremento relativo de los impuestos indirectos por un lado, y la exención de algunos sectores, no justificada desde ninguna óptica (ni de fomento, ni de equidad); se puede conjeturar que la incidencia o carga fiscal en nuestro país no avanzó hacia la progresividad, sino que por el contrario aumentó su regresividad si se compara con los niveles de la década pasada.

Esto se ha tendido a ocultar bajo una imagen de que el fin de la imposición no debe ser la redistribución del ingreso, sino que es el de la eficiencia en la recaudación a fin de

⁷⁴ Esta reforma se emprendió hasta 1995-96, sólo después que el salario mínimo se depreció en un 30% como resultado de la crisis financiera de finales de 1994.

lograr mayores recursos, los cuales a través de la reorientación del gasto público permiten mejorar la distribución del ingreso.

Dicho en otras palabras, se pretende justificar la regresividad del sistema impositivo argumentando una posterior redistribución vía gasto público. Lo cual, no resulta convincente entre otras cosas, por lo coyuntural y discrecionales que han resultado los programas de gasto social que se han venido ejerciendo; bastando de muestra PRONASOL.

C. El sistema tributario como instrumento de gestión pública: el fomento al ahorro y la inversión.

Cuando se plantearon los objetivos de la Reforma Fiscal de 1987, no sólo se insistió en la necesidad de lograr un sistema recaudatorio más eficiente y competitivo a nivel internacional; sino que también se plantearon objetivos como el de "propiciar el crecimiento económico y el cambio estructural alentando la inversión productiva y la capitalización de las empresas"⁷⁵.

La conciliación de este objetivo con el del logro de la *neutralidad*⁷⁶, por un lado, y la determinación de eliminar los regímenes especiales de tributación por el otro, no es nada fácil. Pese a ello, los artífices de la Reforma dejaron muy claro que tenían el objetivo de influir en las decisiones de ahorro e inversión, al formular medidas como:

- El cambio operado en el esquema de deducción de la inversión a través de una depreciación acelerada, ajustandolo para incluir sólo aquellas inversiones que se realicen fuera de las zonas metropolitanas principales, como son: el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

⁷⁵ SHCP, Reforma Fiscal 1987, p.19.

⁷⁶ Entendida la neutralidad como la característica del impuesto que hace que éste no modifique las decisiones de los agentes frente a la que tomarían si el impuesto no existiera.

- El que las empresas nuevas estén exentas durante los dos primeros años del pago del Impuesto al Activo.
- La ampliación de la deducción inmediata de las inversiones para todas las empresas, al disminuirse la tasa de descuento del 5 al 3%.
- La exención del ISR a las reestructuraciones de compañías de un mismo grupo empresarial.

Con estas medidas aunadas a la reducción de la tasa del ISR de las empresas, medida adoptada prácticamente desde el inicio de la Reforma, se pretendía reducir la carga fiscal de que eran objeto las actividades empresariales y que desestimulaban la inversión productiva.

Desafortunadamente los objetivos de elevar los niveles de ahorro e inversión, y con ello el del crecimiento económico se cumplieron en el mejor de los casos de manera limitada. Esto pese a que la necesidad del fomento del ahorro e inversión, ha sido resaltada como básica tanto en el sexenio pasado como en el actual. De tal modo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 uno de los objetivos básicos era el de impulsar la modernización y una mayor penetración del sistema financiero a fin de lograr incrementar el nivel del ahorro.

Específicamente se planteó el fortalecimiento del ahorro interno mediante:

- Una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión.
- La promoción del ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores.
- El fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno.
- La consolidación del ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas, y de un ejercicio del gasto corriente y de la inversión pública que siga criterios de eficiencia social.
- El uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno.

En la práctica estas medidas o no se llevaron a cabo o sus resultados distaron mucho de ser los esperados, de hecho dentro de la política tributaria adoptada no se introdujeron reformas específicas de fomento al ahorro.

Concretamente en lo que toca a éste, las medidas adoptadas parecen haber estado muy lejos de tratar de fomentarlo, puesto que en contraste con la política de continuar exentando las utilidades provenientes de activos en la bolsa, se mantuvo la política de seguir gravando los intereses derivados de cuentas bancarias de ahorro. Consecuentemente en la práctica las decisiones de ahorro están muy lejos de verse incentivadas por la política impositiva.

PERSONAS FÍSICAS

Ingresos Exentos:

a) Se adicionan como exentos, a los ingresos por venta de acciones que se realicen a través de mercados de amplia bursatilidad que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en reglas de carácter general y sean de las que se coloquen entre el gran público inversionista. Continúa la exención cuando se realice a través de bolsas de valores autorizadas.

Por cuanto a la venta de acciones provenientes de fusión no les será aplicable la exención si las acciones que se venden proceden de empresas fusionadas cuyas acciones no se consideraban colocadas entre el gran público inversionista.

b) Los intereses provenientes de valores de renta fija a que se refiere el Artículo 125 de la Ley, que sean a plazo mayor de un año estarán exentos en todos los casos. Anteriormente sólo los provenientes de enajenación de valores señalados en la Fracción III de dicho artículo no pagaban ISR.

Información tomada de: "Reformas Fiscales 1994" p.23.

Resulta pertinente incluir la siguiente información sobre qué tipos de ingresos de las personas físicas si están exentos del pago de impuestos, en contraste con los intereses por ahorro, lo que si beneficiaría el ahorro nacional.

Cuadro 4.6

Años	FBKF	Ahorro
(% del PIB)		
1980	23,1	18,2
1981	24,6	17,7
1982	21,4	16,0
1983	16,6	18,0
1984	17,5	17,8
1985	19,1	11,2
1986	19,5	4,1
1987	18,4	9,2
1988	19,2	7,6
1989	18,2	8,2
1990	18,6	9,5
1991	19,5	8,3
1992	20,8	7,0
1993	23,4	6,8
1994	24,7	6,7

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales

En el cuadro 4.6 se observa la evolución del ahorro como proporción del PIB. Como se puede observar desde 1986 este indicador disminuye de manera alarmante. Tendencia que a pesar de la reforma impositiva no cambia, lo que hace suponer que los cambios realizados no incentivaron a este indicador.

La declinación de la tasa de ahorro fue un producto combinado de varias causas, siendo la tributaria una de ellas, y el papel de los bancos otra de las causas principales de la no recuperación de la tasa de ahorro nacional; dado que estas instituciones se preocuparon más por asignar crédito, que por captar ahorro del público.

Sin embargo, es aquí donde el sistema tributario tenía que haber jugado un papel importante, fomentando a través de incentivos, (como pudieron ser tasas menores de impuestos a los intereses devengados de depósitos bancarios), al ahorro de las personas físicas.

Cuadro: 4.7

Tasas de crecimiento del Consumo Privado		
Año	Con. Priv.	Crec. %
1980	2908,8	
1981	3123,2	7,37
1982	3046,0	-2,47
1983	2882,7	-5,36
1984	2996,6	3,95
1985	3074,7	2,61
1986	2995,3	-2,58
1987	2991,2	-0,14
1988	3045,5	1,82
1989	3252,1	6,78
1990	3449,9	6,08
1991	3618,6	4,89
1992	3760,0	3,91
1993	3767,3	0,19
1994	3907,1	3,71
1995	3404,4	-12,90

Fuente: 1º Informe de Gobierno, 1986, EZPL
2º Informe de Gobierno, 1986, EZPL

Por el contrario, lo que ocurrió fue que se prefirió otorgar un trato preferencial a las ganancias de capital en vez de darlo a los pequeños ahorradores, favoreciéndose en cambio el consumo como lo muestra el cuadro 4.7.

En este cuadro se observa que las tasas de crecimiento más altas del consumo del sector privado se registraron precisamente entre 1989 y 1991, de lo que se infiere que dicho incremento tuvo que ver más con el consumo suntuario que con el de bienes básicos.

Esto debido a que durante este periodo, si bien se registró una recuperación salarial ésta no abarcó a los niveles que perciben el salario mínimo, de hecho, la recuperación de las remuneraciones medias en el periodo comprendido entre 1989 y 1991 fue consecuencia del incremento de las prestaciones sociales y de los sueldos, pagados a

Cuadro 4.8							
Años	Remuneraciones de sualdr.	Excedente de explotación	Impuestos indirectos	Gasto de cons. final público	Gasto privado consumo final	FBKF	Ahorro
(proporciones del PIB)							
1980	34,5	47,9	9,7	10,4	59,3	23,1	18,2
1981	35,8	46,9	9,8	11,2	58,5	24,6	17,7
1982	34,4	46,8	12,1	10,8	58,9	21,4	18,0
1983	27,6	52,9	12,9	8,9	57,9	18,8	18,0
1984	27,0	55,1	12,2	9,3	59,3	17,5	17,8
1985	28,7	50,8	12,0	9,2	64,5	19,1	11,2
1986	28,5	50,2	10,8	9,1	68,4	19,5	4,1
1987	26,6	50,8	12,2	8,5	65,2	18,4	9,2
1988	26,0	53,5	10,9	8,4	69,0	19,2	7,8
1989	25,7	54,3	11,1	8,5	70,3	18,2	8,2
1990	25,0	55,7	10,9	8,4	70,8	18,8	9,5
1991	25,8	54,7	10,8	9,0	71,8	19,5	8,3
1992	27,3	52,9	11,0	10,1	72,2	20,8	7,0
1993	38,7	63,0	10,6	---	---	23,4	6,8
1994	40,1	63,7	10,5	---	---	24,7	6,7

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales

Cuadro 4.9											
Proporcion del ISR respecto al Resultado Neto, que pagan algunas empresas que cotizan en la BMV											
Empresa	1984	1985	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PENOLDES	29.42	67.24	69.82	-17.83	--	28.78	35.46	22.76	43.29	40.41	40.56
FRISCO	-33.52	-38.08	-30.64	32.73	65.16	47.52	295.92	54.15	25.06	108.77	--
AUTLAN	1058.78	1613.36	3050.34	1441.00	-12.16	35.52	-52.77	-20.98	-3.54	4.69	5.31
SAN LUIS	--	87.27	114.12	36.74	22.04	5.62	136.92	51.66	19.54	-4.40	7.46
GISSA	807	380.98	283.38	220.32	--	63.64	54.18	20.41	15.62	94.69	98.50
ACCO	23.39	4	-0.93	-2.69	--	30.46	313.92	155.94	-230.42	52.46	--
MODERNA	0	0	0	6.52	--	20.43	51.77	28.16	40.01	-17.09	11.47
KIMBER	--	--	3.98	-17.68	52.69	56.93	61.06	47.99	57.62	48.76	43.17
CEMEX	13.11	-10.74	-10.23	8.96	4.73	-18.82	-0.91	1.15	0.84	2.34	19.00
APASCO	1108.57	505.41	7877.46	251.40	8.41	0.44	0.13	11.74	35.91	2.35	0.00
CIFRA	--	--	0	--	57.55	31.79	29.70	31.55	30.15	32.41	22.42
SAMBORN	-8.09	48.68	7.3	0.00	--	59.91	64.12	51.92	52.77	30.61	0.44
LVEPOL	-53.57	-108.34	0	-32.78	--	51.10	46.60	46.95	54.46	61.47	1781.14
GPH	--	--	-66.87	-187.59	--	42.57	25.32	16.23	36.62	19.57	-44.57
TELMEX	--	--	--	--	25.25	28.56	16.49	13.92	13.30	4.55	9.07
INDETEL	106.04	64.47	133.63	120.92	45.81	26.23	45.72	8.00	31.77	--	--

Fuente: Datos Bancarios de Valores.

los empleados, comisionistas y ejecutivos; en tanto que, los salarios pagados a los obreros se mantuvieron en el mismo nivel de 1988⁷⁷.

Lo que nos indica que el sistema tributario, no sólo no influyó de manera positiva hacia el fomento del ahorro, sino que además su no interferencia permitió que en contrapartida la política seguida por el sector financiero de expandir el crédito, provocara un importante crecimiento del consumo suntuario.

Por su parte la inversión o Formación Bruta de Capital Fijo, como también se puede observar en el cuadro 4.6, presentó una tendencia decreciente entre 1982 y 1991, recuperándose hacia 1992 de manera moderada, sin embargo si se tiene en cuenta la caída en la tasa de ahorro nacional, se evidencia que dicha recuperación se financió con recursos externos. Así, al financiar la inversión con crecientes recursos externos, se expuso a la volatilidad de los capitales a corto plazo el crecimiento de nuestra economía.

Por su parte las medidas (ya mencionadas) implementadas por la reforma fiscal para el fomento de la inversión, parecen no haber influido de manera importante en las decisiones de inversión de los agentes, pues como se aprecia en el cuadro antes citado, la proporción de ésta no varió de manera importante entre 1987 y 1991, años en que se comenzaron a dar los principales cambios en materia tributaria.

Incluso la introducción del Impuesto al Activo en 1990, que representó una carga fiscal más fuerte para las empresas (debido principalmente a sus características que dificultan su elusión), de acuerdo a los datos que ofrece este cuadro parece no haber influido negativamente en el nivel de la FBKF, esto a pesar de la oposición del sector privado a su implementación.

Lejos de aumentar la inversión o al menos verse ésta afectada por la política tributaria, el nivel de la Formación Bruta de Capital Fijo como proporción del PIB parece mantenerse entre 1987 y 1991 sin cambios importantes, siendo hasta 1992 que se denota un crecimiento en su proporción; lo cual parece indicar que las medidas implementadas en materia tributaria tienen poca influencia en dicha variable, pues de lo contrario, dada la relativamente mayor carga generada por el IMPAC la tendencia tendría que ser la contraria.

⁷⁷TAE, "Breve historia del salario en México", p. 6.

Con esto se puede afirmar que la política tributaria no influyó de manera positiva sobre las decisiones de ahorro e inversión de los agentes económicos a través de incentivos fiscales como los adoptados en otros sistemas tributarios. Lo que propició fue la inversión especulativa, ya que ésta se hizo más rentable al favorecer el gobierno el manejo especulativo de los valores bursátiles por medio de una combinación de medidas tributarias y el manejo del tipo de cambio. Esto es, por un lado se fomentó la inversión extranjera a corto plazo en la bolsa de valores, al subvaluar el tipo de cambio; y por el otro también se fomentó la especulación de los nacionales por medio de las exenciones tributarias.

De lo hasta aquí expuesto se desprende que la Reforma Tributaria debió implementar medidas más consistentes y acordes con los objetivos de fomento al ahorro e inversión productiva, y no limitarse sólo a la reducción de las tasas impositivas a las actividades empresariales, u otras medidas igualmente superficiales, que denotaron tan sólo la falta de un proyecto real de fomento.

Quizá se debió sacrificar en su totalidad el objetivo de neutralidad, seguido a medias, en aras de un fomento más claro y consistente a las actividades productivas, a través de incentivos fiscales. Lo que no carece de factibilidad pues en la práctica países como los llamados Tigres Asiáticos deben su desarrollo en gran parte al adecuado manejo de la política fiscal, específicamente en materia tributaria.

Ejemplo de esto son las medidas que al respecto implementó el gobierno de Singapur hacia finales de la década de los 70's, entre las cuales se destacaron las siguientes:

- La exoneración del 50% de la tasa tributaria empresarial durante un periodo de 5 a 10 años, para las empresas "pioneras".
- La exoneración del impuesto a las utilidades para las inversiones expansionarias.
- Deduciones impositivas para nuevas inversiones fijas cuando las operaciones existentes son mejoradas.
- Exoneración tributaria de 50% sobre utilidades obtenidas de inversiones en instalaciones de almacenaje y equipamiento.

- Exoneración tributaria de 50% sobre las utilidades obtenidas por servicios de consultoría internacional.

Además, en lo que se refiere al ahorro el gobierno de Singapur también ofreció incentivos específicamente para el fomento del ahorro individual; ejemplo de ello fue que los impuestos sobre los intereses devengados de depósitos bancarios por los ciudadanos no residentes fueron reducidos de 40 a 10% en 1967 y totalmente eliminados en 1969. En tanto que para fomentar el ahorro interno, el interés pagado por la Caja de Ahorro Postal fue totalmente desgravado en 1969⁷⁸.

Con esto no se muestra que en la práctica es posible fomentar el ahorro y la inversión por medio del sistema impositivo. En nuestro país se debería seguir un proyecto similar en cuanto a crear incentivos reales y consistentes para la inversión y ahorro nacional, no limitándose tan sólo a otorgar exenciones a ciertos sectores que a la postre crean más distorsiones que recursos.

⁷⁸ Rabushka, Alvin, "Política tributaria y desarrollo económico en los cuatro tigres asiáticos" p. 154.

Conclusiones

Con base en la información expuesta en los capítulos precedentes se puede concluir que durante el proceso de Reforma Fiscal que se inició hacia mediados de la década de los ochenta, no sólo en México sino a nivel mundial, los aspectos relacionados con la tributación jugaron un papel fundamental.

A nivel internacional el proceso de reestructuración y reforma de los sistemas tributarios fue resultado de diversos factores, entre los que se destacaron: la mayor integración de bloques comerciales, lo que evidenció la necesidad de contar con sistemas impositivos competitivos; y el reconocimiento de que hasta entonces se había estado subestimando el efecto distorsionador de los impuestos sobre la eficiente asignación de recursos.

En general los objetivos más sobresalientes propuestos en materia tributaria, se enfocaron en la mayoría de países hacia el mejoramiento de la equidad, la eficiencia, la competitividad y la simplificación administrativa. Sin embargo, el empeño en el logro de cada uno de estos objetivos varió de acuerdo a las condiciones económicas específicas de cada país.

Por ejemplo, en el caso de los países latinoamericanos la búsqueda de recursos "sanos" para la financiación de sus déficits fiscales, acentuados como consecuencia de la crisis de principios de los ochenta, fue la razón fundamental que dio inicio a la Reforma Tributaria; por lo tanto el énfasis se puso en la eficiencia en la recaudación, con el propósito de aumentar los ingresos tributarios. En tanto que en países desarrollados, el objetivo central fue la simplificación y "neutralidad" de la imposición.

Independientemente de estas diferencias en las prioridades de objetivos perseguidos con el proceso de reforma impositiva, éste tuvo varias características comunes: la indización, la ampliación de la base gravable, la generalización de las alícuotas

del IVA y la disminución de las tasas marginales del ISR, tanto a personas físicas como morales.

En el caso de México la Reforma Tributaria, si bien comparte muchas de estas características, no se inicia como una respuesta inmediata a la crisis que enfrentó el país en 1982, contrariamente a lo ocurrido en la mayoría de países latinoamericanos⁷⁹.

En México la reforma tributaria se inició más bien como un proceso paulatino de adecuación del sistema fiscal a las nuevas circunstancias económicas. Ante la crisis financiera de 1982, el gobierno mexicano optó por una combinación de políticas de estabilización, adoptando planes ortodoxos y heterodoxos, cuyos objetivos centrales eran el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la tasa inflacionaria.

Fue hasta que los problemas financieros más apremiantes estuvieron controlados, que se inició en 1987, una nueva política tributaria que formaba parte integral del paquete de la Reforma Fiscal.

Hasta entonces las medidas de ajuste implementadas sólo se habían centrado en el aspecto del saneamiento de las finanzas públicas, a través de la reducción de las erogaciones públicas y el proceso de privatización de empresas gubernamentales, dejando de lado al sistema tributario.

Entre las principales causas que dieron origen a la modificación del sistema impositivo se resaltan: el problema inflacionario que generaba el llamado efecto Olivera-Tanzi⁸⁰ en los ingresos recaudados, la necesidad de recursos "sanos" ante la disminución de ingresos producto de la exportación petrolera, la reducción de la base gravable de las empresas, la necesidad de contar con un sistema tributario competitivo a nivel internacional (ante la posibilidad de la firma del TLC), el alto índice de evasión fiscal, entre otros.

Los objetivos centrales propuestos en la iniciativa de Reforma Fiscal en 1987 fueron: elevar la recaudación, disminuir la evasión fiscal, mejorar la equidad de la imposición, propiciar el crecimiento económico y el cambio estructural a través de alentar

⁷⁹ Bird, R. M. "Tax Reform in Latin America: A Review of Some ...", p.25.

⁸⁰ Este efecto se comenzó a combatir desde 1986 con la puesta en marcha del proceso de indización.

la inversión productiva y la capitalización de las empresas, y lograr la competitividad internacional del sistema impositivo.

Objetivos que como se ha podido observar se lograron de manera muy limitada en algunos casos, como fue en el incremento de la recaudación como proporción del PIB; y en otros se fracasó en su mejoramiento, o incluso se agudizó el problema, como en el caso de la equidad impositiva.

En lo que respecta a la equidad, México coincidió con la tendencia mundial de fomentar la equidad horizontal en lugar de la vertical, sin embargo, en la práctica tampoco se logra la primera. Por el contrario se denotó un marcado énfasis en la tributación indirecta, basando la recaudación en este tipo de gravámenes, en tanto que a los impuestos directos se les relegó a segundo término, disminuyéndose sus tasas. Cuestión que logró acentuar la ya característica regresividad e inequidad de nuestro sistema impositivo.

Este énfasis en la imposición indirecta resulta contraproducente tanto para la equidad como para la eficiencia de la tributación. Ya que en muchos aspectos la imposición directa basada en el impuesto a la renta es superior a la imposición al consumo.

El impuesto más aceptable, en términos de los criterios normativos de la tributación es el impuesto sobre el ingreso. Ya que éste produce altas recaudaciones fiscales a tasas tolerables, en tanto que recaudar cantidades equivalentes por medio de otros impuestos crearía enormes problemas y efectos adversos. Además de que cumple de la manera más satisfactoria con los patrones de equidad aceptados y posee gran elasticidad como recurso.

En el aspecto que se produjo la mayor falla fue en relación a los agregados de ahorro e inversión, respecto a los cuales la reforma impositiva tuvo un efecto negativo. Pues la tasa de ahorro (ahorro/PIB) disminuyó entre 1990 y 1994, en tanto que la inversión productiva creció de manera más bien moderada, pese a la enorme disponibilidad de recursos. El aumento de la especulación y el consumo suntuario se vieron favorecidos gracias al mal uso de la política tributaria.

Una de las medidas más evidentes del fracaso de la reforma tributaria se conecta con la multiplicación de la riqueza financiera que se verificó en México a partir de 1988. El precio de los activos principalmente en las acciones se multiplicó elevando el monto de la

riqueza privada de manera espectacular. Desafortunadamente el Estado fue incapaz de hacer prevalecer el interés público, ya que no pudo desarrollar elementos impositivos para captar parte de esa riqueza e influir en la intensidad y la dirección de los instrumentos financieros.

Lo anterior como se ha visto tuvo dos implicaciones: debilitó la captación tributaria y alentó tendencias macroeconómicas que fueron adversas al país.

Cabe señalar, que pese a estas fallas principalmente en la equidad y fomento al crecimiento económico, la reforma impositiva logró dos de sus objetivos fundamentales: el mantener tasas impositivas del impuesto sobre la renta similares a las prevalecientes en Estados Unidos y Canadá, e incluso inferiores a las de estos países, si se toma en cuenta que en México el ISR sólo se cobra a nivel federal.

El segundo logro se realizó en el ámbito de la administración fiscal, gracias a lo cual fue posible la reducción de la evasión fiscal y la integración de microempresas a la base de contribuyentes. Muestra de esto, es que la base de contribuyentes (personas físicas y morales) se expandió de 1 millón 920 mil a 2 millones 904 mil contribuyentes⁸¹ durante este periodo de reformas.

Pese a estos relativos éxitos de la Reforma Impositiva mexicana, con base en lo aquí expuesto, se considera necesaria la instrumentación de una nueva reforma impositiva que se apegue en la medida de lo posible a los criterios normativos que la tributación debe observar.

En primer lugar, es totalmente necesario que el monto de los ingresos tributarios recaudados se eleve, de acuerdo al nivel de desarrollo del país y a las necesidades económicas y sociales de la población.

En segundo término, la elevación de los ingresos tributarios debe hacerse en un marco de equidad, y no como resultó con la reforma descrita a expensas de los sectores más débiles de la sociedad.

De modo tal que, el aspecto más importante de una nueva reforma, sería el de la anulación de las exenciones concedidas a los ingresos de capital e intereses. Pues dicho

⁸¹ Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación*..... p.102.

estimularía la inversión productiva en los sectores de altos ingresos. Esto debido a que los individuos (personas físicas) ante altas tasas de impuestos para los ingresos más altos, se verán incentivados a tratar de limitar su ingreso gravable, de manera que preferirían reinvertir sus ganancias o invertir en nuevas empresas.

Anexo
Estadístico

Cuadro A-1		
TASA MAXIMA DEL ISR DE LAS EMPRESAS %		
Años	1987	1991
Alemania Federal	56	50
Austria	55	30
Bélgica	43	39
Brasil	35	30
Canadá	45.5	28.64
Dinamarca	50	40
España	35	35
Estados Unidos	34	34
Finlandia	33	23
Francia	35	34
Grecia	49	46
Holanda	42	35
Inglaterra	35	35
Italia	36	36
Japón	43.3	37.5
Luxemburgo	38	33
Panamá	50	50
República de Irlanda	50	43
Suecia	52	30
Suiza	35	18.5**
México	38.5*	35
* Este dato es un promedio, pues existen dos tasas: 36 y 42		
** Este dato es un promedio, pues las tasas varían de 10 a 27		
Fuente: Cuadro tomado de Bettinger. Elaborado con datos del		
Price Waterhouse and Coopers... 1991.		

Cuadro A-2			
IMPUESTO SOBRE LA RENTA A PERSONAS FÍSICAS			
Años	1985	1989	1991
Alemania Occidental	56	56	53
Argentina	45	35	30
Austria	62	50	50
Bélgica	21,5	58	55
Brasil	60	29	25
Canadá	34	27	48,81
Chile	56	50	50
Dinamarca	73	72	68
España	66	56	56
Estados Unidos	50	28	31
Finlandia	51	44	39
Francia	65	56,8	56,8
Irlanda	65	58	53
Italia	65	50	50
Japón	70	50	50
Luxemburgo	37	58,8	50
México	55	40	35
Noruega	40	27,5	50
Panamá	56	56	56
Reino Unido	60	60	40
SubCorea-Corea	70,1	63,7	50
Suecia	80	72	50
Suiza	11,5	11,5	24

Fuente: Bettinger pag 277 Price Waterhouse and Cooper...

Cuadro A-3				
Año	PIB	T. de creci-	Tipo	Inflación
	pesos de 1980	miento anual	de cambio	variación anual
1977	3423.8		22.55	20.7
1978	3730.4	8.95	22.73	16.2
1979	4092.2	9.70	22.75	20
1980	4470.1	9.23	22.93	29.7
1981	4862.2	8.77	24.48	28.7
1982	4831.7	-0.63	89.63	98.8
1983	4628.9	-4.20	150.31	80.8
1984	4796.1	3.61	185.27	59.2
1985	4920.4	2.59	313.73	63.7
1986	4735.7	-3.75	637.63	105.7
1987	4823.6	1.86	1404.02	159.2
1988	4883.7	1.25	2291.24	51.7
1989	5047.2	3.35	2481.08	19.7
1990	5291.5	4.84	2837.13	29.9
1991	5462.7	3.24	3014.91	18.8
1992	5612.9	2.75	3092.83	11.9
1993	5636.4	0.45	3.15*	8
1994	5848	3.72	3.5	7.1
1995	5442	-6.94	6.41	51.97

*A partir de 1993, este dato se encuentra expresado en nuevos pesos.
Fuente: Banco de México, Indicadores económicos.

Contas 64

CÓDIGO	TOTAL DE INGRESOS A NIVEL FEDERAL Y ESTADAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1977-1992															
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A. Ingresos Federales	12.00	12.81	13.47	14.00	14.27	15.1	17.00	18.00	18.00	19.78	19.00	19.00	19.00	17.00	17.22	18.00
Ingresos Federales provenientes de PDVSA y S.	0.90	1.55	1.40	1.00	2.83	4.81	8.00	5.75	5.00	3.87	5.00	3.43	3.40	3.71	3.00	3.10
Ingresos Federales no petroleros	10.80	11.31	12.11	13.04	11.44	9.54	10.11	12.25	13.00	15.14	14.70	15.57	15.60	13.29	13.52	14.90
Ingresos de impuestos D	5.07	5.72	6.42	6.75	6.00	6.5	7.00	6.73	6.21	6.21	6.05	6.71	6.00	6.01	6.07	6.52
Imp. a los productos básicos	2.90	2.90	2.90	2.71	2.40	2.50	3.00	3.03	3.01	3.01	2.90	2.90	2.90	2.71	2.53	2.90
Imp. a los servicios D	2.02	2.82	3.52	3.34	3.60	3.50	3.97	3.70	3.20	3.20	3.15	3.80	3.10	3.30	3.54	3.62
Impuestos de consumo y otros	2.15	2.92	3.54	3.34	3.60	3.51	3.71	3.68	3.19	3.19	3.15	3.80	3.10	3.33	3.54	3.72
Ingresos antes de haber pagado IVA de	2.11	2.87	3.48	3.30	3.50	3.71	3.80	3.7	3.80	3.80	3.81	3.81	3.80	3.70	3.80	3.80
Después de impuestos	—	—	—	0.61	0.71	0.50	0.40	0.50	0.37	0.35	0.19	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01
Ingresos procedentes de remesas	1.00	1.00	1.57	1.57	1.00	1.00	2.00	2.00	2.1	2.11	2.55	2.00	2.00	2.00	1.00	1.00
Después de pagar	0.97	0.93	1.47	1.30	1.50	1.51	1.51	1.51	1.70	1.70	1.90	1.74	1.67	1.67	0.91	1.00
Ingresos a la importación	0.30	0.90	0.90	0.90	1.00	0.90	0.52	0.52	0.82	0.81	0.81	0.82	0.79	0.80	1.10	1.10
Después de la importación	0.26	0.71	0.87	0.81	0.10	0.10	0.01	0.01	0.01	0.00	0.01	0.01	0.02	0.01	0	0
Otros ingresos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ingresos no petroleros	0.79	0.71	0.80	0.70	0.80	1.00	1.07	0.79	0.87	0.87	1.00	1.22	1.23	1.02	0.93	0.97
Intermedios entre los países D	0.00	0.21	0.10	0.10	0.10	0.40	0.30	0.1	0.1	0.34	0.30	0.30	0.30	0.01	0.11	0.2
China	0.1	0.50	0.51	0.61	0.71	0.60	0.70	0.60	0.61	0.71	0.71	0.60	0.61	0.02	0.01	0.01
B. Ingresos Estadales	1.90	2.04	2.00	2.20	2.40	2.43	2.1	2.10	2.17	2.52	2.52	2.40	2.40	2.41	2.42	2.00
C. Ingresos Federales y Locales	1.00	1.02	2.02	1.53	1.50	1.53	1.11	1.10	1.15	1.44	1.29	1.06	1.2	1.41	—	—
IVA de importación	—	—	—	0.87	0.80	0.81	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70

Nota: Fuente: Dirección de Estadística (Cuentas de Ingresos Federales y Estadales). Fuente: Dirección de Estadística (Cuentas de Ingresos Federales y Estadales).

El presente informe es una compilación de estadísticas de carácter preliminar. No debe ser utilizado para fines estadísticos.

El presente informe es una compilación de estadísticas de carácter preliminar. No debe ser utilizado para fines estadísticos.

El presente informe es una compilación de estadísticas de carácter preliminar. No debe ser utilizado para fines estadísticos.

El presente informe es una compilación de estadísticas de carácter preliminar. No debe ser utilizado para fines estadísticos.

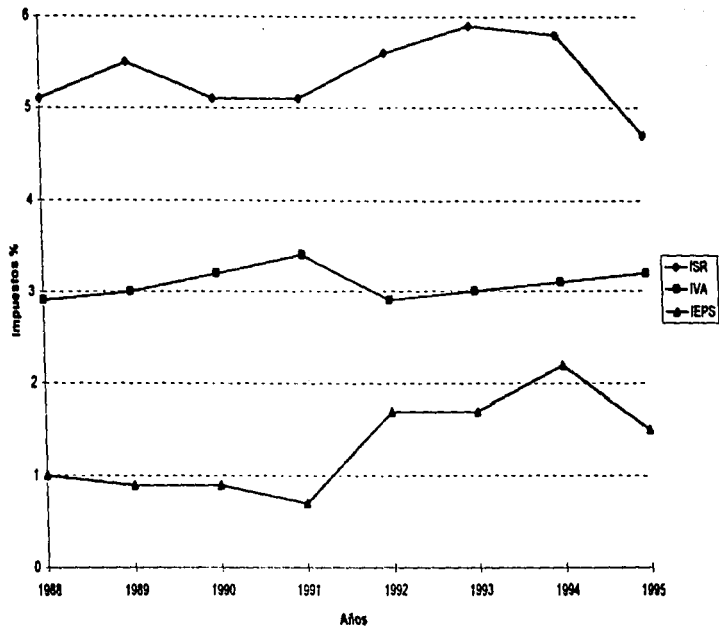
El presente informe es una compilación de estadísticas de carácter preliminar. No debe ser utilizado para fines estadísticos.

Cuadro A-5				
Comportamiento del PIB e Ingresos Tributarios				
Años	PIB	TCA PIB	Inq.trib.	TCA Ing. Trib.
	1980=100			
1980	4470		498	
1981	4862	8,8	521,6	5,2
1982	4832	-0,6	477,9	-8,4
1983	4629	-4,2	474,0	-0,8
1984	4796	3,6	484,2	2,1
1985	4920	2,6	487,8	0,7
1986	4736	-3,7	527,6	8,2
1987	4824	1,9	532,9	1,0
1988	4884	1,2	601,9	12,9
1989	5047	3,3	639,9	6,3
1990	5272	4,5	639,0	-0,2
1991	5463	3,6	662,5	3,7
1992	5616	2,8	727,3	9,6
1993	5649	0,6	765,7	5,3
1994	5848	3,5	748,9	-2,2
1995	5442	-6,9	589,5	-21,3

Fuente: 6° Informe de Gobierno, CSG, 1994.
1° Informe de Gobierno, EZPL, 1995.

Gráfico A-1

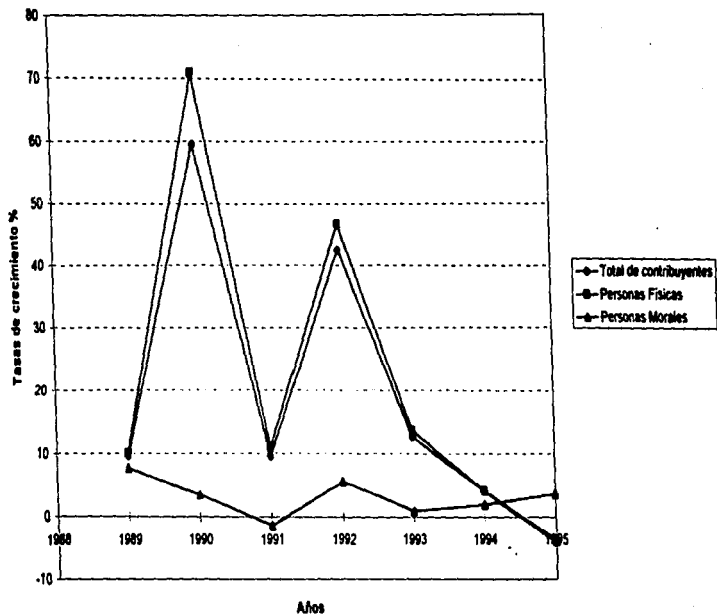
Tendencia de los principales impuestos (% del PIB)



*Elaborada con información del Banco de México, Informe Anual, varios años.

Gráfico A-2

Tasas de crecimiento anual del número de contribuyentes



Elaborado con base en el cuadro 4.2

BIBLIOGRAFIA

- Allan, Charles M. La teoría de la tributación, Ed. Alianza, 1974.
- Anderson, P. "Overview and Summary of Discussion on Tax Reform". En: Taxation and internacional capital flows, June, 1990. Paris.
- Arriaga Conchas, Enrique. Finanzas Públicas de México, I.P.N., 1991.
- Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. FCE, México, 1993.
- Banco de México, Informe anual del Banco de México, varios años.
- Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1988, parte II, capítulos 3 y 4.
- Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1991, capítulo 6.
- Bettinger, Herbert. "El sistema fiscal mexicano". En: México a la hora del cambio, Cal y Arena, 1995.
- Bird, R. M. "Tax reform in Latin America: A Review of Some Recent Experiences". En: Latin American Research Review, 1992, vol. 27, núm. 1.
- Carciofi, Ricardo et al. Reformas Tributarias en América Latina Análisis de Experiencias durante la década de 1980, 1994.
- Código Fiscal de la Federación, 46ª edición, Ed. Porrúa, México, 1994.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989, Resultados generales SPP.
- Damill, Mario, et al. "Shock Externo y desequilibrio fiscal. La Macroeconomía de América Latina en los ochenta. Los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México". Mimeo, 1994.
- Damm Arnal, Arturo. La Revolución Fiscal en México, Panorama, México, 1995.

- Devlin, Robert, et al. "Flujos de capital y el desarrollo en los noventa: implicaciones para las Políticas Económicas". En: Pensamiento Iberoamericano, núm. 27, enero-junio, 1995.
- Due, John F. y Fridlaender, Ann F. Análisis Económico de los impuestos y del sector público. El Ateneo, Buenos Aires, 1981.
- Due, John F. Indirect Taxation in Developing Economics, Londres, 1988.
- Edwards, Sebastian. Crisis and Reform in Latin America. Oxford University press, 1995.
- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, México, 1996.
- García Alba, Pascual. "El impuesto a la renta de las empresas en México". En: Ejecutivos de Finanzas, octubre 1995.
- Gil Díaz, Francisco. "Análisis y Evaluación de las Reformas Tributarias en México: 1980-1992". En: Revista Indetec, núm. 81, marzo-abril de 1993.
- Gil Díaz, Francisco. "La Competitividad Internacional de la Legislación Tributaria en México". En: El Mercado de Valores, Núm. 2, Enero 15 de 1992.
- Gil Díaz, Francisco. "Reforma Fiscal 1992". En: El Mercado de Valores, Núm. 3, Febrero 1 de 1992.
- Hall, Robert E. y Taylor, John B. Macroeconomía, Antoni Bosch, editor, 1992.
- INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, varios años.
- Jhabvala Marshall, Firdaus. "Un análisis de la recaudación de los derechos de agua y el impuesto predial". En El economista mexicano, enero-marzo 1992.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Sista, 1994.
- Lusting, Nora. The Remarking of an Economy, 1992.
- Magáin Manautou, Emilio. Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1989.
- Martín, Juan. La equidad en el Presupuesto Público, mimeo, Brasil, 1994.
- Musgrave, Richard. Hacienda Pública. Teoría y Práctica, 1991.
- Ortíz Rulz, Miguel. "Evolución de la Integración del Fondo General de Participaciones". En: Revista Indetec, núm. 74, enero-febrero 1992.

- Ortiz Ruíz, Miguel. "La Recaudación Federal Participable". En: Revista Indetec, núm. 82, mayo-junio 1993.
- Owens, J. "Recent Tax Reforms: The Main Issues". En: Taxation and Internacional Capital Flows. A Symposium of OECD and non-OECD Countries, Paris, 1990.
- Plascencia Rodríguez, José Francisco. "La imposición local en los países miembros del TLC". En: Revista Indetec, núm. 89, julio-agosto 1994.
- Polanyi, Karl. The Great Transformation, Nueva York, 1944.
- Rabushka, Alvin. "Política tributaria y desarrollo económico en los cuatro tigres asiáticos". En: El economista mexicano, enero-marzo, 1992.
- Rechkiman K., Benjamin. Introducción al estudio de la Economía Pública, UNAM, 1972.
- Rivera Ríos, Miguel Angel, Crisis y reorganización del capitalismo, Ed. Era, México, 1990.
- Romero Saíd y asociados, contadores públicos. Reformas fiscales, 1994.
- Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- Schmidt-Hebbel, Klaus, et al. "Saving and Investment ...". En: The World Bank Research Observer, vol. 11, núm. 1, febrero 1996.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Adecuaciones fiscales, 1988.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Reforma Fiscal, 1987.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Resumen y ordenamiento de los comentarios a las propuestas de modificaciones a la estructura tributaria, 1988.
- Solis, Leopoldo. Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries, 1981.
- Stiglitz, Joseph. La economía del Sector Público, Antoni-Bosch editor, Barcelona, 1988.
- TAE. Breve historia del salario en México, 1970-1992. Reporte de Investigación, núm. 26, agosto 1992.
- Tanzi, Vito, et al. "Why Tax Corporations?" en: Readings on Taxation in Developing Countries, Londres, 1975.

- Thurow, Lester. Corrientes peligrosas, el Estado de la ciencia Económica. FCE, México, 1988.
- Tobin, James. "Tax the Speculators". En: Financial Times, núm. 22, diciembre 1992.
- Urzúa, Carlos M. An appraisal of recent tax reforms in Mexico. El Colegio de México, 1994.
- Urzúa, Carlos M. El déficit del Sector Público y la política fiscal en México, 1980-1989. CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, 1991.
- Urzúa, Carlos M. Tax Reform and Macroeconomic Policy en Mexico. El Colegio de México.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. Informes de gobierno. 1995, 1996.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.