

00821
152

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**IMPACTO A LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO
AL VALOR AGREGADO A PARTIR DE LA NUEVA
HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA
PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL
CONGRESO DE LA UNIÓN EN 2001**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

GUILLERMO RUBIO RIVERA

ASESOR: LIC. MIGUEL GONZÁLEZ IBARRA

MÉXICO, D.F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS
FALLA
DE
ORIGEN**

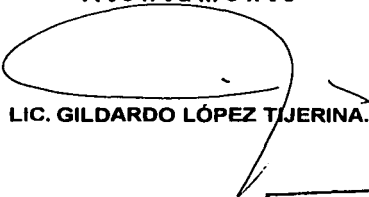


Autorizo a la Dirección General de Exámenes de la UNAM a difundir en formato electrónico a cualquier contenido de esta tesis con fines académicos.
NOMBRE: Guillermo Rubio Rivera
FECHA: 31 de Oct 03
FIRMA: [Firma]

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. GUILLERMO RUBIO RIVERA**, bajo el siguiente título: **"IMPACTO A LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO A PARTIR DE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN 2001"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. GILDARDO LÓPEZ TIJERINA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

B



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. GUILLERMO RUBIO RIVERA**, bajo el siguiente título: **"IMPACTO A LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO A PARTIR DE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN 2001"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. DAVID COLMENARES PÁRAMO.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

e



**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. **GUILLERMO RUBIO RIVERA**, bajo el siguiente título: **"IMPACTO A LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO A PARTIR DE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN 2001"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. MIGUEL GONZÁLEZ IBARRA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

D



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. GUILLERMO RUBIO RIVERA**, bajo el siguiente título: **"IMPACTO A LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO A PARTIR DE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN 2001"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e


LIC. ROGELIO HUERTA QUINTANILLA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

F



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. GUILLERMO RUBIO RIVERA**, bajo el siguiente título: **"IMPACTO A LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO A PARTIR DE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN 2001"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. BERNARDO HERNÁNDEZ CRUZ.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ÍNDICE

	Índice	1
I.	Introducción	4
I.	Planteamiento del Problema	4
II	Delimitación del Tema	7
III	Hipótesis	7
IV	Descripción	7
Capítulo I	Antecedentes Teóricos y Empíricos de la Política Fiscal	9
1.1	Objetivos de la Política Macroeconómica	9
1.2	Objetivos de los Diseñadores de Políticas Macroeconómicas	10
1.3	La Importancia de la Provisión de los Bienes Públicos por el Estado	10
1.3.1	La Elección Pública	12
1.3.2	La Teoría Partidista	14
1.3.2.1	La Votación por Mayoría	15
1.3.2.2	El Votante Mediano: Cómo Emite su Voto	15
1.3.2.3	La Paradoja del Voto	16
1.3.2.4	La Imposibilidad de Arrow	18
1.3.3.5	El Teorema de Pareto en las Decisiones de Política Económica	18
1.3.3.6	El Poder de los Grupos de Presión en la Decisiones del Parlamentario	23
1.3.3.7	Partido Liberal vs Partido Conservador: Diferentes Resultados Macroeconómicos	25
1.4	El Presupuesto Federal	27
1.4.1	El Control del Déficit para la Estabilidad Económica	29
1.4.2	Impacto del Consumo en el Déficit	29
1.4.3	Impacto de la Inversión en el Déficit	32
1.4.4	Gasto Deficitario	34
1.4.5	Gasto Deficitario e Inversión	35
1.4.6	El Déficit y la Tasa de Interés	35
1.4.7	Otras Visiones Sobre el Déficit Presupuestal	37
Capítulo II	El Sistema Tributario de México	39
2.1	Problema a Plantear	39
2.2	Desempeño Económico	40
2.3	La Situación de las Finanzas Públicas	42
2.4	Impacto del Tipo de Cambio y la Cuenta Corriente en el Déficit Público	46
2.5	Política de Ingresos	49
2.6	Comparativo de los Ingresos Gubernamentales con Respecto a Otros Países.	56
2.7	La Política del Gasto Público	60
2.8	Monto y Estructura del Gasto	62
2.9	Características del Sistema Tributario en México	68
2.9.1	Antecedentes de la Reforma Fiscal	69
2.9.2	Los Programas de Ajuste Fiscal y de Precios.	70

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

2.9.3	La Crisis de 1994: Programas de Emergencia de Reajuste Fiscal	73
2.9.4	Comportamiento del Ahorro	77
2.9.5	Consideraciones Finales	77
Capitulo III	Impacto de la Modificación del Impuesto al Valor Agregado, en la Tasa Cero y Regímenes Exento	80
3.1	Antecedentes de la Propuesta de Reforma Fiscal Presentada por el Ejecutivo	81
3.2	Facultades del Órgano Legislativo	82
3.2.1	Facultades del Congreso en Ejercicio de la Función Legislativa	83
3.2.2	Facultades Legislativas en Materia Tributaria.	84
3.2.3	Composición del Congreso de la Unión en las Últimas Legislaturas	87
3.3	Importancia de los Ingresos Públicos	92
3.3.1	Funcionamiento de los Impuestos	92
3.3.2	Principios Básicos de los Sistemas Tributarios	93
3.3.3	Clasificación de los Ingresos	95
3.3.4	Clasificación Oficial de los Ingresos	95
3.3.5	Clasificación de los Impuestos Mexicanos	95
3.3.6	Código de la Federación	95
3.3.7	Ley de Ingresos de la Federación	97
3.4	Qué es el IVA: Concepto	98
3.4.1	Sujetos del Impuesto	98
3.4.2	Antecedentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA)	98
3.4.3	Estructura de la Ley del Impuesto al Valor Agregado al 2000	102
3.4.4	Sistemas de Cobro de IVA en otros países	104
3.4.5	Tendencias de la Recaudación del IVA	108
3.4.6	Carga Fiscal	113
3.5	Iniciativa de Reforma Fiscal del Ejecutivo Federal: La Nueva Hacienda Pública Distributiva	116
3.5.1	Mecanismos de Compensación	119
3.5.2	Impacto Recaudatorio de la Propuesta de Reforma al Impuesto al Valor Agregado del Ejecutivo Federal	120
3.6	Impacto de la Modificación a las Tasas del Impuesto al Valor Agregado: una análisis propio	127
3.6.1	Base del IVA y Estructura del Gasto en México	128
3.6.2	Impacto Regresivo del IVA	133
3.7	Propuestas Alternas de Reforma al Impuesto al Valor Agregado por las Diferentes Fracciones Representadas en el H. Congreso de la Unión y otros Grupos de Poder	141
3.7.1	Argumentaciones del PRI en el Congreso de la Unión para la Modificación de la Propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva del Ejecutivo	141
3.7.2	Argumentos del Rechazo de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional a la modificación de la Estructura de la Tasa General del Impuesto al Valor Agregado	145
3.7.3	Pago y Monto de Causación	146

2

TESIS CON
FALLA DE ORIG'

3.7.4	IVA Acreditable	146
3.7.5	Devolución de Saldos a Favor	146
3.7.6	Impacto Recaudatorio de la Propuesta Viable de Reforma Hacendaría para México	147
3.7.7	Impacto del 3% del Impuesto Estatal al Consumo por Entidad Federativa	148
3.8	Propuesta a la Modificación del Impuesto al Valor Agregado Elaborada por el Partido de la Revolución Democrática, (PRD)	151
3.8.1	Estructura del Gasto de los Hogares Mexicanos	151
3.9	Rechazo de Diferentes Grupos de Presión a la Modificación del Impuesto al Valor Agregado Elaborada por el Ejecutivo	157
3.9.1	La Opinión Pública: su visión sobre la reforma a las tasas del IVA	179
3.10	Reformas Pendientes	181
3.10.1	Evasión Fiscal	181
3.10.2	Economía Informal	182
IV	Conclusiones	184
V	Bibliografía	200

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

I. INTRODUCCIÓN

I. Planteamiento del Problema

Desde inicios de los años ochenta, uno de los temas que más ha preocupado a los gobiernos en turno ha sido el manejo del déficit presupuestario, ya que este ha representado porcentajes importantes respecto al Producto Interno Bruto (PIB) del país. De esta manera, se ha buscado justificar el control del déficit público, porque se asegura que este influye de manera negativa en el crecimiento económico, la inversión, el empleo, la inflación; y consecuentemente en el nivel de vida de la población.

Derivado de lo anterior, han surgido discusiones entre las diferentes fuerzas políticas, los gobiernos en turno, representantes académicos y los organismos (empresariales, sindicatos, etc) sobre el impacto de las distintas políticas seguidas en dichos años con el objetivo de mantener una disciplina fiscal, realizándose cambios importantes en la administración pública federal, así como adecuaciones al Sistema Tributario Mexicano (STM), entre los que destacan: la venta de empresas del Estado al sector privado; reducción de la base trabajadora burocrática; el surgimiento del Servicio de Administración Tributaria (SAT); adecuaciones al Código Fiscal de la Federación; el nacimiento de la Ley de Coordinación Fiscal; y las modificaciones a las diferentes tasas impositivas (ISR, IVA, IA e IEPS), entre otras.

Muchos de estos cambios han venido acompañados de los Programas, Acuerdos, Planes, y Pactos que se suscribieron con los diferentes sectores productivos y el Gobierno para superar las crisis estalladas en 1982, 1987 y 1994. Parte de los objetivos de estas políticas gubernamentales se orientaron a incentivar la reducción del gasto público, incrementar la recaudación interna vía impuestos, controlar el nivel general de precios, mantener en equilibrio del tipo de cambio, y en el monto de la deuda así como tener las tasas de interés acordes a los niveles internacionales.

De estos objetivos, uno de los más importantes, ha sido incrementar la recaudación interna por medio de los ingresos tributarios para el fortalecimiento del Sistema Tributario Mexicano (STM) a partir de 1982, ya que éste revelaba síntomas evidentes de desgaste. Cabe recordar, que por aquellos años los ingresos públicos del gobierno federal dependían en gran medida de los ingresos provenientes de las ventas del crudo mexicano al mercado exterior; y poco de los ingresos vía impuestos, sin embargo, con la caída inesperada del precio internacional del petróleo y el fuerte endeudamiento externo contraído años atrás, así como la devaluación del peso frente al dólar, se generaron crisis económicas en el país.

Por consiguiente, para evitar seguir dependiendo de los ingresos petroleros, el gobierno empezó a buscar medidas para incentivar los ingresos públicos a través de los impuestos tributarios, entre los nuevos propósitos se buscaba incentivar el impuesto al consumo, reducir el impuesto a los ingresos; y una mejor administración y recaudación por parte del órgano Hacendario. De esta manera, las autoridades hacendarias empezaron a modificar las estructuras de las tasas del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado



(IVA); buscando hacerlas más competitivas respecto a las tasas impositivas de nuestros principales socios comerciales.

Por ejemplo, el IVA ha experimentado una serie de modificaciones en su estructura desde que entro en vigor en 1980. Este impuesto vino a sustituir al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que había perdurado desde 1947. En esa época se señaló que la principal deficiencia del ISIM se derivaba de que se causaba en cascada, es decir, se debía pagar en cada una de las etapas de producción y comercialización, afectando los costos y precios y generando efectos acumulativos, que se acentuaban en los bienes consumidos por la mayoría de la población y los cuales producían las medianas y pequeñas empresas.

El IVA vino hacer la respuesta a esta situación, toda vez que éste destruía el efecto acumulativo del gravamen en cascada y la influencia que él mismo ejercía sobre el nivel general de precios, pues eliminaba la desigualdad de la carga fiscal en los productos o servicios, indistintamente de quienes los hubiesen producido u ofrecido y, además favorecía la exportación.

La puesta en marcha del IVA, buscó propiciar la liberación del gravamen de los bienes y servicios exportados, apoyar la competitividad internacional; fortalecer la producción y los ingresos de los productores agropecuarios y beneficiar a la mayoría de la población al desgravar los bienes que constituían la canasta básica de alimentos.

Asimismo, se ha buscado mantener el IVA en una tasa del 10% en ciertos años, mientras que en otros se ha incrementado al 15%, dejando en la frontera del país, una tasa del 10% y otras veces del 6%. Esta última, es una medida para hacer más competitivo al IVA en la frontera norte respecto al impuesto al consumo en EUA (el Tax). También se ha creado en ciertos años, una tasa impositiva del 20% a productos de lujo.

El sistema de cobro actualmente del IVA incluye una tasa del 15% aplicable en todo el país; una tasa del 10% en la zona fronteriza; una tasa del 0% para alimentos básicos y medicinas; y un régimen de exención para determinados bienes y servicios de consumo generalizado.

En los años que han surgido las crisis económicas en el país, algunos gobiernos en turno han utilizado este impuesto para hacerse de recursos de manera más rápida, debido a su fácil recaudación. Proponiendo elevar la tasa. Tal es el caso del año de 1994, cuando se incrementó del 10 al 15%, generando grandes debates entre sectores productivos y los diferentes partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

Pero a pesar de las medidas que se han propuesto para volver más eficientes y productivos a los ingresos tributarios del país, los resultados no han sido los esperados, debido a la elusión fiscal y evasión por parte del sector empresarial; al incremento de millones de mexicanos en la economía informal; a la corrupción; al contrabando; a la piratería, a una mayor incertidumbre jurídica fiscal y a las recurrentes crisis económicas, y si se comparan los ingresos públicos tributarios respecto a países miembros de la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE) y de varios países latinoamericanos, los niveles de recaudación son inferiores.



Con la llegada por primera vez de un partido de oposición al PRI, después de setenta años, a la primera magistratura, se generó una gran aceptación de la Quedada mexicana; misma que fue aprovechada por el Presidente de la República Vicente Fox Quesada para incentivar nuevamente otra reforma del Sistema Tributario Mexicano. Por lo que hizo llegar al Congreso de la Unión la "Nueva Hacienda Pública Distributiva" (NHPD), en la cual se reconocía nuevamente la ineficiencia recaudatoria del STM.

Este proyecto de Ley incluía nuevamente reformas al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y al Valor Agregado (IVA), con los cuales se pretendía incrementar la recaudación tributaria en 1.9% del Producto Interno Bruto (PIB). Dicho incremento, provendría principalmente de la eliminación de la tasa 0% en alimentos, medicinas, prestación de servicios independientes vinculados al sector agropecuario y pesquero, etc. Así como también de la eliminación del rubro de exenciones en la venta y renta de vivienda, libros, revistas, periódicos, transporte público terrestre y marítimo, servicios de salud, etc. En cambio la tasa del ISR pasaría del 40% al 32%, cuyo objetivo era incrementar la inversión productiva.

Otras de las reformas presentadas fueron la derogación del régimen simplificado en sectores como el agrícola, avícola, ganadero, el de autotransporte de carga y de pasajeros; la consolidación fiscal; incrementos a los impuestos especiales a las bebidas alcohólicas y tabaco; al diesel y la gasolina; etc.

Estas propuestas dieron origen ha una serie de debates, en todo el país, entre los diferentes sectores productivos: Coparmex, CCE, Concanaco, Antad, Canacindra, Canirac; así como los sectores agrícolas, ganaderos, avícolas, lecheros, sindicatos, académicos, organizaciones civiles, gobiernos de los Estados, partidos políticos y las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso, entre los cuales se coincidía en realizar una reforma fiscal integral; pero siempre y cuando no se afectara de manera directa a cada uno de estos. Es decir, en las discusiones siempre salía a relucir que esta reforma era necesaria para incrementar la recaudación del país; Sin embargo, en las argumentaciones de fondo siempre salía un rechazo a la NHPD (y en especial al IVA) y se buscaba la modificación legal específica a favor del sector representado.

Por lo anterior, la reforma a la ley del IVA, planteada por el ejecutivo, generó un debate entre las diferentes fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión por la decisión de rechazarla; ya que en caso de aceptarla implicaría un alto costo político para sus partidos políticos, en especial el PRI y el PRD. Por consiguiente, a diferencia de 1994, la nueva conformación multipartidista en la Cámara de Diputados; y el no haber mayoría de ningún grupo partidario creó una serie de propuestas alternas por cada fracción parlamentaria. De esta manera, el IVA fue el tema central para rechazar la Nueva Hacienda Pública Distributiva por parte de los partidos políticos en el Congreso.

A poco más de dos décadas de vigencia, el IVA vuelve hacer uno de los temas más discutidos de la tan ansiada Reforma Fiscal Integral que la economía nacional ha requerido tiempo atrás, toda vez que se considera que las múltiples reformas que le han sido incorporadas, la existencia de tasas diferenciadas y de las exenciones, así como los tratamientos preferenciales; han generado que este gravamen sea de los más bajos de recaudación y menos competitivos respecto a nuestros socios comerciales. Por lo que la propuesta de eliminar la tasa del 0% y la exención en algunos consumos básicos -como alimentos, medicinas y educación, transporte público, periódicos, revistas, libros y las

preferencias que tiene el sector agrícola, entre otros- incentivaría la productividad de este gravamen; y por consiguiente la recaudación total.

Por lo anterior, la presente tesis analiza los posibles impactos de la modificación a las diferentes estructuras del IVA con base a los diferentes niveles de ingresos de acuerdo al gasto promedio de la población en México. Además, se plantea las diferentes propuestas alternas presentadas por las distintas fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión. Ya que la conformación plural de éste, inhibió la propuesta del Ejecutivo.

Para finalizar, la propuesta del Ejecutivo sigue la vieja tradición de mantener una estricta disciplina fiscal, por medio de incrementar la recaudación vía ingresos tributarios indirectos, ya que es de fácil recaudación. El rancio objetivo de reducir el déficit público sigue marcando la política fiscal en dicha iniciativa.

II. Delimitación del Tema

El marco de referencia para el análisis del tema será La Nueva Hacienda Pública Distributiva de 2001 presentada por el Ejecutivo al H. Congreso de la Unión, específicamente el rubro que trata sobre la modificación a la estructura impositiva del Impuesto al Valor Agregado, así como las diferentes propuestas surgidas como respuesta a dicha iniciativa por parte de los Partidos de oposición.

III. Hipótesis

La presente investigación pretende demostrar el posible impacto negativo de la reforma de al régimen especial de la tasa cero y al régimen especial de exentos del impuesto al valor agregado (IVA) en los ingresos de la población, planteada en los objetivos de la Propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva y determinar que la conformación multipartidista de oposición al Presidente de la República en el Congreso de la Unión, generó el rechazo y la modificación de esta iniciativa.

IV. Descripción

Esta tesis se divide en tres capítulos. En la parte primera se analiza la visión de escuela de la elección pública, la importancia de la teoría partidista y el concepto del déficit público. En el segundo capítulo se realiza una descripción del Sistema Tributario en México en los últimos años; así como el comportamiento de los ingresos y el gasto del país, y el desempeño económico de éste; los programas de ajuste y de emergencia; los antecedentes de la reforma fiscal; el impacto en las finanzas públicas; la problemática de recaudación y un análisis comparativo del nivel de recaudación entre diferentes países de la OCDE.

El tercer capítulo analiza los antecedentes de las reformas fiscales y el IVA, el comportamiento de los ingresos tributarios y públicos. Por consiguiente se determina la problemática del impacto de la modificación del rubro de exentos y la tasa cero en los diferentes ingresos de la población; la estructura actual del gasto familiar en México, con el que se permite identificar la distribución del consumo por objeto del gasto de ingresos de la población, además; el consumo de las familias con base en los regímenes de tasas que establece la Ley del IVA. También se analiza la estructura y evolución de la conformación del Congreso de la Unión en los últimos años, así como las propuestas alternas del PRD y PRI;

dos de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso. Y los planteamientos de inconformidad del IVA de los diferentes sectores productivos y de la opinión pública.

Por último, se presenta algunos comentarios respecto a la economía informal y la evasión, que buscan reflexionar en torno a la importancia de evaluar las posibles soluciones a dichos problemas.

CAPITULO I

ANTECEDENTES TEÓRICOS Y EMPÍRICOS DE LA POLÍTICA FISCAL

1.1. Objetivos de la Política Macroeconómica

Una de las principales preocupaciones de los gobiernos al llegar al poder es determinar el nivel del desempleo, la estabilidad de precios y el crecimiento económico como principales objetivos de política económica; sin embargo, existe un desacuerdo sobre la capacidad de quienes diseñan la política económica para lograr estos objetivos por medio del manejo de la demanda agregada. También hay diferencias de opinión sobre la importancia relativa que debiera asignarse a cada uno dichos objetivos.

Supongamos que estamos de acuerdo en que los objetivos de política macroeconómica son lograr determinados niveles de inflación, desempleo y crecimiento económico. El interrogante sobre la dirección óptima de la política macroeconómica estaría en cómo determinar los instrumentos adecuados de política económica para variables como los niveles del gasto público y las diversas tasas de impuestos en el caso de la política fiscal. De aquí, que se pretenda alcanzar hasta donde sean posible los niveles objetivos para estas variables.

Una manera de determinar esto sería mediante lo siguiente: un gestor de la política económica o un parlamentario¹ busca minimizar una función de pérdida de bienestar social de la siguiente forma:

$$(1) L = a_1 (U - U^*)^2 + a_2 (P - P^*)^2 + a_3 (y - y^*)^2,$$

$a_1, a_2, a_3 > 0^2$

En la ecuación (1) L representa la pérdida de bienestar social que se produce de los cambios en las variables macroeconómicas respecto a sus niveles objetivo, los costos de un desempleo demasiado alto. Las variables objetivo son: (U) es el nivel de desempleo, (P) la tasa de inflación, la tasa de crecimiento de la renta real (y). Los niveles objetivo de estas variables son U^* , P^* , y^* , respectivamente.

La ecuación (1) establece la pérdida de bienestar resultado de un incremento dado la desviación al cuadrado de las variables objetivo con respecto a sus niveles objetivo. Esto implica que la pérdida de bienestar resultante de un incremento dado en la desviación de una variable objetivo con respecto a nivel objetivo se incrementa a medida que nos alejamos

¹ En esta investigación cuando nos referimos al parlamentario nos referimos aquella persona que ocupa un cargo de toma de decisiones en el Congreso. No ocupo el término burocrata porque estos no llegan a esos cargos por medio de un proceso democrático (votación directa secreta), pues estos son impuestos. La relación del gestor de política económica en la teoría de la elección pública (y la teoría partidista) esta enfocada a un sistema Parlamentario, como el de los E.U.A. Bajo este sistema parlamentario los ciudadanos estadounidenses que ocupan un cargo de representantes populares en el Senado llegan a tener una gran incidencia en el diseño de los objetivos de la política económica de su país. A raíz que en nuestro país (México), empezó haber una mayor pluralidad en el Congreso, en los últimos años, los debates en torno a la situación económica del país son más constantes. Estos cobran mayor relevancia cuando asume la presidencia un partido de la oposición. Es así, que la conformidad de las diferentes fracciones parlamentarias, en el Senado y la Cámara de Diputados, y sobre todo que el partido hegemónico pasa hacer oposición, las decisiones del Congreso empieza a tener una gran incidencia en la conducción de la política fiscal del país y en los diferentes sectores productivos, políticos y en la ciudadanía en general.

² Richard Froyen. Macroeconomía. "Teorías y Políticas". 4ª. Edición. Edit. Mc Graw Hill. p. 561. Colombia. 1994



del nivel objetivo, es decir, las desviaciones grandes con respecto a los niveles deseados reciben ponderaciones especialmente considerables.

Los coeficientes (a_1, a_2, a_3) en la ecuación L representan las ponderaciones relativas asignadas a los diferentes objetivos.

Dicha ecuación es una representación posible de la función de pérdida social relevante para las políticas macroeconómicas. El supuesto clave para este tipo de función del problema de política económica óptima sería que el gobierno diseñe una política económica que minimice alguna función de pérdida de bienestar social. De esta manera se debe buscar los instrumentos que minimicen la pérdida social.

1.2 Objetivos de los Diseñadores de Políticas Macroeconómicas

Dentro de la literatura económica reciente se cuestiona mucho el realismo de la formulación de una política económica óptima, por consiguiente a continuación se examina la escuela de la elección pública que critica esta posición. Se determina primeramente la importancia del papel que juega el estado en la economía en la canalización de bienes públicos a través de la visión de la elección pública (public-choice) y después la visión de la teoría partidista (partisan theory). Un elemento de estas dos escuelas es que las políticas públicas desempeñan un rol mucho más importante en el diseño de políticas macroeconómicas.

1.3 La Importancia de la Provisión de los Bienes Públicos por el Estado

La participación del Estado en la economía es un viejo debate entre los que empiezan que este genera distorsiones en las libres fuerzas del mercado y los que creen que sin este no podría funcionar la economía. El Estado brinda ciertos servicios o actividades en bien de la sociedad en su conjunto como son: la defensa, alumbrado público, recaudación de impuestos, educación, vivienda, seguridad, etc. Por un lado se plantea que dejar la suministrar de este tipo de servicios a las fuerzas del mercado (por mencionar algunos), estos solo les llegarían a los que podrían adquirirlos a un precio determinado, por lo que dejaría de lado a los habitantes de más bajos ingresos en una nación democrática. De aquí la importancia del papel del Estado en la economía, sobre todo la obligación de suministrar bienes de carácter público.

Los bienes públicos tienen dos propiedades esenciales, en primer lugar, no es viable racionar su uso y en segundo lugar, no es deseable racionarlo. Para este último se pone de ejemplo la defensa nacional. Si el objetivo es cuidar mares nacionales, tierras y espacio aéreo de un posible ataque de un país extranjero, no existe forma alguna de excluir a nadie de los beneficios. Podría ser la vacunación contra una epidemia otro ejemplo, se tiene que vacunar a toda la sociedad, por consiguiente no se debe excluir a nadie. En caso de que alguien quedara sin vacunar podría contagiar a los demás habitantes de determina población.

Sigamos con el ejemplo de la defensa nacional: supongamos que esta no sea suministrada por el Estado, en este caso los individuos sabrían que es necesario para su seguridad, incluso algunos podrían pagar por ello; pero muy difícilmente la mayoría de manera voluntaria pagaría para el servicio. De aquí la inviabilidad de un sistema de racionamiento basado en los precios, pues implica que el mercado competitivo no genera una cantidad del

bien público eficiente en el Sentido de Pareto.³ Es decir, si el Estado no suministra la defensa, alguien tendría que hacerlo, podría ser una empresa privada, pero los costos y precio sería demasiado altos para que compren este servicio, pero el problema sería que todos los ciudadanos (y no sólo los que la han pagado) se verían beneficiados. Peor aún, no habría manera de obligar a los que gozan del servicio y no pagan; a incentivarlos y obligarlos a que lo hagan voluntariamente.

Por lo que esta es la razón por la que debe obligarse a financiar estos bienes mediante impuestos. La renuencia de la gente a contribuir voluntariamente a la financiación de los bienes públicos se denomina el **Problema del Polizón.**⁴

En las sociedades es muy común que personas o empresas gocen o hagan uso de algún servicio público sin el pago correspondiente de estos ya sea por el servicio o el pago de impuestos. Por lo que el Estado se tiene que ver en la necesidad de obligarlos por medio de la coerción (conforme a derecho) hacerlo, de esta manera logra resarcir el bienestar de todas las personas así como mejorar el de unas a expensas de otras.

Consideremos la curva de posibilidades de utilidad de la siguiente gráfica 1.1, si los recursos no se han asignado eficientemente, la economía en un punto como el I, situado por debajo de la curva. Todo cambio que tenga la economía a un punto como el I' (situado por encima y a la derecha de I) es una mejora en el Sentido de Pareto, ya que mejora la situación de ambos grupos de la sociedad. Todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad corresponden a una asignación de los recursos o eficiente en el Sentido de Pareto. Nadie puede salir ganando sin que alguna otra persona resulte perjudicada. .

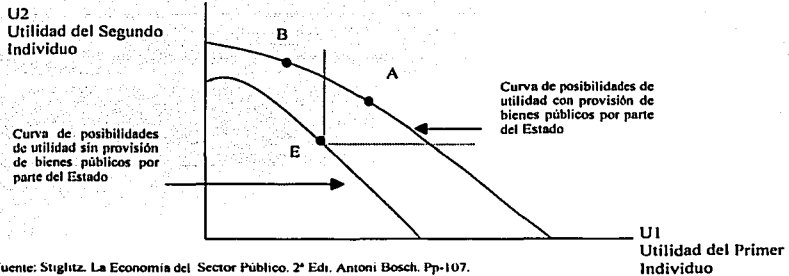
Así lo anterior, nos conduce a evaluar el desempeño de la implementación de un programa público, ya que este puede representar un desplazamiento de un punto ineficiente, situado por debajo de la curva de posibilidades de utilidad, a un punto eficiente, situado en ella (o más cerca de ella) o simplemente un desplazamiento a lo largo de la curva, beneficiando a una persona o grupo de personas y perjudicando a otra persona (o grupo de personas).

Cualquier punto situado en la curva de la posibilidades de utilidad es suficiente en el sentido de Pareto, es decir, no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra. El desplazamiento de I a I' es una mejora en el sentido de Pareto. El desplazamiento de los puntos A a B es un movimiento a lo largo de la curva de posibilidades de utilidad; ambos puntos son eficientes en el Sentido de Pareto. El desplazamiento de I a A es un movimiento de un punto ineficiente (I) a una eficiente (A), pero no es una mejora en el Sentido de Pareto, ya que empeora el bienestar del otro individuo.

³ Se verá más adelante en el apartado 1.3.2

⁴ En algunos casos, el sector privado suministra una cierta cantidad de bienes públicos; pero ésta es insuficiente debido al problema del polizón.

Gráfica 1.1



Fuente: Stiglitz. La Economía del Sector Público. 2ª Ed. Antoni Bosch. Pp-107.

Otra propiedad de los bienes públicos es que no es deseable excluir a ninguna persona: la cantidad que consume un individuo no reduce la cantidad que consuman los demás. Es decir, el costo marginal de suministrar el bien a otra persona es nulo. Esta propiedad contrasta claramente con la suministración de los bienes privados.

1.3.1 La Elección Pública

Esta escuela parte de una primera idea: la diferenciación que existe entre la provisión de los bienes públicos de los privados, como señalamos en el apartado anterior. Los primeros se asignan a través de un proceso político, mientras los segundos se determinan por la oferta y demanda, es decir, el mercado (un sistema de precios).

Los mecanismos privados para la asignación de recursos, se realizan por medio de la economía de mercado (oferta y demanda) ya que nos proporciona un método sencillo y eficaz para determinar el nivel de producción de los bienes privados a través del sistema de precios, es decir; este transmite información del gusto de los consumidores y del cambio tecnológico a los productores.

En cambio las decisiones sobre la asignación de los recursos en el sector público se toman bastante diferente. Los ciudadanos eligen a unos representantes (parlamentarios) mediante un sistema de votación directa y secreta, los cuales votan, a su vez un presupuesto público; y éste es gastado por diversos organismos administrativos del gobierno. Existe una importante diferencia entre la forma en que una persona decide gastar su propio dinero y la forma en que el Gobierno decide gastar el dinero de los ciudadanos.

Cuando un parlamentario emite su voto refleja las opiniones de los electores y no sólo las suyas. Así, cuando vota tiene que enfrentarse a dos problemas: primero, debe averiguar cuáles son los puntos de vista de sus electores y segundo, dado que es probable que estos difieran en su decisión, ha de decidir que peso debe asignar a cada uno de ellos. Sin

embargo, las opiniones de los electores no pueden ser tomadas fielmente en cuenta de manera individual, pues resulta complejo saber realmente sus preferencias.

El ciudadano puede expresar sus opiniones sobre un deseo por un bien privado en vez de otro, mediante la compra de este. Cuando este es público, no existe ningún cauce que sea tan eficaz para que la gente pueda exponer sus opiniones sobre sus preferencias por un bien público o por otro.

Las elecciones generales solo transmiten información reducida sobre la actitud de los votantes con respecto los gustos de los bienes públicos. En el mejor de los casos transmiten una idea general sobre las preferencias de los votantes en cuanto al gasto público. Pero la información es escasa.

Si un ciudadano vota a favor de algo que redunde en su propio interés, indicaría su creencia de que el beneficio que le proporcionaría el programa público es superior al costo que tendría que pagar por él. Podrían darse casos en que se cuestiona a los votantes de manera directa de cual son sus preferencias. Sin embargo, estos no siempre dicen la verdad. Las personas que tienen que tomar una decisión privada, saben cuáles son sus propias preferencias. En cambio los que tiene que tomar decisiones públicas deben de averiguar las preferencias en cuyo nombre toma la decisión. Ésta es la primera diferencia importante entre la asignación pública de los recursos de la privada.

Aun cuando todas las personas revelaran correctamente y honestamente sus preferencias, el parlamentario debe de disponer de un mecanismo adecuado para reunir toda la información necesaria para tomar una decisión. En el mercado privado, la empresa no tiene que sopesar las demandas y los intereses de los distintos grupos. Si una persona está dispuesta a pagar un precio por una mercancía superior al costo marginal de producción, a la empresa no le cuesta vendérsela. Las decisiones se toman individualmente.

En cambio, las decisiones en el sector público se toman colectivamente: cuando un parlamentarista vota a favor de un incremento del gasto de un bien público, no es como si tuviera que pagar él mismo dicho bien. Se presume que su voto representa los intereses de los electores, pero no es probable que las opiniones de éstos sean unánimes. Unos votantes prefieren que se gaste más en asistencia social (salud) y otras que se gaste menos en otro rubro (defensa nacional).

El parlamentarista se supone que tiene que darse cuenta de que las asignaciones de los bienes públicos deben ser eficientes. Es decir, la suma de las relaciones marginales de sustitución debe ser igual a la relación marginal de transformación, ya que le ayudará a evitar los resultados ineficientes en el sentido de Pareto.

Sin embargo, para Stiglitz los parlamentarios son personas que actúan bajo su propio interés al igual que los consumidores y los productores, ya que solo les interesa mantenerse en el cargo o el poder. El precio que paga (o percibe) por votar de una forma u otra en las cuestiones presupuestarias es una pérdida (o una ganancia) de votos. Porque se supone que existe una relación significativa entre el modo en que vota el parlamentario en determinados temas presupuestarios y el modo en que votan los ciudadanos en las siguientes elecciones.⁵

⁵ Richard Froyen. Macroeconomía. "Teorías y Políticas". 4ª. Edición. Edit. Mc Graw Hill. p. 564. Colombia. 1994

Otro autor como Gordon Tullock, está de acuerdo con la idea de Stiglitz de que los parlamentarios actúan para maximizar su propio bienestar o utilidad más que por el bienestar social. Así lo expresa: "Los parlamentarios son como los demás hombres...Si los parlamentarios son hombres comunes, tomarán la mayoría (no la totalidad) de sus decisiones en beneficio de ellos y no de la sociedad como un todo".⁶

Entonces, si los parlamentarios tienen un interés egoísta y sólo buscan maximizar sus utilidades para mantenerse en el poder y las decisiones que buscan es relación a los votos esperados en el futuro, por lo tanto podemos trazar una función de bienestar como la ecuación (2). Más que una función de pérdida social dada por la ecuación (1) anteriormente descrita, la ecuación medirá las variables de importancia directa para los parlamentarios.

Con base a la elección pública, la función representativa de la pérdida de bienestar apropiada que el político busca minimizar es:

$$(2) L = b_1 VL \quad b_1 > 0$$

Donde VL es la pérdida de votos y b_1 es la ponderación que se da a los votos perdidos, la ecuación en forma equivalente, podría suponer que el parlamentario maximiza los votos ganados. Las variables macroeconómicas objetivo entran a formar parte del esquema en cuanto el comportamiento de la economía afecta la votación.

Por ejemplo la pérdida de votos puede representarse con la siguiente ecuación:

$$(3) VL = c_0 + c_1 (U - U^*)^2 + c_2 (P - P^*) + c_3 (y - y^*)^2$$

Las variables macroeconómicas objetivo y sus niveles objetivos son los mismos de la ecuación (1). Los parámetros c_1 , c_2 y c_3 representan la pérdida de votos resultado de las desviaciones de las variables macroeconómicas objetivo con respecto a sus niveles objetivo. El parámetro c_0 representa los factores externos (por ejemplo, asuntos de política exterior).

Si la pérdida de votos está dada por la ecuación (3) y el parlamentario actúa para minimizar la pérdida de votos, la función de pérdida relevante es la ecuación (2). Si analizamos estas dos ecuaciones respecto a los parlamentarios, variarían las medidas tomadas al respecto, ya que se buscaría maximizar su utilidad, por lo que habría diferencias en la toma de decisiones.

Por ejemplo, supongamos que el comportamiento del votante está determinado por lo que se le podría llamar *racionalidad colectiva*, lo cual quiere decir: la pérdida de votos debido a intereses macroeconómicos es proporcional a la pérdida de bienestar social. Es decir, que cuando las variables macroeconómicas afectan el comportamiento de la votación, los votantes premian o castigan a los parlamentarios titulares dependiendo de su desempeño en la minimización de la pérdida de bienestar social, en este caso, la estrategia óptima para minimizar la pérdida de votos (3) es minimizar la pérdida de bienestar social (1), si no existiera este tipo de racionalidad colectiva, el comportamiento del parlamentario que

⁶ Idem. p. 565.

máxima los votos se desviará del comportamiento que maximiza el bienestar social o tomar una decisión colectiva.

Por lo que el parlamentario se enfrenta a un debate al tomar una postura: por un lado, si toma una decisión individual le generaría una pérdida de bienestar social, por lo que le queda tomar la otra postura; que sería unirse con miembros de su propio partido en el parlamento y votar una decisión colectiva. De esta manera los debates populares en torno a un tema de interés colectivo pueden llegar a tener puntos de vista totalmente contrarios.

Stiglitz señala: ¿Cómo puede tomarse una decisión social a partir de puntos de vista divergentes? En una dictadura la respuesta es fácil: son las preferencias del dictador las que se imponen; Sin embargo, en una democracia la solución no es tan fácil ni tan sencilla como pensamos.

Se han propuesto otros sistemas de votación y entre ellos, la votación por unanimidad, la votación por mayoría simple y la votación por mayoría de dos tercios. La mayoría es quizás el mecanismo más empleado para tomar decisiones en las democracias. Que veremos a continuación a través de la Teoría Partidista.

1.3.2 La Teoría Partidista

Esta teoría nos señala la importancia de las decisiones de un partido político en un sistema democrático, para la implementación de políticas económicas. Sus decisiones son estudiadas a través de un político que se encuentra en el parlamento y la relación que tiene con el votante mediano. También se analiza, que los políticos en el poder, sólo buscan maximizar su beneficio individual, por el interés colectivo; por lo que las decisiones estarán en función del votante mediano previo a las elecciones o grupos de presión con intereses particulares (el problema del polizón y el principio de Pareto). Asimismo se señala, que las votaciones por mayoría no generan condiciones de equilibrio.

1.3.2.1 La Votación por Mayoría

Este tipo de votación se determina cuando un parlamento tiene la opción de elegir entre dos opciones. Gana la que tiene 50 más 1, es decir la mayoría de los votos. Esta se puede dar a través de diferentes niveles de gasto de un bien público o de la decisión de emprender un proyecto.

1.3.2.2 El Votante Mediano: Cómo Emite su Voto

El votante mediano es aquel que se encuentra en una situación tal que el número de personas que prefieren un mayor nivel de gasto (el número de personas que tienen una renta más alta) es exactamente igual al de personas que prefieren un menor nivel de gasto (el número de personas que tienen un nivel de renta más bajo). La conclusión puede ser general: el nivel de equilibrio del gasto correspondiente a la votación por mayoría es el que prefiere el votante mediano.⁷

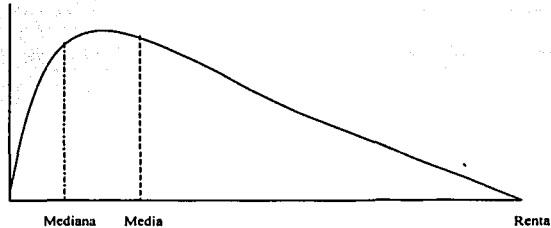
⁷ Stiglitz. La Economía del Sector Público. 2ª. Ed. Edit Antoni Bosch. P. 171. España. 1997

Para averiguar quién es el votante mediano y, por lo tanto, cuál es el nivel de gasto en bienes públicos, ordenamos a los individuos de acuerdo con el nivel de gasto que prefieren. Ahora, por cada volumen de gasto podemos preguntar; ¿qué número de votantes prefiere que el Estado gaste menos? El votante mediano es aquel que desea un volumen de gasto tal que la mitad de los votantes prefiere que el Estado gaste una cantidad menor. Y por consiguiente, la otra mitad prefiere que gaste una cantidad mayor.

El votante mediano puede tener una renta superior o inferior a la media. La renta media se calcula dividiendo la renta total por el número de personas. Supongamos que las personas más ricas demandan más bienes públicos. En este caso, si votan todos los ciudadanos, el votante mediano es aquel que tiene la renta mediana. Por lo tanto la teoría del votante mediano implica que si se redistribuye la renta dentro de una comunidad, de manera que aumenta la renta del votante mediano, la demanda de bienes públicos de la comunidad aumenta aun cuando la renta media siga siendo la misma. También establece que un cambio que no altere la demanda de bienes públicos por parte del individuo medio no alterará el gasto de equilibrio en bienes públicos, independientemente de lo que ocurra con la demanda de bienes públicos por parte de otras personas.

Gráfica 1.2

Proporción de un individuo con una renta dada



Fuente: Stiglitz. La Economía del Sector Público 2ª Ed. Antoni Bosch Pp. 172

En la figura 1.2 podemos observar la relación que existe entre la renta media y la mediana, cuando la distribución de la renta es asimétrica, la mediana es mucho menor que la media. La renta mediana es la que divide a la población en dos partes iguales, de tal manera que el 50% tiene rentas superiores a ese valor y el otro 50% tiene rentas inferiores. Cuando la distribución es asimétrica, los niveles de renta muy elevados de las personas muy ricas tiran la media hacia arriba, haciendo que este superior a la mediana.

1.3.2.3 La Paradoja del Voto

Una de las limitaciones de la votación por mayoría es la posibilidad de que no existe equilibrio. Stiglitz señala por medio de un ejemplo de que existen tres votantes con tres opciones representadas por A, B y C.

- El votante 1 prefiere A U B y B a C.
- El votante 2 prefiere C a A y A a B.
- El votante 3 prefiere B a C y C a A.

Supongamos que se vota entre A y B. Los votantes 1 y 2 votan a favor de A, por lo que gana esta opción. A continuación se vota entre A y C. Los votantes 2 y 3 prefieren C de A, por lo que gana C. Parece que C debería ser la elección social. C gana a A, la cual a su vez a B. Sin embargo, confrontamos ahora directamente C y B. Tanto el votante 1 como 3 prefiere B a C. Este fenómeno se denomina paradoja del voto o paradoja de la votación cíclica. No existe ningún claro ganador: B derrota a C y C derrota a A, pero A derrota a B.⁶

Si se utiliza la votación por mayoría, es muy importante llevar un orden de las votaciones, por lo que al darse cuenta los votantes de ello, es posible que deseen votar estratégicamente. Es decir, en la primera ronda, el votante 1 podría no votar de acuerdo con sus verdaderas preferencias, por ejemplo entre A y B, y pensar, por el contrario, en las consecuencias de su voto para el equilibrio final. Tal vez votará a favor de B, aun cuando

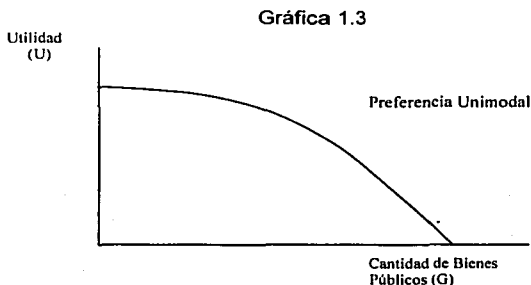
⁶ Idem. P. 174

prefiera A, sabiendo que en una votación entre B y C, ganaría B, mientras que en una votación entre A y C, podría ganar C. Dado que prefiere B a C, votará inicialmente a favor de B.

Sin embargo la paradoja del voto no siempre ocurre, porque el perfil de preferencias de cada persona tiene un único máximo, es decir; es unimodal. Por lo que esta es una propiedad suficiente para garantizar la existencia de equilibrio en el sistema de votación por mayoría.⁹

Esta propiedad funciona de la siguiente manera: pongamos como ejemplo el caso de una persona que tiene cierto nivel de ingreso el cual destina un cierto porcentaje en relación con el gasto dedicado a la educación pública. Si éste es menor es inferior a un determinado nivel mínimo de una persona rica quizá preferirá llevar a sus hijos a escuelas privadas. En este caso, el gobierno decide incrementar el gasto destinado a las escuelas públicas y por ende aumenta simplemente sus impuestos vía ingresos, pero a esta persona no le reporta ningún beneficio directo. Pero el incremento del gasto público va estar en función hasta al punto en que su utilidad (o renta) disminuye hasta en un nivel crítico en que decide llevar a sus hijos a la escuela pública. Cuando el gasto público traspasa este nivel, el individuo obtiene algún beneficio.

A partir de un determinado punto, el aumento de los impuestos contrarresta con creces dicho beneficio. Este individuo prefiere un elevado nivel de gasto a un gasto cero, pero prefiere que no se realice ningún gasto hasta que se gaste una cantidad intermedia.



Fuente: Stiglitz. La Economía del Sector Público. 2ª Ed. Antoni Boshch. Pp.176

En este caso, el sistema de votación por mayoría puede no dar lugar a una solución de equilibrio. Aunque las referencias por un único bien público (en los casos en que no existe la opción de un bien privado, a diferencia de lo que ocurre en la educación) normalmente son unimodales, cuando tenemos que ordenar opciones que involucra a más de un bien público, estas ordenaciones raras veces son unimodales.

Para concluir, como hemos señalado que las preferencias pueden llegar hacer unimodales, la votación por mayoría siempre da lugar a un equilibrio, mientras que si no satisface esta

⁹ Idem. P. 175

condición, no puede hallarse, en general, ningún sistema de votación que tenga las propiedades deseadas.

1.3.2.4 La Imposibilidad de Arrow

Como hemos visto que un proceso político de votación por mayoría no puede haber equilibrio. Esta situación es claramente insatisfactoria. Por lo tanto, es natural preguntarse si existe algún otro mecanismo político, algún otro conjunto de reglas para tomar decisiones sociales que puedan resolver este problema. Entre los mecanismos posibles Kenneth Arrow señala que puede haber algunas reglas que exijan una mayoría de dos tercios o una votación mediante ordenaciones (en las que los votantes ordenan las opciones, las ordenaciones se suman y gana la opción que tiene la menor puntuación). Sin embargo, todas las reglas examinadas no cumplen uno de los criterios, por lo que la búsqueda de un sistema ideal no existe de ahí que el Premio Nobel de Economía diera a esto su nombre: el Teorema de la Imposibilidad de Arrow.¹⁰

El teorema sugiere que, a menos que concedamos a una persona poderes dictatoriales, no podemos evitar que el gobierno actúe con el mismo grado de coherencia y racionalidad que una persona.

1.3.3.5 El Teorema de Pareto en las Decisiones de Política Económica

Hemos venido analizando la importancia que toma el votante mediano para que el político parlamentarista emita su voto, en relación a una Iniciativa de política económica que pueda afectar la función de pérdida de bienestar social (1). Por lo que hemos analizado, el político solo busca maximizar su beneficio, para mantenerse en el cargo. Pero vamos allá, ¿qué pasa cuando toma una decisión?; ¿a quién afecta?; ¿a quien beneficia?; ¿es equitativa su decisión o es eficiente?.

Aunque el tema central es la toma de las decisiones relacionadas con un cambio de política económica, existen otros factores que se deben tomar en cuenta como son: la equidad, la proporcionalidad, la igualdad, la eficiencia económica. Por consiguiente se señala: ¿porqué los cambios de política son mejoras en el sentido de Pareto? y ¿porqué la mayoría entraña al menos la posibilidad de empeorar el bienestar de algunas personas?

La teoría económica advierte que un mercado competitivo, donde imperan las libres fuerzas de la oferta y la demanda, en determinadas circunstancias, puede darse lugar a una asignación de los recursos que tienen como propiedad especial la inexistencia de un cambio en el nivel de producción y el consumo. Es decir, no existe ninguna reasignación de recursos que pueda mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra, al mismo tiempo.

Cualquier asignación de algún recurso que presente como característica el no poder mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de otra, se denomina **asignaciones eficientes en el Sentido de Pareto.**¹¹

¹⁰ Idem. p.179

¹¹ Stiglitz. La Economía del Sector Público. Cap. 3. Justificación económica de la intervención del Estado. 2ª. Edi. Edit Antoni Bosch. Pp.65-66 España. 1997

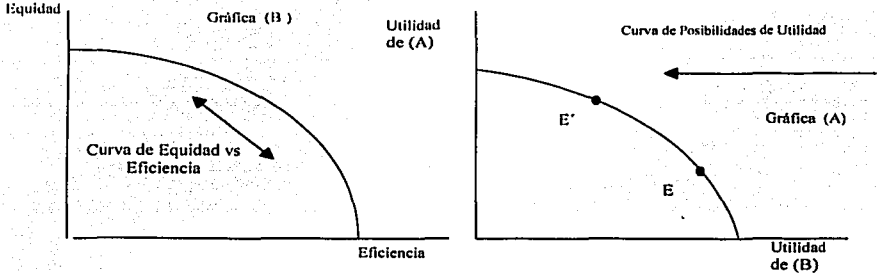
Este teorema parte de una primera idea de la eficiencia entre dos individuos (a y b) en que cada uno tiene un nivel de bienestar, el cual se le llama: nivel de utilidad. Cada individuo presenta un nivel de utilidad dado. Supongamos que cada uno quisiera mejorar su nivel de utilidad, ¿hasta qué punto podrían mejorar su bienestar?; y ¿en qué medida se puede elevar el nivel de utilidad, sin perjudicar el del otro? La curva muestra el nivel máximo que puede alcanzar la utilidad de A y B, se le conoce como curva de posibilidades de utilidad. La economía del bienestar establece que en determinadas condiciones una economía competitiva alcanza un punto a lo largo de la curva de posibilidades de utilidad.

Existe otro teorema, en una economía competitiva se pueden alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad, siempre que la distribución Inicial de los recursos sea la correcta. Si nos encontramos en el punto (E) de esta curva de posibilidades de utilidad representada en la gráfica (D). Quitándole recursos a (B) y dándoselos a (A), podemos trasladar la economía de mercado del punto (E) al (E*).

Argumentar que la economía es óptima en el Sentido de Pareto no es decir nada sobre lo buena que es la distribución de la renta. En un equilibrio competitivo, (B) podría estar muy bien y (A) encontrarse en la pobreza más espantosa (en el punto E). Lo único que dice la afirmación de que la economía es óptima en el Sentido de Pareto, es que no es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra; que la economía se encuentra en su curva de posibilidades de utilidad. Sin embargo, el segundo teorema del bienestar afirma que sí no nos gusta la distribución de la renta que genera el mercado competitivo, no es necesario que dejemos de utilizarlo. Lo único que tenemos que hacer es redistribuir la riqueza inicial y dejar actuar al mercado competitivo.

El segundo teorema fundamental de la economía del bienestar tiene una importante implicación: todas y cada una de las asignaciones eficientes en el sentido de Pareto pueden alcanzarse por medio de mecanismos de mercado descentralizado. Es decir, en un sistema descentralizado, las decisiones de la producción y el consumo (qué bienes se producen, cómo y quién obtiene cada uno) son tomadas por miles de empresas y de individuos que componen la economía. Ver grafica (1.4. A) .

Gráfica 1.4
Curva de Posibilidades de Utilidad y La Disyuntiva
entre la Equidad y Eficiencia



Fuente: Stiglitz. La Economía del Sector Público. 2ª Ed. Antoni Bosch. Pp 67 y 98.

El primer teorema fundamental de la economía del bienestar afirma que la economía competitiva alcanza un punto de la curva de posibilidades de utilidad en (E). El segundo teorema afirma que es posible alcanzar todos los puntos de la curva distribuyendo los recursos de un individuo a otro, por ejemplo (E'). Pero, ¿esta distribución será eficiente? La renta del individuo (B) empeora drásticamente. De aquí la importancia de la intervención del Estado en alterar esta distribución de la renta.¹²

El problema se torna complejo porque al quitarle a (A) y darle a (B), este podría no estar de acuerdo, y en el proceso de transferencia podría haber pérdidas. El estado sólo buscar que ambos estén en la misma igualdad de circunstancias. Este problema se conoce como la **disyuntiva entre la equidad y la eficiencia**.¹³

Podemos representar esto por medio de la gráfica 1.4 (B) tomando las utilidades de los individuos (A) y (B). Si queremos aumentar la equidad debe sacrificarse una cierta cantidad de eficiencia. La disyuntiva se vuelve compleja al decidir: ¿qué tanta eficiencia tenemos que renunciar para reducir la desigualdad? Para ejemplificar esto, el intento de reducir la desigualdad mediante impuestos progresivos induce a trabajar menos, disminuyendo así, la eficiencia. Pero, la disminución de la eficiencia se equipara con el valor de la renta nacional; se dice que un programa es ineficiente si reduce la renta nacional, a su vez desalienta el trabajo, la inversión a pesar de fomentar la igualdad al transferir recursos de los más ricos a los más pobres.¹⁴

Por lo tanto, ¿cuál será el valor que debe asignarse a una disminución de la desigualdad en relación con una disminución de la eficiencia?. Por un lado Stiglitz da respuesta a esta pregunta, argumentando que algunas personas sostienen: que la desigualdad es un

¹² La limitación más grave del principio Pareto es el hecho de que no da ninguna orientación en lo referente a la distribución de la renta. La mayoría de los programas gubernamentales (cuando se tiene en cuenta sus costos) beneficia a unas personas a expensas de otras.

¹³ La disyuntiva entre la equidad y la eficiencia genera muchos debates sobre las políticas públicas.

¹⁴ Una medida habitual de la desigualdad utilizada en los últimos años es por medio de la medición del índice de pobreza, que mide la proporción de la población cuya renta es inferior a un nivel crítico.

problema fundamental de la sociedad y que debe ser reducida al máximo sin preocuparse por las consecuencias que puede tener para la eficiencia. Otros afirman: que la cuestión crucial es la eficiencia y que a largo plazo, la mejor forma de ayudar a los pobres no es preocuparse por la forma de dividir el pastel, si no por aumentar su tamaño, por hacer que crezca lo más posible, para que haya más bienes para todo el mundo.

Pero la respuesta se vuelve más compleja, porque si se analizará cada uno de los programas para disminuir el índice de pobreza veremos que no todas las decisiones económicas del gobierno en su mayoría benefician a unas personas y perjudican a otras. A veces esto no se cumple, porque algunas de esas decisiones benefician a todas sin perjudicar a ninguna. Estas decisiones se denominan **mejoras en el sentido de Pareto**.

Sin embargo, no podemos dejar de lado que el criterio de la eficiencia de Pareto es **individualista** en dos sentidos: el primero sólo le preocupa el bienestar de cada individuo y no el bienestar relativo de diferentes personas. No le preocupa la desigualdad.¹⁵ Segundo, la percepción de cada individuo que tiene sobre su propio bienestar, es la que cuenta.¹⁶ Entonces si a ambos les preocupa maximizar su curva de posibilidades de utilidad (su bienestar individual) en esta lucha, alguno de los dos sale más desprotegido en un mercado competitivo. Pero esto no siempre ocurre así.

La teoría de la elección pública comenta al respecto, que existen dos criterios para evaluar una política, estos son: primero habrá que preguntarse si el valor monetario de las ganancias de los que se benefician de ella es superior al valor monetario de la pérdida de los que resultan perjudicados. En este caso, los ganadores podrían compensar, en teoría, a los perdedores. Este principio se le conoce el **Principio de Compensación**. Parte de un supuesto implícito de que la ganancia de una persona por valor de una cantidad de dinero debe valorarse igual que la pérdida de otra por el mismo valor.

Los críticos del principio de compensación señalan que si una política tiene consecuencias distributivas, éstas han de tenerse en cuenta explícitamente. Debe intentarse cuantificar la magnitud de las ganancias y las pérdidas de cada grupo; sin embargo, no existe ninguna justificación para asignar el mismo peso a las ganancias de los ganadores y a las pérdidas de los perdedores. También existen otras circunstancias en las que, si se instituye una nueva política, los ganadores pueden compensar con creces a los perdedores; pero una vez alcanzada la nueva situación, si el gobierno estudia la posibilidad de volver a la situación inicial, los que salen ganando con la vuelta puede compensar a los que salen perdiendo. Por lo tanto, el principio de compensación no nos permite ordenar sin ambigüedades estas dos situaciones.

Así, las compensaciones que permitirían que un cambio de política fuera una mejora en el Sentido de Pareto no se efectúan porque suele ser difícil de identificar, o bien quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores, o bien cuales son las magnitudes de sus ganancias y sus pérdidas.

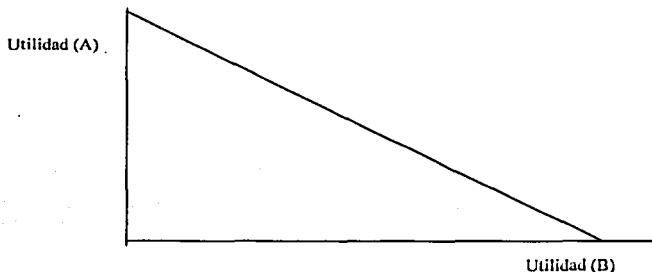
Segundo, ante la ineficiencia de lo anterior existe otro argumento para buscar una solución. Si sumamos las curvas de utilidad de ambos individuos (a) y (b), entonces tendremos una

¹⁵ Un cambio que mejora la situación de los ricos pero no altera la de los pobres sería, aun así, una mejora en el sentido de Pareto.

¹⁶ Esta idea tiene relación con el Principio del Consumidor. Este argumenta que el propio individuo es quien elige sus necesidades, sus deseos y busca su propio interés.

función social de bienestar, por lo que la consecuencia de la sociedad sería sacrificar una pequeña utilidad de una persona pobre a cambio de una ganancia igual en la utilidad de una rica. Por lo que el intercambio que la sociedad está dispuesta a hacer entre las dos personas no depende del nivel de utilidad de ninguna de las dos y además los intercambios entre las dos personas o los dos grupos no dependen de las rentas de los demás miembros de la sociedad. Así, podemos decir que se busca el bienestar de la sociedad (es la suma de todas las utilidades de sus miembros), a esto se le llama **Utilitarismo**. Se representa por medio de una recta de pendiente igual a menos uno. Lo que nos dice: la sociedad está dispuesta a sacrificar una unidad del individuo (a) a cambio de un incremento del individuo (b) en una unidad.¹⁷ Ver gráfica 1.5.

Gráfica 1.5 Curva Social de Indiferencia Utilitarista



Fuente: Stiglitz. La Economía del Sector Público. 2ª Ed. Antoni Bosch. P. 116

Así, la sociedad sólo estará dispuesta a aceptar una reducción de la utilidad de la pobre si fuera mayor el aumento de la utilidad de la rica. Por lo tanto las curvas sociales solo reflejan, que a medida que empeora el bienestar de la persona más pobre, debe ser mayor el incremento de la utilidad de la más rica que hace que la sociedad se demuestre indiferente.

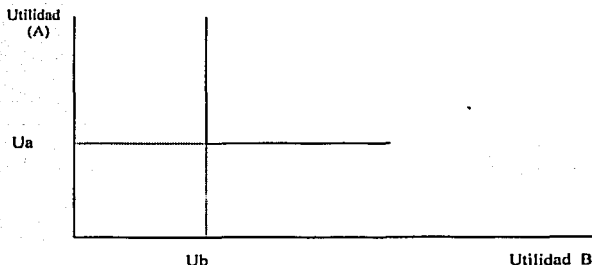
Existe una tercera postura, más radical aún a lo anterior expuesto. Para John Rawls el bienestar de la sociedad depende sólo del bienestar del individuo que se encuentre en peor situación; la sociedad estará mejor si se mejora el bienestar de esa persona, pero no se gana nada si se mejora el de otras. Así, ningún incremento del bienestar de la persona mejor situada podría compensar a la sociedad por una reducción del bienestar de la que se encuentre en peor situación. **A esto se le conoce como Rawlsianismo.**

Esta curva tiene forma de (L); la gráfica 1.6 nos muestra que no podemos incrementar una utilidad de cualquier individuo sin perjudicar al otro, por lo que no mejora el bienestar de la sociedad. Ésta no está dispuesta a sacrificar ninguna utilidad del grupo (a) a cambio de un incremento de la utilidad de (b). Pero, si ambos grupos tienen inicialmente el mismo nivel de utilidad, el bienestar de la sociedad sólo aumenta cuando se incrementa el bienestar de

¹⁷ Hay que señalar que bajo esta concepción la Sociedad no le importa quién empeora o mejora, lo único que le interesa es la eficiencia y no la igualdad.

ambos; y esta alza es sólo igual al menor incremento experimentado por cualquiera de los dos grupos.

Gráfica 1.6 Curva Social de Indiferencia Rawlsiana



Fuente: Stiglitz. La Economía del Sector Público, 2ª Ed. Antoni Bosch. P.117

Sin embargo, la postura de Rawls no es la más igualitarista. Pues existen cambios que mejoren en algo el bienestar de los miembros peor situados de la sociedad y mucho el de los ricos. En estos casos, según la mayoría de las medidas, aumentaría la desigualdad. Pero este cambio, es deseable porque mejora el bienestar de la persona más pobre, la única que le preocupa, pero los igualitarista sostendrían que no es deseable porque aumenta la desigualdad. Pero Rawls se opondría a los cambios que empeoraran el bienestar de la persona peor situada, independientemente de cómo afectará a las distintas medidas de desigualdad.¹⁸

1.3.3.6 El Poder de los Grupos de Presión en la Decisiones del Parlamentario.

En los modelos anteriores se ha planteado que todas las personas conocen perfectamente las consecuencias de todas las opciones consideradas; todas votan y emiten sus votos de acuerdo con las consecuencias que tiene que tiene cada una de estas opciones sobre su propio bienestar privado.

Aunque esta descripción de los procesos políticos pareciera que no es correcta (e incluso nada tendría que ver con la teoría económica). Creo que se equivocan ya que existe una frontera entre ambas disciplinas (la Economía y la Ciencia Política). Como hemos expuesto anteriormente la asignación de los bienes privados se determina, por un lado por la oferta y demanda pues un individuo es el que determina en que punto maximiza la utilidad esperada de un bien; y por la otra, la asignación de los bienes públicos para un individuo se da a

¹⁸ Stiglitz E. Joseph. La Economía del Sector Público. Cap. 4. Economía del Bienestar: Eficiencia Frente a Equidad. Edit. Antoni. Bosch. 2ª. Ed. p. 119. España. 1997.

través del Estado, por lo que la única manera de maximizar su utilidad es a través de los mecanismos democráticos, es decir, por medio del voto (como hemos explicado) hacia las diferentes opciones de las plataformas políticas de los partidos que desean acceder al poder o de los políticos que se encuentren en el Parlamento para presionar al gobierno en turno, para atender tal necesidad de una sociedad o grupo.

De esta manera, un votante no podrá demandar por sí solo los servicios públicos que requiera, para ello necesita de la suma de todos los votantes potenciales para presionar determinado el servicio público, (carreteras, alumbrado, seguridad, una escuela, etc), es decir, se forman grupos de presión. Stiglitz señala al respecto "muchos creen que esta descripción del proceso político no es correcta. Aunque constitucionalmente cada individuo tenga un voto, unos votos parecen más eficaces que otros. Según esta opinión, el resultado del proceso político refleja el poder político de los grupos de presión, de los poderes fácticos."¹⁹ Sin embargo, este autor se cuestiona: "qué puede decir la teoría económica sobre los tipos de grupos de presión que tienen más probabilidades de ejercer un mayor poder?; ¿y cómo podemos conciliar el poder de estos grupos con el hecho de que en las sociedades democráticas cada persona tiene solamente un voto?"²⁰

Como una de las respuestas a estas interrogantes el mismo Stiglitz señala, "la gestión eficiente del sector público es un bien público. De la misma manera, la elección de personas competentes y que posean valores similares a los nuestros es un bien público".²¹

Que nos trae todo esto, la importancia de la gestión pública por una persona determinada se convierte en un nicho de poder, donde el problema del polizón²² puede no ser tan grave en los grupos pequeños como en los grandes. Así, es más fácil formar un grupo de presión entre un pequeño número de fabricantes de automóviles para intentar convencer al Congreso de que restrinja las importaciones de acero, que crear un grupo de presión formado por el gran número de usuarios del automóvil que resultarían perjudicados por estas restricciones. Cada uno de los fabricantes tiene más que ganar que lo que tiene que perder cada uno de los compradores, aunque las ganancias conjuntas de los fabricantes pueden ser menores a las pérdidas conjuntas de los consumidores.

Los grupos de presión pueden tener una serie de infinitos de medios para conseguir que los parlamentarios hagan caso a sus demandas. Para propósitos de este marco teórico económico señalaré lo que a letra dice Stiglitz "los grupos de presión pueden intentar reducir sus costos de la participación en las votaciones y de la adquisición de información, especialmente en el caso de los votantes que más probabilidad tienen de apoyarlos más fácilmente, facilitándoles información y, a menudo, ayudándoles directamente el día de las elecciones, poniendo a su alcance medios de transporte, servicios de guardería, etc. En segundo lugar los políticos no conocen las preferencias de los electores o de datos técnicos

¹⁹ Stiglitz, Joseph. E. La Economía del Sector Público. Cap.6 .La Elección Pública. P. 183. Edit. Antoni Bosch. 2º Edi. España. 1997.

²⁰ Idem. P. 183

²¹ Idem. P. 183

²² Nos referimos a que un determinado grupo constituido (sindicato, agricultores, acereros, ganaderos, músicos, muebleros, azucareros, constructores, mineros, deudores de la banca, etc), que pueden demandar algún beneficio para tal sector representativo. En el caso de obtener algún beneficio en particular ante las autoridades respectivas, éste será para todo el sector y no sólo para el grupo que lo solicitó. El que gana es el político o parlamentarista al gestionar ayuda a este sector. Pero, ¿qué pasa con los que no participan?, sería imposible negociar con miles de personas de un sector, por lo que sólo se necesita un porcentaje pequeño representado con respecto al total. En concreto, los que no participaron en las gestiones, ganan tanto como los que lucharán porque saliera algún beneficio, pues se aprovechan, como polizones, del esfuerzo político de los demás, ganan tanto como los otros.

que les puedan ayudar a tomar decisiones políticas fundadas. Por lo que los grupos de presión constituyen una fuente importante de información. Y el tercer mecanismo es el soborno directo e indirecto de los políticos. Los grupos de presión proporcionan ayuda financiera y de otros tipos a los políticos que defienden sus posturas. Una vez más, la importancia de este tipo de soborno radica en que los votantes deben estar informados de las posiciones de cada candidato y suministrarles esa información es caro.

Los ciudadanos deben estar convencidos de que los beneficios de acudir a votar justifican los inconvenientes, y deben reducirse sus costos privados facilitándoles ayuda para acudir a las urnas. Antes partimos de la hipótesis de que podíamos explicar la conducta de los políticos en función de su deseo de permanecer en el cargo. Pero sus probabilidades de ser reelegidos aumentan maximizando el número de personas que probablemente les voten. Deben tener en cuenta todos estos efectos, incluida la mayor facilidad de entrar en contacto con los votantes que tienen al apoyo adicional de un grupo de presión.²³

1.3.3.7 Partido Liberal vs Partido Conservador: Diferentes Resultados Macroeconómicos.

En la teoría partidista, como hemos visto, los factores políticos influyen en las decisiones de la política macroeconómica por medio del Parlamento.²⁴ Ya que esta teoría de la elección pública ve a los políticos como líderes ideológicamente motivados de partidos competidores. A su vez, los partidos representan diferentes distritos electorales con diversas preferencias en cuanto a resultados macroeconómicos. Por ejemplo, en las democracias es natural que existan rivalidades en las opiniones entre los diferentes líderes de los principales partidos: el partido liberal y el conservador.²⁵ El partido liberal hace énfasis principalmente en el pleno empleo y en la redistribución de la renta, mientras que el partido conservador otorga un mayor valor a la estabilidad de los precios.

La teoría partidista predice los ciclos de los partidos en la medida en que la economía varía dependiendo del partido que se encuentre en el poder. En el caso de la política fiscal el modelo predice que si el partido liberal llegara al poder, el gasto público se incrementaría (o disminuirían las tasas impositivas) a medida que los políticos trataran de estimular la demanda y, por tanto, el empleo.

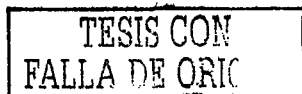
Los gastos del gobierno también podrían aumentar a medida que se incrementen los pagos por transferencias para redistribuir la renta. En la mayoría de las circunstancias una política fiscal expansionista también incrementaría la tasa de inflación. Si el partido liberal en el poder perdiera posteriormente, la política fiscal sería más restrictiva a medida que los conservadores trataran de combatir la inflación. El desempleo aumentaría y podría producirse una recesión.

Como sucede con los ciclos económicos, los ciclos de partido se evitarían, o al menos se moderarían mediante una norma de política fiscal, tal como una reforma constitucional sobre el presupuesto equilibrado, una norma de política fiscal limitaría la capacidad de cada partido para lograr sus objetivos mediante la manipulación de la demanda agregada.

²³ Stiglitz. Joseph. E. La Economía del Sector Público. Cap. 6. La Elección Pública. Edit. Antoni Bosch. 2ª. Ed. P. 185. España. 1997.

²⁴ El Congreso en México (Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores)

²⁵ El caso de EUA.



Las formas originales de los modelos de ciclo económico y partidista no suponían que las expectativas fueran racionales y, por tanto, orientadas hacia el futuro. En efecto, el comportamiento miope de los votantes en el modelo de ciclo económico político es claramente incompatible con las expectativas racionales.

El modelo partidista de política fiscal se ha modificado al suponer las expectativas como racionales, pero se incluyen un elemento keynesiano: el de que los salarios monetarios se determinan mediante contratos con varios años de duración. Dentro de tal estructura, las elecciones crean incertidumbre con respecto al comportamiento futuro de la tasa de inflación y, por tanto, sobre las exigencias con respecto al salario monetario que los trabajadores deberían hacer.

Así, suponemos que si ganan los liberales la inflación será alta y si ganan los conservadores la tasa será menor, pero si las expectativas son racionales los trabajadores se formarán una expectativa de inflación que sea un promedio ponderado de los dos resultados posibles. Por lo anterior, las empresas y los trabajadores fijarán los salarios monetarios.

Después de las elecciones si ganan los liberales la tasa de inflación será mayor a la ponderada por los trabajadores, con base se fijan los salarios monetarios, por lo que esto ocasionará una expansión de la producción a medida que las empresas contratan más trabajadores. Esto sucede en cuanto el salario real será inesperadamente bajo para las empresas.

Si ganan los conservadores, la inflación real será menor a la ponderada por los trabajadores, por lo que los salarios monetarios serán demasiado altos. Esto genera que el desempleo aumente y podría generar una recesión.

En el modelo de la teoría partidista señala que los ciclos de los partidos son posibles aun si las expectativas son racionales. La teoría predice que las recesiones tienen mayor posibilidad de ocurrencia durante los dos primeros años que siguen a elección de un presidente conservador.

Para concluir nuestro análisis de la teoría de los partidos políticos podemos mencionar que puede haber casos en que lo antes expuesto no se cumpla, dado que el mercado electoral es cambiante por el papel que juegan los medios publicitarios (radio, televisión, etc) en el votante mediano previo meses a las elecciones. De esta manera señala Wagner y Buchanan que el comportamiento del votante mediano estará determinado por las siguientes hipótesis:

- a) Los votantes son miopes: La visión de la elección pública argumenta que el comportamiento estará influenciado por el estado de la economía durante unos pocos trimestres previos a la elección y que el nivel de actividad económica, y no a la tasa de inflación, será la variable cuyo desempeño reciente determine los votos. En consecuencia se tiene un ciclo político en que la demanda agregada se estimula demasiado en el periodo preelectoral, y se produce la inflación después del periodo de las elecciones.
- b) Es más probable que el desempleo y no la inflación, dé como resultado la pérdida de votos: La visión de la elección pública argumenta que los políticos en el

gobierno pueden no preocuparse por la inflación ya que es más probable que el votante se preocupe por su empleo. En consecuencia los políticos elegidos rara vez reaccionan a la inflación con políticas económicas restrictivas, pero responderán al desempleo con políticas expansivas. El proceso de la política fiscal tendrá un sesgo inflacionario.

- c) **Sesgo deficitario del proceso presupuestal:** Este sesgo inflacionario está reforzado por el sesgo inherente hacia los déficit presupuestales que los escritores sobre el tema de la elección pública consideran como característico de las políticas fiscales del gobierno democrático. Wagner argumenta:

*“los políticos elegidos disfrutaban el hecho de gastar dinero público en proyectos que produzcan algunos beneficios demostrables a sus electores. No les gusta imponer impuestos a esos mismos electores. La norma prekeynesiana sobre el equilibrio presupuestal sirvió para restringir la propensión al gasto y para mantener los gastos del gobierno apenas dentro de límites de ingresos generados por impuestos. La destrucción keynesiana de esta norma, sin una sustitución adecuada, eliminó de manera efectiva la restricción. Predeciblemente los políticos respondieron incrementando el gasto por encima de los ingresos por concepto de impuesto, con la creación de déficit presupuestales como un curso normal de los acontecimientos”.*²⁵

Por lo tanto para dichos autores, los votantes perciben los beneficios directos que reciben de los programas de gastos, pero asignan poco valor a los costos indirectos que se producen mediante los efectos inflacionarios generados por los gastos financiados mediante el déficit público.

Por lo anterior si se tomará en cuenta la argumentación de la escuela de la elección pública, ¿cómo podría corregirse este sesgo inflacionario?, Buchanan y Wagner creen que se debe establecer la norma prekeynesiana sobre el equilibrio presupuestal. Así se argumenta la conveniencia que se debe evitar todo gasto financiado mediante déficit. De esta manera se deberán realizar modificaciones a la Constitución del país que quiera aplicar esta norma, para exigir al Presidente y al Congreso el equilibrio presupuestal. Esta reforma eliminaría los efectos inflacionarios del gasto financiado mediante déficit federal.

Puesto que los programas de gasto gubernamental, nuevos o ampliados, tendrían que financiarse por medio de nuevos impuestos dentro de un sistema de presupuesto equilibrado, dicha reforma reduciría el crecimiento del sector público.

En la visión de la elección pública, la política fiscal óptima no es una cuestión de diseñar políticas económicas para la estabilización macroeconómica, pues se trata más bien de imponer normas a los diseñadores de las políticas económicas para que eliminen los efectos desestabilizadores del gasto financiado mediante déficit. Así, bajo estos argumentos se genera una controversia con los economistas keynesianos ya que no están de acuerdo con esta descripción, pues consideran que el imponer una norma a nivel Constitucional obstaculizaría el importante rol de estabilización que debería desempeñar la política fiscal, un rol que en ocasiones requiere de déficit presupuestales.

²⁵ Buchanan and Wagner. Democracy in Deficit. Pp. 93-94

1.4 El Presupuesto Federal

El presupuesto federal contiene tres tipos de medidas que pueden modificarse para afectar las variables macroeconómicas objetivo: la compra de bienes y servicios por parte del gobierno, los pagos de transferencia del gobierno (que incluyen donaciones a gobiernos estatales y locales) y los ingresos de gubernamentales por concepto de impuestos.

Lo que vamos a analizar es como el cambio en los impuestos o en el gasto público afectan la renta, y como el nivel de renta afecta las medidas del presupuesto federal. Así los cambios en el presupuesto del gobierno funcionan como un estabilizador automático para el nivel de actividad económica.

Por lo anterior nuestro supuesto será que los ingresos brutos por conceptos de impuestos menos los pagos por transferencias por parte del gobierno son exógenos, así las tasas impositivas estarán determinadas exógenamente, pero el nivel de recaudación neta por concepto de impuestos depende del nivel de renta. Con este supuesto podemos especificar que la recaudación estará determinada por los impuestos (T), la cual lo interpretamos en la siguiente función:

$$(3) T = t_0 + t_1 Y, \quad t_0 < 0, \quad t_1 > 0$$

Donde t_0 , t_1 son parámetros que representan la estructura tributaria. El parámetro t_1 es la tasa marginal impositiva neta sobre la renta que representa el incremento en impuestos (neto de transferencias) por unidad adicional de la renta ($t_1 = \Delta T / \Delta Y$). Si el sistema tributario fuera proporcional, el otro parámetro en la función de impuestos t_0 sería cero; la recaudación por concepto de impuestos simplemente sería igual a $t_1 Y$. Al analizar este caso la tasa marginal impositiva promedio T/Y ; donde ambas están dadas por t_1 . Si el término t_0 es negativo permite que la tasa impositiva promedio sea inferior a la tasa marginal t_1 . El término t_0 negativo también tiene en cuenta las transferencias, los impuestos netos negativos, los cuales son independientes de la renta.

De la función (3) se desprende que a medida que aumenta la renta, la recaudación se incrementa y el superávit presupuestal del gobierno aumenta (o disminuye el déficit). Esto sucede porque a mayores niveles de actividad económica, se recaudan más ingresos por conceptos de impuestos en cualquier conjunto dado de tasas de impositivas. La relación positiva entre ingresos netos por concepto de impuestos y el nivel de actividad económica también resulta del hecho de que los pagos por transferencias, (especialmente el subsidio al desempleo), disminuye a medida que aumenta el nivel de actividad económica.

En cuanto al presupuesto correspondiente a gastos, en ausencia de cambios discrecionales de política, no existe razón para esperar que el gasto público (G) responda a los cambios en el nivel de actividad económica. Se puede considerar el supuesto de que el gasto público es exógeno.

En consecuencia, el efecto neto de un incremento en el nivel de renta será un aumento del superávit del presupuesto federal o la disminución del tamaño del déficit existente. Por tanto, una expansión en el nivel de actividad económica hace que la política fiscal, -dado que mide el superávit presupuestal- se vuelva más restrictiva, y en consecuencia, actúe en el sentido de amortiguar la expansión. En forma similar, un shock que hace disminuir la

actividad económica automáticamente dará como resultado una reducción del superávit del presupuesto federal o un aumento del déficit, que amortiguará la caída de la renta. Ésta es la esencia del concepto de estabilizadores fiscales automáticos.

1.4.1 El Control del Déficit para la Estabilidad Económica

En los últimos años, uno de los temas que más ha preocupado a diferentes gobiernos democráticos, ha sido el enorme déficit presupuestario en sus economías. La razón de por qué afecta éste al impacto de la misma; ha generado debates entre las diferentes escuelas económicas. Una gran parte de las discusiones es con relación a las distintas políticas de impuestos, gasto y déficit; que gira en torno a su impacto sobre el crecimiento y la estabilidad económica.

Una primera visión se refiere a la relación del impacto del salario real en el nivel de demanda. La escuela clásica, antes de John Maynard Keynes, pensaba que el desempleo se debía en gran parte a que los salarios eran demasiado elevados en relación con los precios, lo que reducía la cantidad de trabajo que estaban dispuestas a contratar las empresas. Se creía que reducir el salario real elevaría el nivel de empleo.²⁷ Keynes sostenía, por el contrario, que lo que limitaba el volumen del empleo era el nivel de demanda; las empresas sólo estaban dispuestas a contratar nuevos trabajadores si podían vender bienes que producían éstos. Para solucionar esto, Keynes argumentó: para incentivar el empleo habrá que incrementar la demanda agregada (el consumo, la inversión o el gasto público). Además pensaba, que para salir de una recesión profunda habría que elevar la demanda agregada por medio de aumentar el gasto público o reducir los impuestos, lo que estimularía el consumo privado.

Sin embargo, los contrarios a Keynes; los clásicos, sostenían que este estaba equivocado en su percepción porque el desempleo se debe a que la demanda no es que sea insuficiente sino a que los salarios son demasiado elevados, y por consiguiente afecta la demanda agregada. Por lo que la política destinada a elevar el consumo o el gasto público reduce la inversión y, por lo tanto, el crecimiento de la economía. Incluso aunque esta política fuera eficaz, al gobierno le resulta difícil programar bien sus intervenciones, por lo que es probable que eleve el gasto precisamente en un momento en el que debería reducir y viceversa.

Algunos de los efectos del cambio de política pueden atribuirse a la modificación de los tipos impositivos y otros al aumento del déficit. Puede resultar difícil distinguir a los dos. Del mismo modo, si el gobierno sube el gasto y no incrementa los impuestos, debe aumentar el déficit. Un incremento del gasto público acompañado del gasto que mantiene el presupuesto equilibrado. Enseguida analizaremos por separado los determinantes del consumo y el gasto de inversión.

1.4.2 Impacto del Consumo en el Déficit

Una de las primeras teorías económicas sostenía que el consumo dependía de la renta disponible: aquella renta que tiene una persona una vez pagado los impuestos. Según estas teorías, la reducción de las obligaciones fiscales de una persona aumenta su renta disponible y, por lo tanto, la demanda agregada.

²⁷ El salario real es la división entre los salarios y el nivel de empleo.

Sin embargo, estas ideas en los últimos años han sufrido modificaciones. Fridman y Franco Modigliani afirman que el consumo corriente de una persona depende de más cosas que de su renta disponible corriente. Fridman señala que la renta de una persona experimenta grandes fluctuaciones de un año a otro. Es decir, el consumo depende de la renta permanente del individuo, es decir, el valor medio de la renta que ha percibido a lo largo de una serie de años.

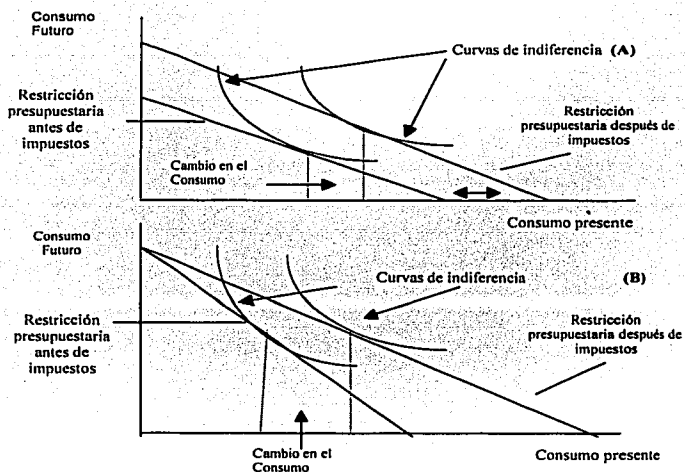
Modigliani señala que el individuo representativo tiene una corriente de renta que es baja al comienzo y al final de su vida y relativamente elevada en los años intermedios. Sin embargo, su consumo tiende a ser más o menos constante o aumentar a lo largo de su vida. Así la gente no basa sus decisiones de consumo en cada periodo en la renta que gana en ese periodo, sino en la que percibe a lo largo de su vida. A esto se le conoce como la Teoría del Consumo basada en el ciclo Vital.

Ambos economistas coinciden que una variación temporal del nivel de impuestos apenas afectaría al nivel de consumo, puesto que apenas impactaría la renta permanente del individuo, es decir, a la renta que percibe a lo largo de toda su vida. Éste distribuiría esta riqueza adicional a lo largo de su vida en lugar de concentrar el incremento del consumo en el año en que se redujeran los impuestos. Es decir, ahorraría una gran parte del aumento temporal de su renta.

Por ejemplo una reducción temporal del impuesto produce principalmente un efecto-renta y desplaza la restricción presupuestaria en sentido ascendente, como la grafica 1.7 (a), mientras una reducción temporal de un impuesto sobre consumos específicos también produce un efecto-sustitución. La restricción presupuestaria de la figura 1.7 (b). El individuo solo se beneficiaría de la reducción del impuesto comprando más hoy.

Una de las dificultades que plantea las variaciones temporales de los impuestos sobre consumos específicos se halla en que si bien son eficaces para aumentar la demanda de bienes de consumo durante los periodos de recesión, también producen efectos en los periodos anteriores y posteriores a los cambios de los impuestos. En caso de que se pudiesen prever, antes de que se reduzca el impuesto, puede disminuir significativamente la demanda de los bienes cuyos impuestos están a punto de reducirse. Inmediatamente antes de que el impuesto retorne a su nivel normal, puede aumentar la demanda del bien e inmediatamente después puede disminuir significativamente.

Gráfica 1.7



Fuente: Stiglitz. La Economía del Sector Público. 2ª Ed. Antoni Bosch. P. 766.

Sin embargo, James Tobin sostiene que muchas personas tienen restricciones de liquidez, es decir, les gustaría consumir más de lo que consumen pero no pueden hacerlo porque tienen limitaciones para pedir préstamos. En otras palabras, creen que la renta que perciben a lo largo de toda la vida justifica un mayor nivel de consumo que el actual, pero sus bancos no comparten esa opinión y, por lo tanto, no están dispuestos a concederles un préstamo. Así estas personas deberán limitar su consumo de acuerdo a su renta corriente.

Pero si aumenta su renta aumenta su gasto en bienes de consumo. Por lo que la falta de liquidez es especialmente importante en la limitación de las compras de bienes de consumo duradero de los individuos. Si la gente ve reducida su renta disponible y no puede pedir un préstamo, lo primero que reduce son sus compras de bienes duraderos. Estas muestran mayores fluctuaciones cíclicas que los bienes de consumo no duradero, como los alimentos.

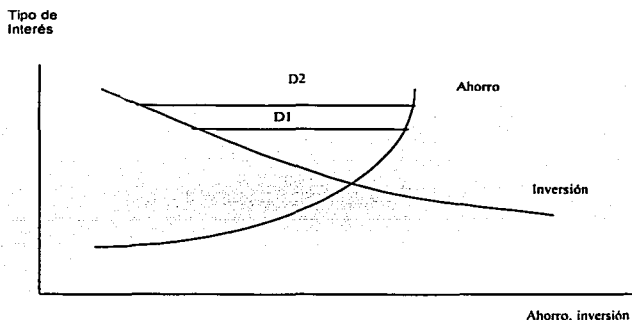
Existe otro economista que cree que las ideas vertidas anteriormente exageran el aumento de la demanda de bienes de consumo a que da lugar una reducción del tipo impositivo. Si el nivel de gasto público no varía, una reducción del tipo impositivo eleva la deuda pública. Este aumento de la deuda pública implica que en algún momento dado habrá que subir los impuestos. Si la gente tiene en cuenta las subidas futuras de los impuestos, la reducción de los impuestos actuales no afectará a su bienestar. Sabe que se trata simplemente de un impuesto que se ha pospuesto. Por lo tanto, la reducción del tipo impositivo actual no produce ningún efecto-renta ni eleva el nivel de consumo.

1.4.3 Impacto de la Inversión en el Déficit

Hemos visto que un aumento de la demanda agregada provocará incrementos de la producción y el empleo. Pero, ¿qué pasará si las empresas no están dispuestas aumentar su producción, debido a que los salarios son demasiado elevados en relación con los precios? En ese caso, en lugar de elevar la producción, el consumo aumentará a expensas del ahorro; a menos que el país pida préstamos en el extranjero, la escasez de fondos disponibles para invertir dará lugar a una subida de los tipos de interés. Por lo tanto, el consumo expulsará la inversión. La demanda agregada no aumentará y el paro no disminuirá.

El ahorro puede utilizarse con dos fines: para financiar la inversión y para financiar el déficit público. En la siguiente gráfica 1.8 se representa el ahorro y la inversión privada en función del tipo de interés. La diferencia entre el ahorro privado y la inversión privada es igual, en condiciones de equilibrio, al déficit. Si aumenta las inversiones públicas y privadas competirán por la oferta de fondos existentes, por lo que deberán subir los intereses. Al ser más altos los tipos de interés, disminuirán los incentivos para invertir.

Gráfica 1.8



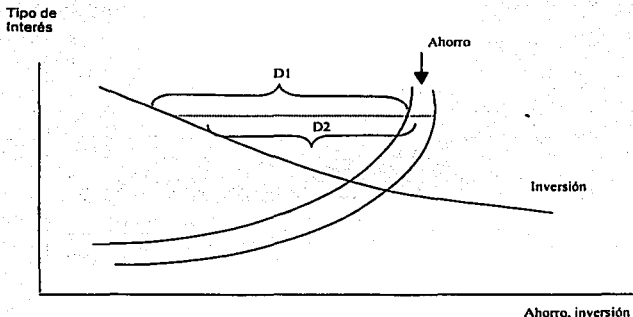
Fuente: Stiglitz. *La Economía del Sector Público*. 2ª Ed. Antoni Bosch. P-770.

Los tipos de Interés no se incrementarán solamente si el mayor déficit eleva el ahorro en la misma cantidad (véase la siguiente gráfica 1.9). Si el aumento del déficit eleva el ahorro (debido a que la gente al prever que subirán los impuestos para contrarrestar el aumento del déficit, aparta dinero para pagar los mayores impuestos), no es probable que el ahorro aumente en la misma cantidad que el déficit.

Hasta ahora hemos comentado que la inversión y el déficit deben financiarse por medio de ahorro interno, Pero también podemos encontrar que el déficit se puede financiar mediante

créditos con el exterior. En una economía abierta el déficit no afecta significativamente las tasas interés mundial.

Gráfica 1.9



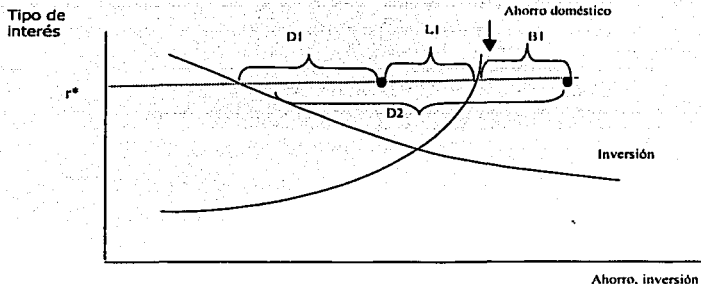
Fuente: Stiglitz. La Economía del Sector Público. 2ª Ed. Antoni Bosch. P. 771.

Tenemos que si las tasas de interés mundial no varían, tampoco cambia el nivel de inversión ni el nivel de ahorro. El único efecto que produce el déficit es un incremento del endeudamiento con el exterior. Desde esta perspectiva da igual al Estado que pida un crédito al exterior o que el endeudamiento del Estado induzca a las empresas privadas a pedir créditos exteriores.

Así, dado que el déficit público no afecta directamente a la inversión (ver gráfica 1.10), no resulta afectado el crecimiento del producto nacional bruto del país. Sin embargo, deberá enviarse una mayor parte de la producción del país al extranjero para pagar las deudas en que se ha incurrido anteriormente.

Desde este punto de vista, la analogía habitual entre la deuda pública y la deuda privada parece razonable: el mayor déficit actual reduce lo que pueden consumir las generaciones futuras, incluso aunque la deuda pública efectiva esté en su mayor parte en manos de personas dentro del país.

Gráfica 1.10



Fuente: Stiglitz. La Economía del Sector Público. 2ª Ed. Antoni Bosch. 773.

La gráfica anterior nos presenta una variación del déficit que no altera el tipo de interés de mercado (r^*) ni el nivel de inversión. Con el déficit $D1$, el país presta L al extranjero, mientras que con el déficit $D2$, el país debe pedir prestado $B1$, al extranjero.

1.4.4 Gasto Deficitario

El gasto deficitario impacta la demanda efectiva por una variación de la inversión pública por parte del gobierno en infraestructura (hospitales, escuelas, carreteras, etc) o subsidios al consumo de masas (pagando pensiones familiares, reduciendo los impuestos indirectos o pagando subsidios para mantener bajos los precios de los artículos de primera necesidad). Este gasto en la medida que sea financiado por préstamos, no impacta negativamente la inversión privada o el consumo subsidiado, por lo que sea crea una demanda efectiva adicional.

Existen otras variables que también influyen en la variación del gasto deficitario, estas son: el dinero, las tasas de interés, la inflación y la deuda.

Desde el punto de vista del dinero se argumenta que el déficit presupuestario se financia a si mismo, es decir, un aumento siempre ocasiona incrementos en el ingreso y cambios en su distribución de manera que aumentan los ahorros necesarios para financiarlo, pero para Kalecki, este teorema se mal interpreta. Él determina "que los ahorros netos son siempre iguales al déficit del presupuesto más la inversión neta: cualquiera que sea la situación económica general, el nivel de precios, salarios o tasa de interés. Es decir, cualquier nivel de inversión privada y de déficit presupuestario producirá una cantidad igual de ahorro para financiar el gasto nacional y el ingreso nacional bruto. En otras palabras, es posible aumentar el gasto gubernamental, a pesar de que el gasto en inversión privada y en consumo personal se recorten, esto se resuelve mediante incrementos en los ingresos para crear aumentos en los niveles de ahorro que será igual al aumento en el déficit del presupuesto"²⁸

²⁸ Kalecki. Teorías y Políticas.

Las tasas de interés se podrán estabilizar ante un impacto, cualquiera que este sea, de la tasa del déficit presupuestario, siempre y cuando el Banco Central expanda el fondo en efectivo de los bancos privados con relación a la demanda de depósitos bancarios, y a su vez que el gobierno emita bonos a largo y mediano plazo. Esta medida no impactaría negativamente la inversión privada y al gasto público para la creación de empleos.

Al conservar constantes las tasas de interés y al incrementarse el déficit presupuestario se impactará el nivel generalizado de precios, sólo si el impacto genera que la demanda efectiva surja de una escasez de la fuerza de trabajo o de equipo (o de ambos). De esta manera las curvas de oferta de corto plazo al ser horizontales se incrementan ligeramente para la mayoría de los bienes y servicios. Si la demanda efectiva pasa de este punto, la pendiente de la curva de oferta del corto plazo se incrementa, por lo que se originará un aumento generalizado de precios que estarán fuera de proporciones de los costos netos promedios, por lo que se iniciará una espiral viciosa de precios y salarios. Por consiguiente el gobierno debe cuidar de no llevar el gasto deficitario más allá del límite de la fuerza de trabajo y del equipo.

Si la ocupación plena se mantiene mediante el gasto deficitario, la deuda nacional se expandirá continuamente, y el peso del interés sobre ella tenderá a incrementarse. Primero el interés sobre la deuda nacional creciente no puede ser una carga para la sociedad en su conjunto porque en esencia constituye una transferencia interna, en segundo lugar, en una economía en expansión, esta transferencia no necesariamente ha de aumentar fuera a las tasas imperantes. La tasa normal de impuesto sobre la renta, necesaria para financiar la creciente cantidad de interés sobre la deuda nacional, no necesita aumentar si la tasa de expansión del ingreso nacional es lo suficiente elevada como resultado del incremento de la población trabajadora y del avance técnico.

1.4.5 Gasto Deficitario e Inversión

El gasto de la inversión pública y de los subsidios al consumo de masas se incrementa, sin cambiar la tasa del impuesto, hasta un punto donde la demanda efectiva creada directa e indirectamente por este gasto (mediante el aumento de los ingresos) genera la ocupación plena. Si el gobierno mantiene la ocupación a este nivel la inversión privada deberá estar a un nivel adecuado para expandir la capacidad del equipo con el aumento de la población trabajadora y de la productividad del trabajo, proporcionalmente al producto de ocupación plena.

La reducción o el aumento en la tasa de interés originan un aumento o descenso de la tasa de inversión privada porque eleva o disminuye la rentabilidad neta esperada de la inversión. Lo mismo es válido para la tasa del impuesto sobre la renta. Así cuando la inversión tiende a ser demasiado baja, puede estimularse mediante la reducción de la tasa de interés y de la tasa del impuesto sobre la renta y a la inversa.

Producir un cambio apreciable en la tasa del interés a largo plazo, es un proceso lento. Además, lo que es más importante, hay límites para la reducción de la tasa a largo plazo porque en periodos más largos, esta tasa siempre excede a la tasa a corto plazo en cierto margen y la tasa a corto plazo no puede caer más debajo de cero.

El nivel de la tasa de inversión de largo plazo del sector privado, dependerá en relación del gasto público que se requiere para lograr la ocupación plena, dadas las tasas de impuestos. El programa de egresos del gobierno debe ser tal cual que establezca la ocupación plena en combinaciones con una adecuada inversión que expanda la capacidad productiva, con el aumento de la población y de la productividad del trabajo. Los programas de gasto deben dividirse entre la inversión pública en sentido estricto y los subsidios al consumo privado. El programa de gastos debe dirigirse totalmente a la inversión pública y desde este punto de vista debe generar suficiente demanda efectiva ya que no existe ninguna objeción a esta opinión.

1.4.6 El Déficit y las Tasas de Interés

La parte *a* de la siguiente gráfica nos muestra la determinación de la producción y el nivel de precios. Si y^* es el nivel de producción deseado por los gestores de la política económica y que es compatible con un nivel de precios objetivo de P^* . Suponemos que un mayor nivel de producción no sería deseable porque el incremento en la producción obtenido por encima de y^* no equilibraría el costo desde el punto de vista del incremento en el nivel de precios por encima de P^* .

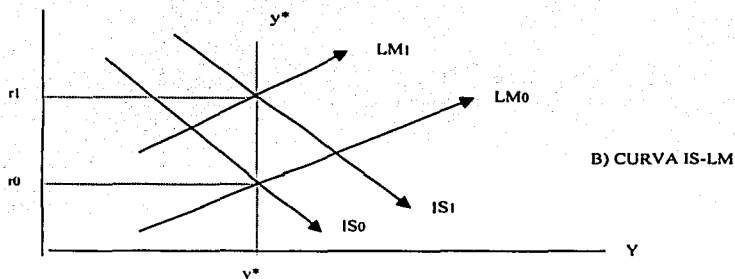
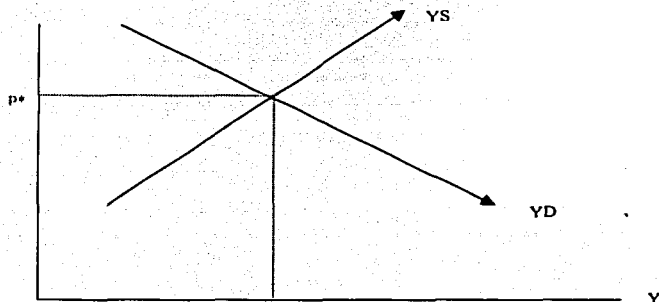
Para llegar a y^* y P^* , suponemos que los diseñadores de la política económica pueden utilizar las políticas monetaria y fiscal y así manipular el nivel de demanda agregada, tal y como se muestra por la posición de la curva yD .

La posición de la curva de demanda agregada compatible con y^* y P^* , puede lograrse con diversas combinaciones de políticas económicas, como se observa en la figura 1.11. Una combinación, conformada por una política fiscal restrictiva y por una política monetaria expansionista, está dada por las curvas IS y LM . Otra combinación, estaría conformada por una política fiscal más expansionista que produce un desplazamiento hacia la derecha en la Curva de IS_0 a IS_1 , acompañada de una política monetaria más restrictiva (severa) que desplaza la curva LM hacia la izquierda, a LM_1 . Para ambas combinaciones de política económica, las curvas IS y LM se interceptan en y^* , lo cual es compatible con la posición de la curva yD en la figura 1.11 (a); ambas combinaciones producen el mismo nivel de demanda agregada.

La diferencia entre las dos combinaciones de política económica es la tasa de interés de equilibrio resultante. La mezcla de política fiscal restrictiva y política monetaria expansionista genera a una tasa de interés menor r_0 , si se cambia a una política fiscal expansionista y una política monetaria restrictiva implica el desplazamiento ascendente de las curvas IS y LM_1 , lo que hace incrementar las tasas de interés a r_1 .

En el modelo de IS y LM , las tasas de interés corresponden a la tasa nominal, si se observa la tasa de interés real, que se define como la tasa de interés nominal menos la tasa de inflación esperada, también aumenta, puesto que ambas combinaciones de política económica producen el mismo nivel de precios en cualquier periodo, no existe razón para que la tasas de inflación real, y por tanto, la tasas de inflación esperada con el transcurso del tiempo sean afectadas por la elección de una combinación de políticas económicas.

Gráfica 1.11 (A) Oferta y Demanda Agregada

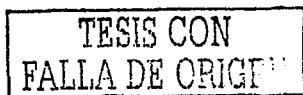


Fuente: Stiglitz. La Economía del Sector Público. 2ª Ed. Antoni Bosch.

1.4.7 Otras Visiones Sobre el Déficit Presupuestal

Los economistas del lado de la oferta debaten la visión keynesiana sobre los déficit de los últimos años, para un economista del lado de la oferta es importante la fuente del déficit, si el déficit es producto de recortes en los impuestos que mejoran los incentivos económicos y estimulan la oferta, entonces sus efectos no necesariamente son nocivos.

Los economistas del lado de la oferta creen que los recortes en los impuestos a las empresas, funcionaban con el fin de compensar los efectos que las altas tasas de interés real tendrían sobre la inversión, por consiguiente sostienen que con el tiempo los recortes en los impuestos si no se modificaban, producirán un crecimiento económico suficientemente rápido y por tanto, un aumento de los ingresos para eliminar el déficit; así el costo principal de los déficit es el gasto público en sí mismo y no la forma en la cual se financia el dicho gasto.



Los nuevos economistas clásicos creen que los altos déficit han dificultado el incremento en la tasa de crecimiento del dinero, al reducir las tasas de interés y ayudar a financiar el déficit, y por tanto, los ingresos por concepto de impuestos. Asimismo también consideran que el déficit ha ocasionado un ambiente económico cada vez más incierto con los subsecuentes efectos cada vez más negativos para la actividad económica, Thomas Sargent argumenta que *"combinar una política fiscal muy expansiva con una política monetaria muy restrictiva es un gran error"*.²⁹

En el modelo monetarista al igual que el keynesiano, la combinación de una política restrictiva y una política fiscal expansiva da como resultado un aumento de las tasas de interés real. Sin embargo, los cambios en la política fiscal financiados mediante bonos dentro del modelo monetarista tienen su principal efecto sobre las tasas de interés, por tanto, los monetaristas, lo mismo que los keynesianos, se han preocupado por los efectos que tendrían tanto la política fiscal expansionista de los años ochenta como los grandes déficit resultantes de la inversión. De acuerdo con los partidarios del lado de la oferta algunos monetaristas han argumentado que es el crecimiento del gasto público lo que en última instancia ha tenido la culpa del déficit, por tanto, ellos han respaldado los recortes del gasto, en lugar de los incrementos de los impuestos para resolver el problema.

²⁹ Macroeconomía. "Teorías y Políticas". Richard T. Froyen. P. 573. Edil. Mac Graw Hill. 1994.

CAPITULO II

SITUACION DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MEXICO

2.1 Problema a Plantear

En las últimas dos décadas la economía mexicana ha pasado por una transición: entre ser una economía de mercado cerrada ha ser una economía de mercado abierta. Este proceso ha llevado a una serie de modificaciones en la conducción de política financiera, la jurídica, la monetaria y la fiscal; entre las principales. Pero también se ha caracterizado, este periodo, por presentar las peores crisis recurrentes (1982, 1987 y 1994) de la historia económica del país, por lo que ha afectado el crecimiento y desarrollo de miles de familias mexicanas.

El manejo de la política fiscal se ha enfocado a reducir el nivel del déficit público; esta es una de las variables más importantes que ha preocupado a las administraciones presidenciales desde 1982. Estas han coincidido en mantener una estricta disciplina en la conducción de las finanzas públicas, ya que piensan que es fundamental para reducir la inflación y evitar presiones sobre las tasas de interés, y con ello poder fomentar el ahorro y la inversión privada. A su vez, la disciplina fiscal se traduce en menor presión sobre la demanda agregada, con la cual se ayuda a mantener el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos en niveles sanamente aceptables. Además, el mantener las finanzas públicas sanas, propicia un entorno de estabilidad macroeconómica y asegura las condiciones del crecimiento económico.³⁰(sic)

La reducción del déficit público como objetivo de la política fiscal, ha conducido a una serie programas y reformas (que veremos más adelante), que han impactado el gasto y el ingreso del gobierno federal desde 1982. Este objetivo ha ido acompañado por un estricto control del nivel general de precios (INPC) por parte del Banco de México (el cual se le otorgó autonomía para autogobernarse y se le asignó un único objetivo: el control de la inflación por medio del manejo de la política monetaria³¹) y una serie de privatizaciones de empresas estatales, adelgazamiento del estado, eliminación de subsidios, incremento de impuestos, menor endeudamiento interno y externo, etc.

Las reformas de la política fiscal se han encaminado a perseguir como único objetivo reducir el déficit público (manteniendo una estricta disciplina de las finanzas públicas) a niveles fácilmente financiables con respecto al PIB. Parte de estas reformas se han suscrito en cada periodo de recesión de la economía nacional. Es decir, podemos encontrar que los principales objetivos de los programas o acuerdos para salir de las crisis recurrentes desde 1982, han perseguido lograr tener una disciplina fiscal para coadyuvar al desarrollo y crecimiento del país.

Así tenemos, el surgimiento del Programa Inmediato de Reordenación Económica para estabilizar la economía nacional (PIRE) en 1982, que buscaba corregir los desequilibrios

³⁰ Se vio los objetivos de: PND, PRONAFIDE, PECE, AUSEE y VI Informes de Gobierno de EZPL; CSG y MvH.

³¹ La política monetaria que ha aplicado el Banco de México, en particular, a tendido a una importación considerable de capital, responsable de una amplia sobrevaluación de la moneda con consecuencias para las exportaciones, la producción, las inversiones nacionales y el empleo. Asimismo, la política monetaria restrictiva y las cuentas deficitarias con el exterior han menguado la recaudación. Esto ha repercutido en el bajo crecimiento de la base fiscal correspondiente a las necesidades del gobierno, y por la otra, una fracción creciente de lo poco que hay es captado por el sector financiero, esencialmente extranjero, y virtualmente exento del sistema fiscal.

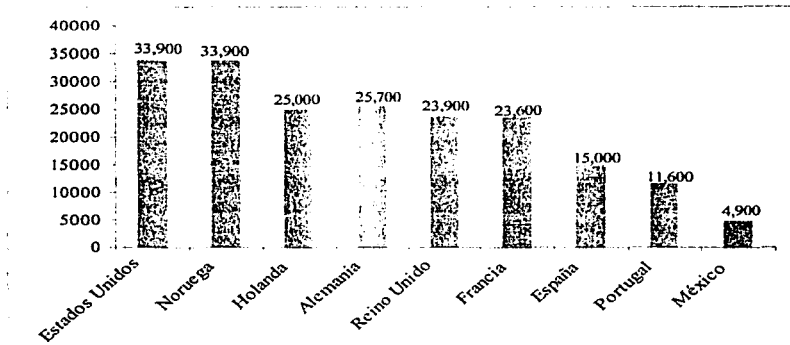
producto de la crisis petrolera; después pasamos al Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que fue un primer acuerdo para frenar la crisis de 1987; y después surgieron los pactos para crecer en 1989: El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), para llegar con el estallido de la crisis en 1995, a el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) y a la Alianza para el Crecimiento, junto con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Financiamiento al Desarrollo, etc. Todos estos acuerdos, programas, alianzas, etc; desde Miguel de la Madrid hasta la administración del presidente Ernesto Zedillo se han caracterizado por corregir, en su momento, los desequilibrios de la sobre-valoración del tipo de cambio, el control de la inflación, la deuda interna y externa; así como el déficit público.

El control del déficit público como medida de política fiscal ha venido, acompañado dentro de los programas o acuerdos, con medidas para incrementar los ingresos y controlar los gastos del gobierno federal. Así, cada periodo se ha caracterizado por una serie de reformas fiscales que a continuación analizaremos.

2.2 Desempeño Económico

El nivel económico del país esta por debajo de los países de la OCDE. En la gráfica 2.1 se observa esto, si relacionamos el PIB per cápita con nuestros principales socios comerciales veremos que éste es más grande que el nuestro. Esta brecha se acentúa al revisar la evolución de nuestra economía en relación con nuestro principal socio comercial, los Estados Unidos de América durante las últimas dos décadas.

Gráfica 2.1. Producto Interno Bruto Per cápita en USD

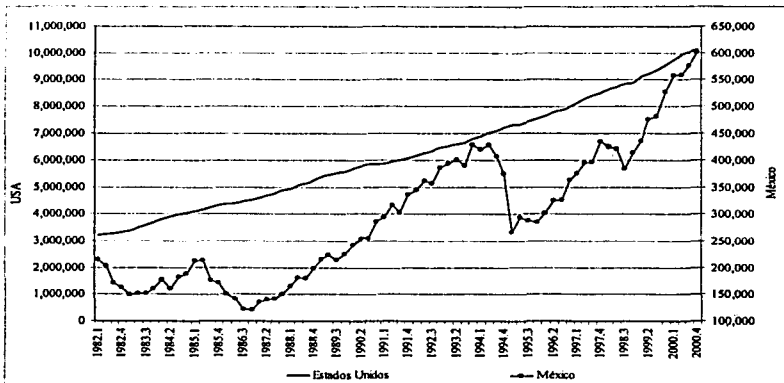


Fuente: Gráfica tomada del Análisis del IVA del Dr. Jhabvala Marshall, Firdaus.

Si comparamos el PIB de México con el de los Estados Unidos de América (E.U.A), entre los años de 1982 a 2000, podemos observar que el mexicano casi se duplica en este periodo, pero, el estadounidense crece tres veces más, por lo tanto, la brecha entre los dos países es mayor, no solo en términos absolutos sino también relativos, pese a ello la proporción entre

el PIB de México y el de E.U.A ha disminuido de 6.7% en el primer trimestre de 1982 a 5.9% del último trimestre del año 2000. Ver gráfica 2.2.

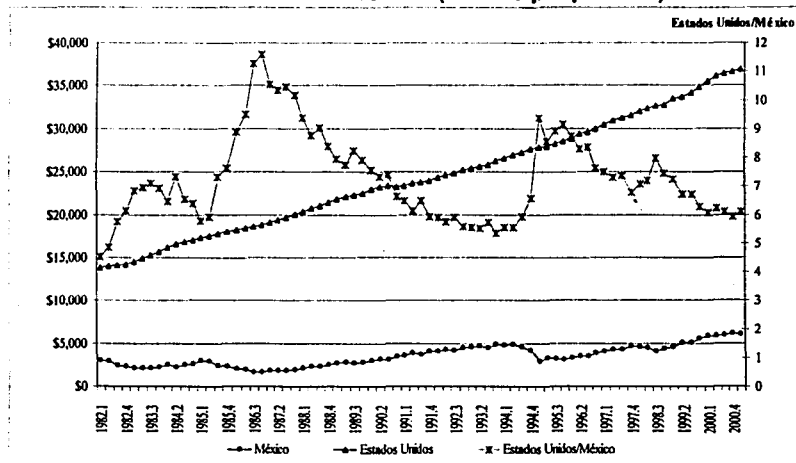
Gráfica 2.2. Producto Interno Bruto de México y Estados Unidos. (1982/2000)
(millones de dólares de Estados Unidos)



Fuente: Esta gráfica fue tomada de Jhabvala Marshall, Firdaus. La Deuda e Inversión Externas y la Política Económica de México, 1982-1998 pp 516-521, y cálculos propios

La población de México, aún con la emigración hacia el vecino país, crece más que en los Estados Unidos. El nivel de vida ofrecido en 1982, medido mediante el PIB por habitante en México, fue el 22% de la cifra en el vecino país y en el 2000, fue de 17%. (Ver Gráfica 2.3). Por lo tanto, las condiciones con los Estadounidenses son desiguales.

Gráfica 2.3 Producto Interno Bruto Per-Cápita de México y Estados Unidos, y su Relación Porcentual (dólares por persona)



Fuente: Esta gráfica fue tomada de Jhabvala Marshall, Firdaus La Deuda e Inversión Externas y la Política Económica de México, 1982-1998, pp. 516-521, y cálculos propios.

Además las crisis recurrentes que ha sufrido nuestro país en los años 1982, 1987 y 1994 han generado la quiebra de empresas, desempleo, fuga de capitales, agudización de la pobreza, inestabilidad política, reducciones de los salarios reales, además del incremento de la economía informal; lo que ha repercutido, en cierta medida, a los menores ingresos del gobierno federal en los últimos años.

2.3. La Situación de las Finanzas Públicas

Durante las últimas administraciones se ha buscado mantener el equilibrio entre los ingresos y egresos de la federación. Para ello, se han realizado una serie de programas de ajuste que han estado encaminados a mejorar la situación de las finanzas públicas del gobierno federal.

La crisis de 1982 originó desequilibrios fundamentalemnte en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo, al igual que deterioro de los términos de intercambio y la devaluación del peso, que marcaron el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico.

Como respuesta a la crisis, el gobierno del Presidente De la Madrid estableció en 1983 el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). El objetivo era corregir las finanzas públicas y sentar las bases para una recuperación más sana a mediano plazo. Con este

propósito, el gobierno recortó sustancialmente su gasto y aumentó los precios y tarifas del sector público. Esto afectó el déficit público económico primario que permaneció en un nivel alto en los primeros años de este gobierno. Entre 1980 a 1985 el balance público del gobierno federal³² mostró unos de los mayores déficits de los últimos años (-7.12% y -9.04% con respecto al PIB, respectivamente).

En el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el Secretario de Hacienda Aspe Armella mencionaba que para garantizar el éxito de los programas de estabilización de la política fiscal habría que consolidar los logros fiscales anteriores de los últimos cinco años, por lo que la presente administración se centraría en tres objetivos principales: primero, el gasto del gobierno se mantendrá bajo estricto control; segundo, en la política de ingresos se efectuará una reforma fiscal a fondo y los precios y tarifas públicos se adecuarán a los niveles internacionales; y tercero el sector público habría que seguir un proceso de reestructuración mediante la desincorporación y privatización de las empresas no estratégicas manejadas por el Estado Mexicano.

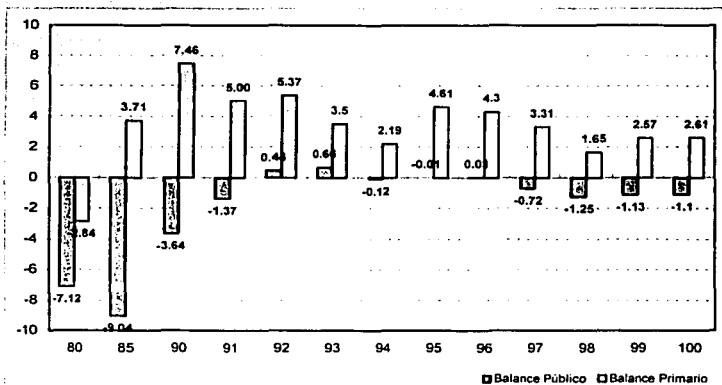
Los altos índices del balance público y el balance económico primario en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, repercutieron en el manejo de la política fiscal del presidente Carlos Salinas de Gortari; el cual se enfocó a llevar una estricta disciplina fiscal. En primera instancia y de manera permanente, se suscribió el Acuerdo de Austeridad³³, que perseguía reducir el personal público en 13 mil puestos ejecutivos, asimismo se instauró el programa de retiro voluntario para reducir la fuerza de trabajo en 50 mil puestos de trabajo, poniéndose en marcha la cancelación selectiva de programas y proyectos, estas medidas implementadas afectaron severamente el gasto del sector público, viéndose reflejadas en el balance público primario.³⁴

³² José Ayala lo define como: la suma de los balances del gobierno federal, de los organismos y empresas bajo control presupuestario directo, así como los organismos y empresas bajo control indirecto presupuestal.

³³ Diario Oficial, 4 de enero de 1988.

³⁴ José Ayala lo define como: la diferencia entre los ingresos totales y los gastos distintos del pago de los intereses de sector público.

Gráfica 2.4 Situación Financiera del Sector Público, 1980-2000
(porcentajes del PIB)



1/ Hasta 1992 corresponde al balance financiero, que incluye la intermediación financiera de la banca de desarrollo.

2/ Los resultados excluyen para 1990 el efecto de la reducción negociada de la deuda pública externa; y para 1991, 1992 y 1994 los ingresos extraordinarios, por la desincorporación de identidades públicas. Al considerar estos elementos, los resultados que se obtienen en el balance público: para 1990, -0.93; para 1991, 1.78; para 1992, 3.11; y para 1994, 0.24 por ciento del PIB, en tanto que para el balance económico primario las cifras con 10.18, 8.16, 8.05 y 2.55% en el mismo orden.

Fuente: Anexo del Segundo Informe del Presidente VFO, 2002

Podemos observar que a principios de los años noventa se implementó una fuerte tendencia a reducir el déficit público, el promedio de los primeros cinco años se situó en -0.8% con respecto al PIB. En cambio el balance público primario se situó en un superávit de 4.70% en promedio, con respecto al PIB entre 1990 y 1994.

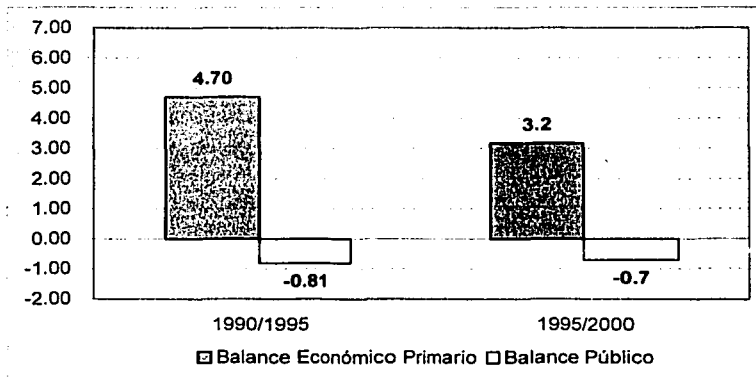
A partir de los programas de ajustes implementados desde el sexenio del Presidente Salinas, (Programa Nacional de Solidaridad, el Acuerdo de Austeridad y los Pactos Económicos³⁵), se han registrado moderados superávits (en buena parte debido al amplio proceso de privatización, más que por el aumento de los ingresos fiscales), es decir, se optó por una política de finanzas públicas equilibradas. Misma que restringe que el financiamiento de los déficit; sea emitiendo deuda pública o expandiendo la oferta monetaria.³⁶

A partir de 1995, el balance del sector público se mantuvo en niveles por debajo de 1.5% respecto del PIB al registrar un promedio en el quinquenio de -0.70 , situación similar el balance público primario, ya que registro un superávit en los últimos cinco años en promedio 3.2% respecto al Producto. Ver gráfico 2.5.

³⁵ Se explican más adelante.

³⁶ AYALA, José. La Economía del Sector Público Mexicano. Cap. 13. El Déficit Público. P. 332. Edit. Facultad de Economía. 1^a. Ed. México, 1999

Grafica 2.5. Comparativo del Déficit Público y Primario Promedio por Quinquenio



1/ Cálculos propios

Fuente: Anexo del Segundo Informe del Presidente VFO. 2002

Esta tendencia, obedeció en parte a que la crisis de diciembre de 1994 -producto de la fuga de capitales y el déficit de la cuenta corriente-, condujo a replantear la política de ingresos así como el nivel de gasto y su orientación. Pues se había hecho manifiesta la necesidad de reducir el déficit público y apoyar a los diversos sectores productivos a fin de aminorar el impacto de la devaluación, considerando que el presupuesto, como instrumento, permite orientar y apoyar el esfuerzo productivo para estimular el crecimiento.³⁷

Los esfuerzos por reducir y mantener el control de las finanzas públicas condujeron a implementar inmediatamente un Plan de Emergencia para salir de la crisis por lo que se delineó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE). En el PND se establecieron los criterios que debía observar la reforma fiscal para promover el ahorro y la inversión, así como para generar un sistema tributario mexicano más eficiente y equitativo. Asimismo, las mediadas tributarias se erigieron como uno de los instrumentos coadyuvantes para superar la emergencia económica. Se busco básicamente sanear las finanzas públicas.

De esta manera se creó un programa que se llamó Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), el cual señalaba la necesidad de establecer una estrategia

³⁷ ROQUE, Villanueva Humberto. Economía y Legislación. Edt. Gran Comisión de la Cámara de Diputados. P. 109. México. 1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que atendiera los compromisos de la deuda de corto plazo, buscando refinanciar estos pasivos a plazos más largos.

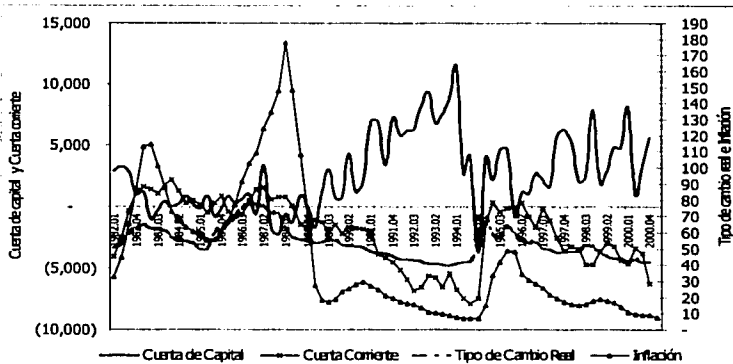
2.4. Impacto del Tipo de Cambio y la Cuenta Corriente en el Déficit Público.

Cabe mencionar que en México, las crisis cambiarias o devaluaciones del tipo de cambio de los últimos años han sido por los altos déficit en la cuenta corriente y la deuda externa que han conformado importantes aspectos de los desequilibrios en las finanzas públicas, a su vez los costos y la duración de los ajustes han provocado crisis financieras y bancarias.

Nuestro país ha seguido la política monetaria (conjuntamente con la fiscal) de sobrevalorar su moneda en relación con su cuenta corriente. En la grafica 2.6 podemos observar que en los años anteriores al estallido de las crisis (1982, 1987, y 1994), se contaba con saldos deficitarios en la cuenta corriente, por lo que se opto por devaluaciones del tipo de cambio, para compensar la cuenta de capital, que en su mayoría estaba compuesta por capital extranjero de corto plazo. (Especialmente en 1994).

Es importante esclarecer algunos puntos relacionados con la reevaluación reciente de nuestra moneda: El mercado establece su valor en un momento determinado, igualando la oferta con la demanda. El mercado no piensa en el bienestar del mexicano, ni en el impacto sobre el PIB, el empleo o la recaudación federal. Esta tarea corresponde a la política económica, que establece el Gobierno Federal, mediante el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ambas instituciones cuentan con una serie de instrumentos que afectan al mercado de una manera o de otra, dependiendo de su utilización.

Gráfica 2.6 Cuenta Corriente y Cuenta de Capital, (1980-2000)



Fuente: Tomado de Jhabvala Marshall, Firdaus. La Deuda e Inversión Externas y la Política Económica de México, 1982-1998. Pg. 432.



Aparte de la afectación indirecta mediante los instrumentos, la conducta del gobierno federal, su imagen, los pronunciamientos afectan también al mercado de divisas en forma directa.

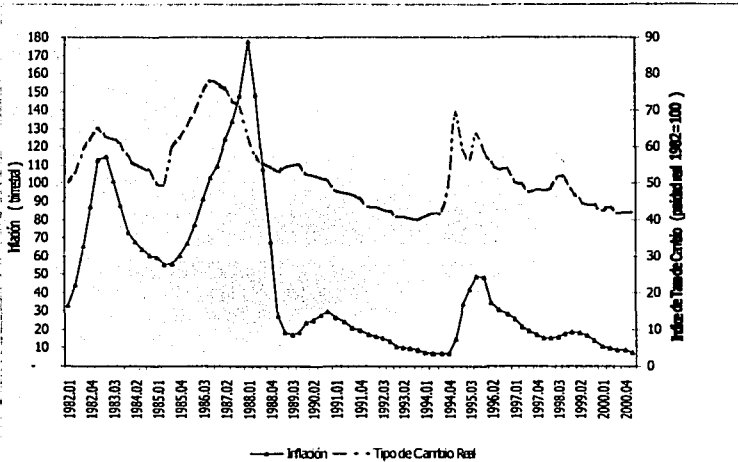
Además tanto el Banco de México como la SHCP afectan al "mercado" diariamente en un sin número de maneras, de las cuales señalamos unas cuantas:

- El Banco de México efectúa un corto en pesos. En una economía con dos monedas en circulación, el peso y el dólar, la reducción en la masa de los pesos afecta la proporción entre las monedas, y abarata la moneda más abundante (el dólar), o lo que es lo mismo, revalúa al peso. Un "corto" en dólares tendría el efecto contrario.
- Una deuda gubernamental en dólares se refinancia mediante la contratación de una nueva deuda en dólares. Si la misma contratación fuera efectuada en pesos y la vieja deuda en dólares pagada en esos pesos, la paridad de la moneda nacional se afectaría con la devaluación correspondiente.
- PEMEX guarda reservas financieras para su operación en dólares y en pesos. Si se cambia la proporción de las dos monedas, afecta al mercado de divisas.

Al incrementarse el déficit en cuenta corriente esta tiene que saldarse a través de la cuenta de capital, pero si las expectativas racionales futuras por parte de los agentes económicos son inciertas respecto al tipo de cambio, éstos elegirán cambiar la moneda por un instrumento mucho más seguro propiciando la fuga de capitales. Los agentes económicos demandarán tanta moneda hasta vaciar el nivel de reservas de un país, por lo que el gobierno optará por una devaluación y dejar el tipo de cambio a las libres fuerzas del mercado, originando una crisis de balanza de pagos. Esto es lo que ocurrió en nuestro país en 1994-1995.

En la Gráfica 2.8, se puede observar que la inflación ha sido reducida gracias a las importaciones excesivas relativas al equilibrio en la Cuenta Corriente. Esta, a su vez, como se puede observar en la Gráfica 2.7, nos conduce a importar más capital. Así, el país consume capital extranjero mediante el incremento de su Deuda Externa (privada y pública), la inversión Extranjera, o la venta de activos nacionales.

Gráfica 2.7. Tipo de Cambio e Inflación,
1980-2000



Fuente: Tomado de Jhabvala Marshall, Firdaus. La Deuda e Inversión Externas y la Política Económica de México, 1982-1998. Pg. 432.

Pero, ¿cómo afecta esta política monetaria al déficit público?, analizando 15 países que han aplicado una reducción del déficit público conjuntamente con un control del nivel general de precios a lo largo de 15 años parecidos al nuestro. Se observa que la política de mantener una inflación baja aplicada por los países desarrollados como Canadá, Nueva Zelanda, Finlandia, Reino Unido, generan un superávit fiscal, sin embargo, en países como México, España, Polonia, Colombia Brasil, Israel y Chile, el resultado de esta medida ha sido un déficit fiscal, debido a que las condiciones prevalentes requieren no sólo alcanzar como meta única y exclusiva la reducción de la inflación, sino también implementar otras políticas monetarias y fiscales que permitan lograr una cuenta corriente superávitaria, una alta tasa de crecimiento económico, un sistema tributario eficaz que produzcan, en conjunto, una tasa alta de incremento en la recaudación (ver cuadro 2.1) para mejorar el nivel y la calidad de vida de la gente.

Cuadro 2.1
Balance Fiscal de Países que han Adoptado la Política de Baja Inflación

País	1985-89	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Primeros países en aplicar la política												
Chile	1.01	3.46	2.58	3.02	1.75	2.26	3.63	2.58	2.10	-0.11	-2.57	-1.06
Israel	-3.49	-4.35	-6.08	-3.65	-2.50	-2.30	-4.10	-3.76	-2.70	-2.20	-2.25	-0.61
Austria	-0.18	0.91	-1.39	-3.44	-3.90	-3.27	-2.37	-1.48	-0.29	0.66	1.46	1.32
Canadá	-5.33	-4.91	-5.45	-5.12	-5.48	-4.57	-3.93	-2.04	0.50	0.52	0.62	1.43
Finlandia	0.98	1.02	-4.54	-8.11	-10.65	-10.77	-8.72	-7.20	-3.67	-1.48	-0.78	1.34
Nueva Zelanda	-2.66	-1.68	-4.48	-4.61	-0.69	2.20	3.61	2.72	1.64	0.97	0.43	0.30
España	-3.84	-2.80	-2.20	-2.67	-5.91	-4.92	-5.92	-3.93	-2.67	-2.14	-1.09	-0.72
Suecia	-0.48	1.33	-3.93	-9.76	-14.64	-11.27	-8.72	-7.77	-1.79	0.64	3.64	3.92
Reino Unido	-1.42	-0.84	-2.78	-1.24	-8.18	-6.91	-5.48	-4.16	-1.48	0.25	1.48	3.80
Promedio	-1.71	-0.87	-3.16	-4.62	-5.58	-4.39	-3.55	-2.33	-0.93	-0.33	0.13	1.09
Nuevos países												
Brasil	-1.51	2.64	0.19	-0.87	-0.10	0.10	-2.27	-2.57	-2.63	-5.40	-6.89	-3.20
Colombia	-1.56	-0.68	0.01	-1.81	-1.02	-1.47	-3.37	-4.63	-3.41	-5.37	-7.43	-6.05
República Checa	2.52	-2.07	4.15	-0.62	0.46	1.24	-0.25	-0.10	-0.94	-1.63	-1.61	-2.30
México	-9.79	-2.60	0.20	1.46	0.77	-0.58	-1.74	-1.00	-1.86	-2.27	-2.22	-0.94
Perú	-2.03	0.71	-7.24	-7.27	-3.92	-3.39	-3.67	-3.53	-2.61	-2.97	-4.96	-5.28
África del Sur	-4.46	-3.11	-4.76	-8.73	-9.43	-5.24	-5.19	-4.51	-3.84	-2.34	-2.66	-2.65
Tailandia	-2.43	4.73	4.81	2.83	2.19	1.92	2.97	2.47	-0.86	-2.55	-2.94	-2.24
Promedio	-2.80	-0.85	-1.24	-2.97	-2.20	-1.56	-2.75	-2.72	-2.55	-3.33	-4.20	-3.40

Fuente: Tomado de Jhabvala Marshall, Hirdaus. La Deuda e Inversión Externas y la Política Económica de México, 1982-1998. Pg. 432.

El déficit público lleva al gobierno a incrementar su deuda interna o externa, tomando así recursos de las próximas generaciones para financiar las necesidades del presente. Cuando el déficit se financia con ahorro interno, se compite de manera directa con empresas que necesitan ese ahorro para financiarse a su vez, esta competencia, da lugar al desplazamiento de la inversión privada a favor del gasto público encareciendo las tasas de interés real, debido a la demanda adicional gubernamental sobre el mercado de crédito, se contribuye además a debilitar las ganancias de productividad y a reducir la competitividad de los productores nacionales frente a los extranjeros, en especial para aquellos que no tienen acceso a fondos internacionales.

Quando se recurre al ahorro del exterior para financiar el déficit gubernamental, el gobierno se compromete a pagar deuda en una moneda que habrá de obtener en el mercado internacional en condiciones desconocidas y a veces sumamente adversas en el futuro. Tal como sucedió en México en los primeros meses de 1995: se encareció la inversión privada nacional; se debilitó la economía en su conjunto y se impulsó el déficit crónico en la Cuenta Corriente.

2.5 Política de Ingresos

La crisis de 1982 originó que el gobierno de Miguel de la Madrid diera origen al Programa Inmediato de Reordenación Económica, (PIRE) para resarcir los daños causados a la situación de las finanzas públicas. En 1987 el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron el Pacto de Solidaridad Económica y en 1989 el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, junto con el Acuerdo de Austeridad; y el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León implementó el Programa de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), firmado el 3 de enero de 1995, para sortear la crisis y luego una serie de programas para evitar el colapso de la economía.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Todos estos acuerdos o programas buscaban en parte superar las crisis económicas por medio de equilibrar las finanzas públicas del gobierno. De esta manera se ha buscado, incrementar los ingresos del gobierno federal a través de los impuestos indirectos.

De 1990 a 1994 los ingresos del Sector Público Presupuestario registraron un 24.8% en promedio con respecto al PIB, relación mayor en 2.9 puntos porcentuales al promedio de 1995 del 2000, cuyo registró fue de 22.0% respecto al PIB. Los niveles más bajos se dieron en los años 1995 y 1998, cuando los ingresos presupuestarios fueron 22.8% y 20.4% respecto al PIB, respectivamente. (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2
Ingresos Públicos como Porcentaje del PIB 1/

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS ORDINARIOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO	25.5	26.2	26.3	23.1	23.1	22.8	23.0	23.2	20.4	20.8	21.5
Ingresos del Gobierno Federal	16.1	18.2	18.6	15.4	15.5	15.2	15.5	16.0	14.2	14.7	15.8
Tributarios	11.1	10.6	11.3	11.4	9.3	8.9	9.8	10.5	11.4	10.6	11.3
Rentas	4.9	4.6	5.2	5.3	5.1	4.0	3.9	4.3	4.4	4.7	4.7
Valor Agregado	3.5	3.2	2.7	2.8	2.7	2.8	2.9	3.1	3.1	3.3	3.5
Producción y Servicios	1.3	1.2	1.6	1.5	2.0	1.3	1.2	1.4	2.0	2.3	1.5
Importación	0.9	1.0	1.1	1.0	0.9	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Otros	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3
No tributarios	5.1	7.6	7.4	4.0	4.2	6.0	6.6	6.2	3.7	3.3	5.2
Ingresos Propios de las Entidades de Control Presupuestario Directo	9.4	8.0	7.6	7.6	7.6	7.6	7.5	7.2	6.2	6.1	5.7
INGRESOS PETROLEROS Y NO PETROLEROS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO	25.5	26.2	26.3	23.1	23.1	22.8	23.0	23.2	20.4	20.8	21.5
Ingresos del Gobierno Federal	16.1	18.2	18.6	15.4	15.5	15.2	15.5	16.0	14.2	14.7	15.8
Petroleros	4.7	4.4	4.5	4.2	4.2	5.4	5.8	5.7	4.4	4.6	5.8
No petroleros	11.4	13.8	14.1	11.2	11.3	9.8	9.7	10.3	9.7	10.1	10.0
Ingresos Propios de las Entidades de Control Presupuestario Directo	9.4	8.0	7.6	7.6	7.6	7.6	7.5	7.2	6.2	6.1	5.7
PEMEX	3.5	2.6	2.3	2.2	2.3	2.7	2.9	2.7	2.1	2.2	1.8
Demás Entidades	5.9	5.4	5.4	5.4	5.4	4.9	4.5	4.5	4.1	3.9	3.8

1/ Cálculos realizados a partir de la nueva serie del PIB a precios corrientes, elaborada por el INEGI de acuerdo a la base 1993=100. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales al redondeo de las cifras.

2/ Incluye los impuestos al activo y a los servicios telefónicos.

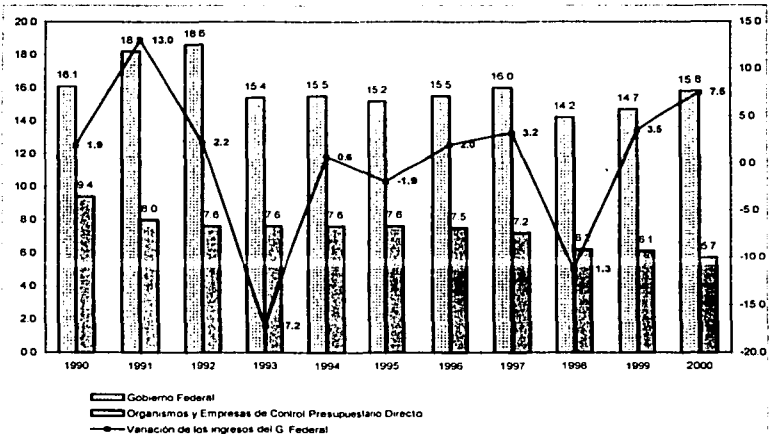
3/ Excluye las cuotas del Gobierno Federal pagadas al ISSSTE. A partir de 2000 se modificó el procedimiento para el neteo de las cuentas ajenas.

Fuente: Anexo del Segundo Informe de Gobierno 2002.

La baja actividad económica, así como una disminución en el número de empleos, y una significativa caída del consumo, tuvo un impacto negativo de 1990 al 2000 en los ingresos no tributarios, ya que apenas si se incrementaron en promedio en 0.1% y los ingresos de los organismos de control presupuestario directo cayeron en 3.7 puntos porcentuales respecto al PIB. El descenso en los ingresos de los organismos y empresas se explica fundamentalmente por la desincorporación o liquidación de FNM, CONASUPO, y parte de ASA; y por la reforma a la seguridad social, que al destinar las cuotas a las cuentas individuales (AFORE), reduce los ingresos que antes registraba el IMSS.³⁸

³⁸ VI Informe de Gobierno de EZPL. 2000. Pág. 387.

Gráfica 2.8. Ingresos Ordinarios del Sector Público
Presupuestario, 1990-2000.
(Porcentajes del PIB)



Fuente: VI Informe de Gobierno de EZPL. P.62

El comportamiento de los Ingresos del Gobierno Federal se ha visto impactado por la serie de Programas de privatización a finales de los ochenta y mediados de los noventa. Además, previo a la crisis de 1994, se observa una reducción de 17.2% respecto del PIB. Sin embargo, en 1995, la caída no es tan dramática, apenas registra una disminución de 1.9% respecto al PIB (ver gráfica 2.8). Esto fue debido al incremento de la tasa del IVA del 10% al 15% y al apoyo de 50,000 mil millones de dólares de E.U.A., para salir de la crisis. Para 1998, los ingresos del Gobierno Federal vuelven a reducirse en menos 1.8 puntos porcentuales, debido en parte, a la caída de los ingresos no recurrentes.

Asimismo, la recaudación tributaria se vio impactada, por las medidas implementadas en el Pacto de Solidaridad Económica por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari en septiembre de 1988. Como resultado de dichas medidas se mantuvieron los precios y tarifas del gobierno constantes, reduciendo el impuesto al valor agregado (IVA) de 6% a 0% en alimentos procesados y medicinas. Por otra parte, para apoyar al salario, se optó por disminuir el Impuestos Sobre la Renta (ISR) en 30% para aquellas personas que ganarán hasta 4 salarios mínimos.

Cuadro 2.3 Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
INGRESOS ORDINARIOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO	186,357.6	248,988.6	295,690.4	286,656.8	326,516.1	418,862.6	590,722.0	737,162.9	783,045.9	956,663.1
Ingresos del Gobierno Federal	119,125.6	173,122.6	209,879.6	193,746.2	220,102.3	260,144.4	362,586.0	536,725.8	543,175.7	674,346.1
Petróleos	34,098.2	42226.3	51056.7	52910.6	56069.8	69050.6	147582.5	161478.6	170824	202861.2
No petroleros	84,427.4	130896.3	158822.9	140775.6	161015.5	180543.6	244963.5	327246	374251.7	464485.9
ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	69,232.0	75,898.0	86,009.8	95,910.8	108,415.8	136,738.2	186,156.0	228,437.1	237,870.2	282,335.0
PEMEX	25,500.6	24083.2	25597.9	27930.2	32498.4	46268.6	73353.2	86040.3	82098.4	101186.8
Demás entidades	43,731.5	50822.8	60411.9	67980.4	76006.4	86436.6	114802.8	142396.8	156803.8	181169.2
INGRESOS ORDINARIOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO	26.5	26.2	26.3	23.1	23.1	22.8	23.0	23.2	20.4	20.8
Ingresos del Gobierno Federal	16.1	18.2	18.8	15.4	15.5	15.2	15.5	16.0	14.2	14.7
Tributarios	4.7	4.4	4.5	4.2	4.2	5.4	5.8	5.7	4.4	4.6
No tributarios	11.4	13.8	14.1	11.2	11.3	9.8	9.7	10.3	9.7	10.1
ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	8.4	8.0	7.8	7.8	7.8	7.8	7.5	7.2	6.2	6.1
PEMEX	3.5	2.6	2.3	2.2	2.3	2.7	2.9	2.7	2.1	2.2
Demás entidades	5.9	5.4	5.4	5.4	5.4	4.9	4.5	4.5	4.1	3.9
PORCENTAJES										
Ingresos petroleros/ Ingresos del sector público	32.0	27	25.9	27.9	27.9	35.5	38	36.2	32.3	32.5
Ingresos no petroleros/ Ingresos del sector público	66	73	74.1	72.1	72.1	64.5	62	63.8	67.7	67.6
Ingresos petroleros/ Gasto neto total	29.3	30	30.1	28.6	28.1	35.2	37.8	35.7	30.7	30.6

1/ Cálculos realizados a partir de la nueva serie del PIB a precios corrientes, elaborada por el INEGI por el INEGI de acuerdo a la base 1993=100. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales al redondeo de las cifras.

2/ Incluye los impuestos al activo y a los servicios telefónicos.

3/ Excluye las cuotas del Gobierno Federal pagadas al ISSSTE. A partir de 2000 se modificó el procedimiento para el neteo de las cuentas ajenas.

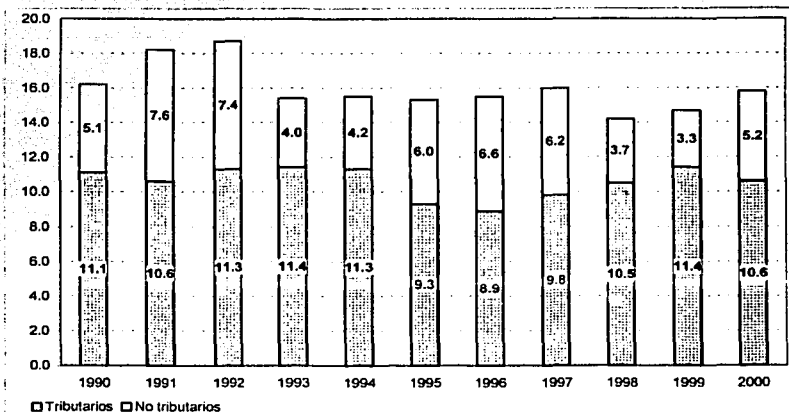
Fuente: Anexo del Segundo Informe de Gobierno 2002.

Lo anterior, repercutió en los mayores niveles de recaudación hasta los primeros años de la década de los noventas. Entre 1990 a 1992 los ingresos tributarios registraron en promedio 11.0% respecto al PIB, el ISR y el IVA, 4.9% y 3.1% en promedio respectivamente. Cabe señalar, que estos dos impuestos son la principal fuente de recursos del gobierno federal por esta vía (ver gráfica 2.10)

Para diciembre de 1991 en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, el Ejecutivo ajustó los precios del sector público para cumplir con la meta del presupuesto y mando una iniciativa al Congreso de la República para reducir el IVA de 15% a 10%, misma fue aprobada por el poder legislativo.

La reducción en 50% del IVA no repercutió más allá de 2.8% del PIB, esta cifra fue menor en 0.3 puntos al promedio de los años anteriores. El impacto en la recaudación tributaria se mantuvo constante en 11.3% del PIB hasta antes de estallar la crisis de 1994. Caso contrario del ISR, para 1993 registró un 5.3% del PIB, monto mayor en 0.4 puntos porcentuales del producto. Para 1994, tuvo apenas una caída de 0.2 puntos porcentuales del PIB.

Gráfica 2.9. Ingresos Tributarios y No Tributarios 1990-2000.
(Porcentajes del PIB)



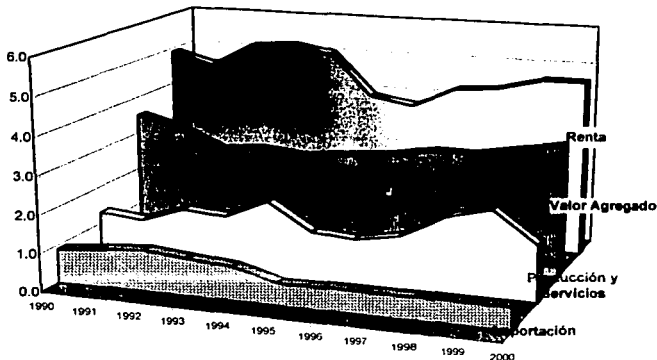
Fuente: Cuadro 2.3

El impacto de la crisis de finales de 1994 repercutió en menores niveles de recaudación, debido, según, señala el presidente Ernesto Zedillo P. en su VI informe: "al impacto de la contracción de la economía, las diversas modificaciones implementadas a la legislación fiscal realizadas entre 1995 y 1997, con el fin de reducir los efectos adversos de la crisis sobre los ingresos de las familias y las empresas, la disminución de las tasas, la suspensión de impuestos a los contribuyentes de estratos más bajos y medios ingresos, y a la ampliación del crédito fiscal entre los asalariados, así como a los tratados de libre comercio negociados con otros países que impactaron los ingresos derivados de aranceles". Factores que en conjunto provocaron que los ingresos tributarios como proporción del PIB pasaran de 11.3% en 1994 a 8.9% en 1996. Ver gráfica 2.9.

En este sentido, se adoptaron diversas acciones tales como estímulos directos de carácter general para la promoción de inversiones adicionales y la creación de empleos nuevos, medida rígida a aumentar la demanda de automóviles, por ser una industria generadora de un número importante de empleos directos e indirectos; y a apoyar a los trabajadores que obtienen préstamos con tasas subsidiadas. También, se amplió la tasa del crédito fiscal para los asalariados, la exención del Impuesto al Activo (IA) para empresas con ingresos, para el año 2000 de hasta 13.5 millones de pesos; y la tasa cero del IVA que se aplica a la prestación de suministro de agua potable para uso doméstico.³⁹

³⁹ Sexto Informe de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo. P. 388

Gráfica 2.10. Ingresos Tributarios, 1990-2000.
(Porcentajes del PIB)



■ Importación □ Producción y Servicios ■ Valor Agregado □ Renta

Fuente: Segundo Informe del Presidente Fox Quezada. Anexo Estadístico. P. 64

Podemos determinar que a lo largo del periodo la recaudación tributaria se mantuvo en promedio en 10.6% respecto al PIB. Si bien, en 1995 la recaudación no fue tan abrupta, fue debido al incremento de la tasa del IVA del 10% al 15%. Esto ayudó, a que los ingresos públicos tributarios fueran constantes y que 1997 la recaudación del ISR empezará a aumentar respecto a 1996, en 0.5% del PIB. Para el año 2000 el ISR su participación fue mayor al registrar un 4.7% respecto al PIB, pero dicha cantidad fue menor en 0.3 puntos porcentuales a la alcanzada en 1990.

El comportamiento favorable del mercado petrolero llevó a un aumento de la recaudación no tributaria, de esta manera los ingresos petroleros compensaron la caída de los ingresos tributarios en el periodo. Esto se debió a que el precio de exportación del petróleo crudo fue mayor al precio presupuestado por la SHCP y el Congreso de la Unión. Ver cuadro 2.4.

Cuadro 2.4

Precio Promedio de Exportación Del Petróleo Crudo

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Precio Presupuestado	13.00	13.60	13.25	14.50	15.50	9.25	15.00
Precio Anual Promedio	13.88	15.71	18.94	16.47	10.17	15.62	24.62
Tipo de cambio	3.38	6.42	7.60	7.92	9.14	9.56	9.46

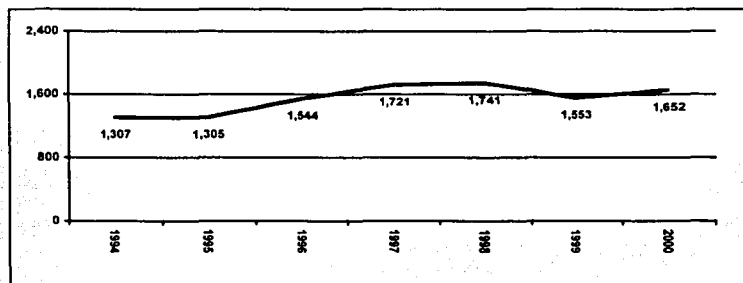
Fuentes: Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales 1994-2001

Indicadores Petroleros, Junio 2001.

Indicadores Financieros del Banco de México

Recordando los pronósticos que la propia Secretaría de Energía y PEMEX establecen conjuntamente con la SHCP y el Congreso, encontramos que dichos pronósticos han sido superados por el precio promedio anual real, salvo en el año de 1998, donde la caída internacional del precio ocasionó una cotización por debajo de la proyectada en 5.33 dólares por barril, generando como consecuencia efectos negativos en las finanzas del gobierno. Pero, la tendencia de las exportaciones del crudo y el incremento del precio en el mercado internacional a lo largo del periodo fue positiva para la recaudación del gobierno federal, después de la crisis de 1994.

Gráfica 2.11. Exportaciones de Petróleo Crudo.
(1994-2000)

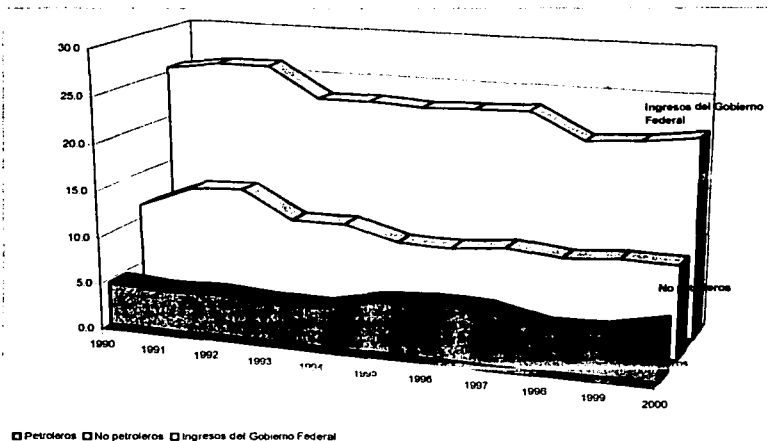


Fuente: Indicadores Petroleros. Secretaría de Energía. 2001

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bajo este contexto los ingresos petroleros mantuvieron su participación dentro del total de los ingresos del Sector Público Presupuestario de 32.5% en 1990, para finales de la década se incrementó sólo 0.5 puntos porcentuales (el 2000). El año más crítico fue 1992 que registró 25.9%. Ver cuadro 2.3 y gráfica 2.12.

2.12. Ingresos Petroleros y No Petroleros del Sector Público, 1990-2000
(Porcentajes del PIB)



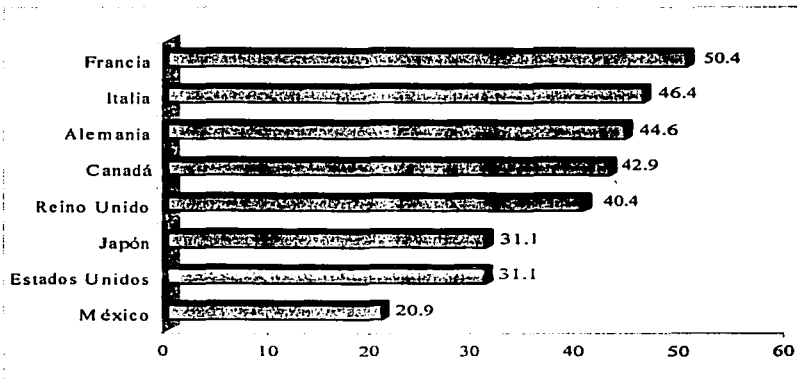
Fuente: Cuadro 2.3

2.6 Comparativo de los Ingresos Gubernamentales con Respecto a Otros Países.

Al comparar los ingresos gubernamentales totales como proporción del producto con los países de la OCDE, México presenta porcentajes del PIB inferiores a la mayoría de los países miembros. Los gobiernos estadounidense y canadiense, cuentan con recursos del orden de 31.1% y 42.9% de su PIB, superando a México en 10 y 22 puntos porcentuales, respectivamente, como se muestra en la gráfica 2.13.

TECIS CON
FALTA DE ORIGEN

Gráfica 2.13. Ingresos del Gobierno
(% del PIB, 1999)

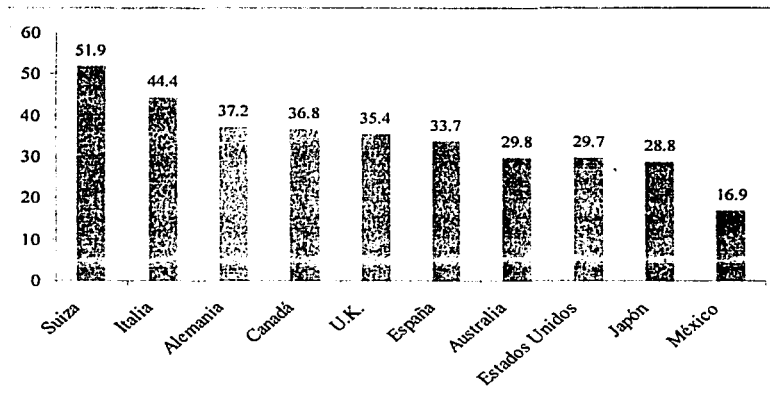


Fuente: Esta gráfica fue tomada de Jhabvala Marshall, Firdaus. Analisis del IVA.

En la recaudación tributaria de 1997, nuestro país fue superado por la mayoría de los países de la OCDE, varios de estos recaudan el doble en relación con el PIB de México. Este presenta un promedio de 20.9% respecto al PIB de los ingresos tributarios. (Ver la gráfica 2.14.)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Grafica 2.14. Ingresos Tributarios
(% del PIB, 1997)



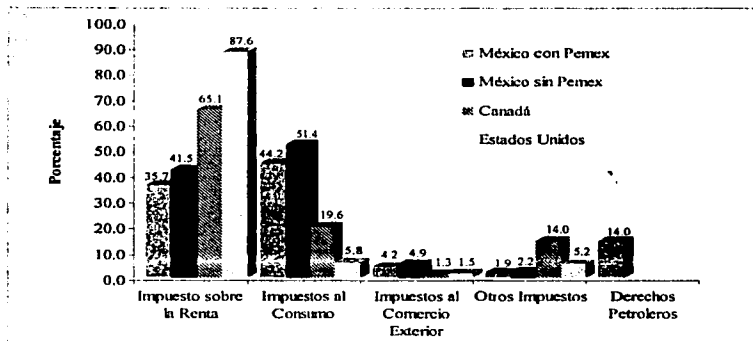
Fuente: Esta gráfica fue tomada de Jhabvala Marshall, Firdaus. Analisis del IVA.

El Dr. Jhabvala señala que México cuenta con una baja recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR), en comparación con Estados Unidos y de hecho, con los países de la OCDE; a pesar de ello, el monto de recaudación es mucho mayor en este impuesto que lo recaudado por el Impuesto del Valor Agregado (IVA).

Asimismo el Dr. Jhabvala señala que México cuenta con una baja recaudación del I.S.R en comparación con Estados Unidos y de hecho, los países de la OCDE dependen mucho más del I.S.R que del I.V.A. El gobierno federal de los Estados Unidos depende casi totalmente del I.S.R, el cual es casi su único impuesto y reditúa el 88% de sus ingresos tributarios. Por ello, para países que ya han explotado bien este gravamen, es razonable esperar que carguen la mano más sobre el I.V.A, y sigan la tendencia de incrementar los impuestos indirectos y reducir los directos.⁴⁰

⁴⁰ Dr. Jhabvala Marshall, Firdaus. Propuesta del IVA. 2001

Gráfica 2.15. Recaudación Tributaria de los Gobiernos Federales de Canadá, México y Estados Unidos, 1999



Notas: El impuesto sobre la Renta para Canadá y Estados Unidos incluye el ingreso personal y empresarial, y para México el ISR y el Impuesto al Activo.

Fuente: Tomado la gráfica del Dr. Jhabvala Marshall, Firdaus. Propuesta del IVA. 2001

Respecto a la tasa del ISR a las empresas, una de las principales diferencias es que en México es federal y no varía por entidad, mientras que en E.U.A y Canadá sí cambia, porque existen impuestos estatales y locales a la misma actividad. Por consiguiente, México no cuenta con un ISR tan redituable, ya que mientras la recaudación de impuestos al consumo es igual a la de Canadá, el ISR mexicano no llega a la tercera parte de su contraparte canadiense. Existen otras razones que pueden explicar el incremento de la recaudación en los últimos 30 años de este gravamen.

Una tiene que ver con la generalización del IVA, que en la segunda mitad del Siglo XX, se aplicó en casi todos los países. Otra razón, es que la globalización eliminó o redujo diversos impuestos al comercio exterior, muchos de los cuales fueron absorbidos mediante mayores tasas y bases al IVA.

En países con una distribución compacta de ingresos, el mercado formal de la población ofrece grandes oportunidades para este impuesto. Por ello, en los países que operan en bloque, como la Unión Europea, todos tienen un IVA muy similar en bases, tasas, sujetos y objeto; y el agrupamiento supranacional se encarga de emitir normas y lineamientos, como ocurre en una Federación grande compuesta de Estados o Provincias.⁴¹

En estas circunstancias, es extraordinariamente difícil, por no decir imposible, evitar la presión hacia un IVA cada vez más homogéneo, adicionalmente en muchos países no existe, a nivel

⁴¹ Idem Dr. Jhabvala Marshall, Firdaus. Propuesta del IVA. 2001

federal, la variedad de impuestos indirectos que hay en México aparte del I.V.A (I.E.P.S, I.S.A.N, I.S.T.U.V, Comercio Exterior y más que nada la importante recaudación petrolera).

En lo que toca a la depreciación, las tasas mexicanas son similares a la de otros países, a excepción de maquinaria y equipo, donde la tasa aplicable a la mayoría de las empresas privadas en México varía entre 5 y 11%. Sin embargo, el efecto de este esquema requiere de evaluación detallada, debido a que en México se permite la reevaluación por inflación previa a la depreciación. Asimismo, es controvertido el tratamiento que se da a los dividendos y ganancias de capitales obtenidos por la vía de la Bolsa Mexicana de Valores, hasta ahora exentos en México para las personas físicas. En los otros dos países son acumulables y se encuentran gravadas.⁴²

Por lo que respecta al IEPS, mientras que en los Estados Unidos se cobra un impuesto al consumo con una tasa del 10% en los artículos de lujo, y sólo algunos estados cobran el impuesto a otros productos como alcohol y la gasolina, en México este gravamen varía de 0 a 85%, dependiendo del tipo y bien enajenado.

Finalmente se debe resaltar que en el caso de Estados Unidos, el impuesto sobre las ventas no se aplica a la exportación de bienes, mientras que en caso de México se aplican varias tasas dependiendo del tipo de producto exportado.

2.6 La Política de Gasto Público

En las últimas décadas, la política del gasto público se ha enfocado a una serie reestructuraciones en la asignación, transparencia y manejo por parte de las autoridades correspondientes. Parte de estas, se han suscrito (al igual que la política de ingresos), en diferentes programas, acuerdos y pactos a raíz de las crisis recurrentes económicas.

El objetivo de las diferentes administraciones, básicamente es el mismo: mantener la fortaleza fiscal y financiera para coadyuvar a la estabilidad económica. También, dichos programas se delinearón para apoyar a una mayor descentralización de los recursos hacia los estados y a una racionalidad y austeridad de los mismos.

Las medidas que se han implementado, se han orientado, en primer término, a reducir el gasto corriente y a un proceso paulatino de desincorporación de la estructura del gobierno federal, principalmente. Por ejemplo: han dejado de elaborar cerca de 50 mil burócratas, a través de programas de retiro voluntario y el cierre de plazas. También, se han llevado acabo la eliminación de los diferenciales de precios en energía eléctrica y de los subsidios a los petroquímicos, así como la reducción de las trasferencias financieras a la banca de desarrollo.

En materia de desincorporación, se han llevado mediadas como la privatización de las empresas públicas a través de los procesos de venta, liquidación, fusión o cierre. De las 1,115 compañías estatales que había en 1982, para 1993 sólo quedaban 310 empresas manejadas por el Estado en los sectores pesqueros, azucarero, de energía eléctrica, telecomunicaciones, banca y minería; más del 80% fue desincorporada a fines 1993.⁴³ De

⁴² Dr. JHABVALA, Marshall, Firdaus. Propuesta del IVA. 2001

⁴³ ASPE. Armetta Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Cap. Ajuste Macroeconómico y Concertación Social. Segunda Edición. Edit. FCE. P.37. México. DF. 1993

1994 al 31 de julio de 2000 se desincorporaron 111 entidades más mediante los siguientes procesos: 31 a través de disolución, liquidación y extinción; 40 mediante la enajenación de la participación accionaria que poseía el Gobierno Federal o alguna otra entidad paraestatal; 3 por la vía de trasferencias a gobiernos estatales; 21 que, por sus características y de conformidad con los requisitos que establecieron en aquel momento, dejaron de ser consideraras como tales; y 16 mediante fusión.⁴⁴

Parte de estas mediadas, como hemos mencionado, se suscribieron en los Planes, Programas o Pactos para hacer frente a las crisis recurrentes que ha sufrido la economía mexicana. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1995-2000 se delimitó los objetivos de la política de gasto público para la administración del Presidente Ernesto Zedillo. Esta se orientó a apoyar la reactivación de la economía a través de dos estrategias: primeramente, se estableció que el nivel y financiamiento propiciarán la estabilidad de las variables macroeconómicas; y segundo, que su composición y orientación representará un impulso a la inversión pública mediante un ajuste importante de las erogaciones corrientes y la atención de los programas que fortalecieron el desarrollo nacional.⁴⁵

La política se ha enfocado hacia una contracción de los componentes del gasto primario, en especial al de las erogaciones programables, por ejemplo en 1995 se redujo el Programa de Erogaciones Contingentes, en 1997 entraron en vigor la nueva Ley del Seguro Social, que buscaba cubrir el costo fiscal del nuevo esquema de financiamiento de la seguridad social, el cual incrementó el total de las contribuciones gubernamentales y redujo las correspondientes a los trabajadores y los patrones con relación a la ley anterior.

Asimismo, en ese año se inició el proceso de modernización presupuestaria orientado a mejorar las áreas de la ejecución del gasto público y mejorar la evaluación del desempeño de los programas gubernamentales, para someter a evaluación la eficiencia y la calidad en la aplicación de los recursos públicos y garantizar la obtención de los resultados comprometidos.

Para finales de 1997, se reformó la Ley de Coordinación Fiscal que buscaba otorgar mayor responsabilidad y recursos a los gobiernos de los estados, por consiguiente se creó el nuevo Ramo 33, Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios, que empezó operar a partir de 1998.

Debido que en 1998, se redujeron los precios internacionales del petróleo, y con el fin de mantener un estricto control del déficit público; se redujeron a su vez, los ingresos presupuestarios, lo que llevó al gobierno federal a ajustar el gasto público, de acuerdo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Para 1999, se estableció el Programa de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal, que perseguía como objetivo reducir el gasto destinado a actividades administrativas de las dependencias federales.

A finales de 1999, la H. Cámara de Diputados, modificó el proyecto de Presupuestos, reasignando recursos al Ramo 33 y programas de carácter social. Al crear el Ramo 33, se dio origen al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF),

⁴⁴ ZEDILLO, Ponce de León Ernesto. Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. P. 77

⁴⁵ AYALA, José Espino. La Economía del Sector Público. Cap. 8. Presupuesto de Gastos del Sector Público. Edit. Facultad de Economía de la UNAM. P. 203. México. 1999

Con el fin de apoyar el gasto de obra pública. Para el 2000, se publicó el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal y la Norma para la Aplicación de Estímulos por Productividad, Eficiencia y Calidad en el Desempeño a los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, estas medidas buscaban la eficiencia y transparencia en la aplicación del gasto público.

2.8 Monto y Estructura del Gasto Público

En los últimos años se ha llevado a cabo un profundo cambio en la estructura y asignación del gasto público. Por consiguiente en un contexto de constante restricción presupuestaria, la estricta disciplina en el ejercicio y la aplicación racional y transparente de los recursos públicos orientó las erogaciones hacia los diferentes programas de desarrollo social.

Cuadro 2.5
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario
(1990-2000)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Millones de Pesos											
GASTO NETO DEVENGADO	205,521.5	224,112.8	254,541.1	278,943.2	325,812.1	423,194.1	593,860.3	745,438.6	823,022.8	1,015,610.8	1,178,952.9
Gasto Primario	136,279.6	175,322.4	211,037.8	244,623.3	291,026.0	338,572.9	474,250.2	622,622.9	714,361.3	881,888.1	978,447.8
- Gasto Programado	117,122.1	148,679.1	178,205.2	208,957.2	246,480.5	300,420.6	403,449.5	526,123.6	603,565.0	711,226.2	816,734.9
- Gobierno Federal	47,028.7	67,334.7	85,218.1	104,803.7	134,434.6	152,247.4	208,516.0	278,012.3	330,272.0	368,310.1	481,516.0
- Organismos y empresas de control presupuestario directo	70,093.4	81,344.4	93,086.1	102,166.5	115,045.9	138,176.2	194,833.5	250,111.6	270,311.0	311,918.1	335,216.9
- Gasto no programado	88,359.4	75,237.4	76,274.9	72,956.0	76,331.6	132,770.5	180,440.8	218,344.7	222,496.8	304,362.6	362,628.0
- Participaciones a entidades federativas, municipios y otros	20,757.5	26,651.3	33,143.8	37,551.6	41,523.2	49,115.3	70,840.7	94,528.4	113,578.3	140,670.9	161,712.9
- Estímulos fiscales	400.0	332.0	27.8	74.5	24.3	34.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0
- Intereses, comisiones y otros	67,241.9	48,297.4	41,933.3	38,788.8	44,744.1	49,871.2	81,313.1	84,019.7	91,916.7	176,016.9	161,687.1
- Gobierno Federal	62,040.6	43,430.6	48,770.4	30,558.9	28,553.9	54,128.8	72,922.9	68,088.9	83,251.6	120,427.5	135,578.0
- Organismos y empresas de control presupuestario directo	7,201.3	4,854.8	4,322.9	4,493.0	5,622.3	14,462.4	16,177.3	15,922.9	15,553.1	18,512.1	25,919.1
- ADE											
- Programa de Apoyo Financiero						20,500.0	30,785.1	10,105.8	23,762.1	40,018.0	
Porcentajes del PIB											
Gasto Neto Devengado	27.6	23.6	22.6	22.3	22.9	23.0	23.1	23.5	21.4	22.0	22.5
Gasto programado	15.9	15.7	15.9	16.5	17.6	15.8	16.0	16.6	15.6	15.4	15.9
Gasto no programado	12.0	7.9	6.8	5.8	5.4	7.2	7.1	6.9	5.8	6.6	6.9
Cuota financiera del sector público	9.1	5.1	3.8	2.8	2.4	4.6	4.3	3.9	2.8	3.5	3.8

1/ Cifras del presupuesto por la H. Cámara de Diputados. Para hacer compatible la serie se excluyen ADEFAS.

2/ Corresponde al gasto neto devengado menos los intereses, comisiones y gastos de la deuda, ADE y programas de apoyo financiero.

3/ Excluye apoyos a organismos y empresas de control presupuestario directo y las cuotas al ISSSTE, que para efectos de consolidación se consideran en el gasto de estos últimos. Incluye las transferencias a las entidades de control presupuestario directo.

4/ Se refiere a los estímulos fiscales que tienen efecto presupuestal. En 1996, 1998 y 1999 no se registraron egresos por este concepto.

5/ Se excluyen los intereses compensados.

6/ Incluye al IPAB y otros programas.

7/ Hasta 1994 corresponde al pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda. A partir de 1995 incluye los recursos de los programas de apoyo a deudores y saneamiento financiero.

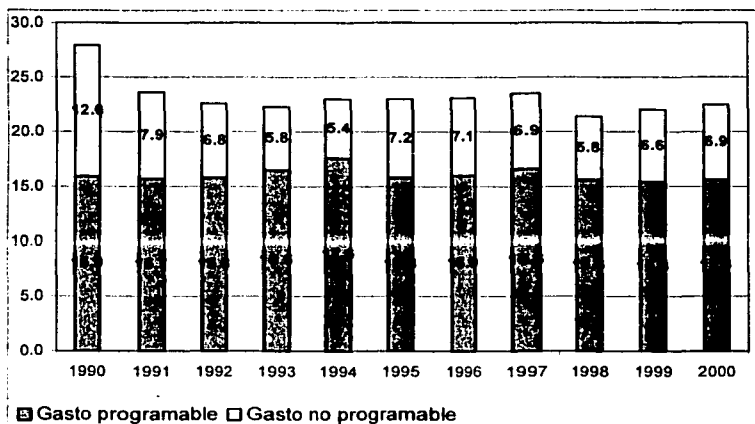
Fuente. Segundo Informe del Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada.

En el periodo de 1990 al 2000, el gasto neto devengado del Sector Público Presupuestario se mantuvo en niveles compatibles con la disponibilidad de ingresos estables y permanentes para su financiamiento no inflacionario, lo cual fue un factor clave para apoyar la consecución de los objetivos fiscales. El gasto neto como proporción del PIB de 27.8% que se registró en 1990 bajó a un 22.9% en 1994 y para cerrar el periodo en el 2000, en 22.5% con respecto al PIB. (Ver cuadro 2.5.) Esta reducción a finales del periodo se debió a la

disminución del gasto programable en 15.4 en 1999. Siendo el nivel más bajo del periodo. Entre 1990 y 1992 el gasto programable se mantuvo en 15.8% en promedio, para incrementarse en 1.8 puntos porcentuales del PIB para 1997, para que a finales del 2000 cerrara en 15.6%, monto menor en 0.2 puntos porcentuales respecto al PIB, con relación a principios de la década. Ver gráfica 2.16.

El costo financiero del sector público y las trasferencias a Estados, D.F. y municipios impactaron en el comportamiento del gasto programable, ya que registraron incrementos de 9.1%, 4.6% y 3.8% respecto al PIB, para los años 1990, 1995 y 2000. Siendo los años más significativos.

Gráfica 2.16. Gasto Neto Devengado del Sector Público
Presupuestario, 1990 2000
(Porcentajes del PIB)



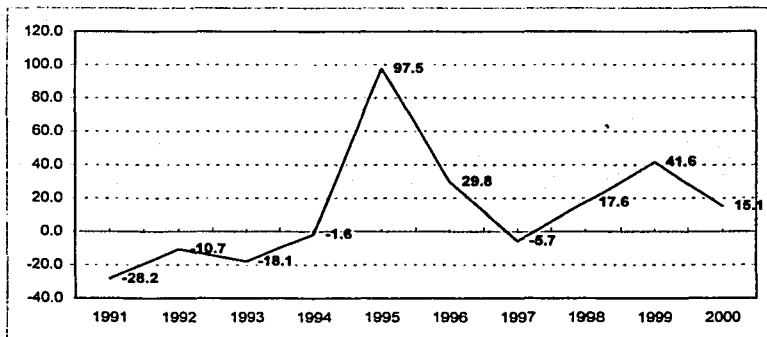
Fuente: Cuadro 2.5.

El costo financiero del sector público se amplió en 1.1 puntos porcentuales, entre 1994 y 1999, debido a que a partir de 1996 se incluyen los recursos destinados a los programas de apoyos a deudores y saneamiento financiero. De 20,500.0 millones de pesos, pasó a 40,018.0 millones de pesos para el 2000, un incremento de un 95.2%. Parte de estos recursos se destinaron al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Dicho nivel estuvo autorizado en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El pago de Intereses, comisiones y gastos de la deuda del sector públicos, se incrementó en 139.6% de 1990 a 2000. En 1995 tuvo su mayor crecimiento en 97.5%. (Ver gráfica 2.17). Esto se debe, en parte, a las mayores trasferencias de recursos del Gobierno Federal, a los Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo y a los Programas de Rescate de

Apoyo Financiero, (apoyo a deudores, FOBAPROA, IPAB, ADE, ETC) después de la crisis de 1994.

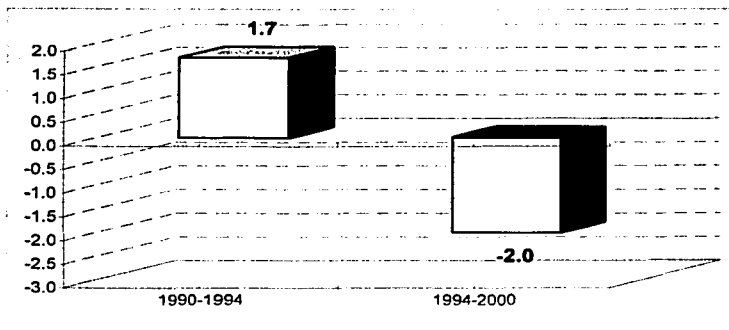
Gráfica 2.17. Intereses, Comisiones y Gasto, 1991 2000
(Tasas de Crecimiento)



Fuente: Cuadro 2.5.

El gasto programable del Sector Público Presupuestario de 1990 a 1994 se incrementó en 1.7 puntos porcentuales respecto al PIB, al representar 17.6% en 1994. De 1994 al 2000, disminuyó 2.0 puntos porcentuales del PIB. (Ver gráfica 2.18). En 1999, se registró el nivel más bajo de esta relación en 15.4 por ciento; desde que se empezó a utilizar este indicador en 1980. (Cuadro 2.6)

Gráfica 2.18 Gasto Programable



Fuente: Cuadro 2.6

Cuadro 2.6
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario (1990-2000)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Millones de Pesos										
GASTO PROGRAMABLE										
Gasto Corriente	117,122.1	148,879.1	178,288.2	208,987.2	240,480.5	290,423.6	403,448.5	538,123.9	800,583.0	711,228.2
Gobierno Federal:	82,318.1	11,216.6	137,528.2	161,208.5	19,211.2	229,773.3	308,923.9	416,172.5	482,361.0	540,241.1
Gobierno Federal:	35,815.4	50,937.0	85,224.6	80,189.4	103,705.9	121,520.7	185,411.2	279,844.0	298,010.0	327,320.9
Servicios personales	17,186.2	24,488.8	17,984.6	20,863.0	25,389.2	29,800.9	40,937.9	40,437.6	54,718.6	68,991.1
Ayudas, subsidios y transferencias	12,247.8	17,027.1	37,242.4	47,415.1	62,893.5	75,944.0	103,589.1	154,434.6	182,733.0	242,318.0
Otros	5,379.4	9,391.1	16,981.6	19,807.6	15,446.2	20,877.2	24,801.8	18,538.4	18,538.4	20,322.8
Organismos y empresas de control presupuestario directo	53,522.7	80,379.8	72,103.6	81,119.1	88,405.3	108,145.6	143,512.7	198,528.5	214,351.0	253,914.2
Servicios personales	18,071.6	22,046.7	27,134.9	30,055.1	33,318.2	38,534.7	46,951.3	60,748.6	85,227.5	114,454.0
Materiales y suministros	20,452.7	17,263.8	18,135.4	20,870.0	21,441.3	25,805.6	37,005.2	46,862.4	54,190.5	51,217.2
Servicios generales:	13,800.2	20,588.6	28,272.1	28,448.3	34,413.3	42,531.6	54,728.9	58,941.7	74,118.5	87,469.8
Otros:	1,089.2	450.5	561.2	745.7	232.5	974.5	1,827.3	285.6	844.5	773.2
Gastos de Capital	27,804.0	37,522.5	40,808.0	45,676.7	58,389.3	62,650.3	94,528.8	111,861.4	113,489.9	128,983.1
Gobierno Federal:	11,243.3	16,367.7	18,982.5	24,611.3	30,728.7	30,620.3	43,104.8	58,386.3	57,528.9	71,979.2
Obras Públicas:	5,296.1	8,156.6	9,311.1	11,550.5	14,245.0	13,011.6	18,434.2	28,589.7	13,065.6	16,212.5
Ayudas, subsidios y transferencias	5,085.5	6,763.5	9,113.4	11,509.1	15,289.9	20,039.0	25,284.1	38,897.6	50,304.5	50,304.5
Otros:	890.7	1,477.6	1,559.0	1,561.7	2,810.2	4,028.2	4,995.6	6,504.5	3,988.7	5,462.2
Organismos y empresas de control presupuestario directo	16,560.7	21,154.8	20,844.5	21,057.4	25,640.6	30,029.6	51,420.8	53,560.1	56,960.0	58,003.9
Obras Públicas:	11,877.5	14,897.5	15,524.0	16,198.1	18,505.3	23,441.4	33,122.8	42,316.7	46,402.1	41,864.5
Otros:	4,683.2	6,277.3	5,420.5	4,871.3	7,135.3	6,588.2	10,298.0	11,205.4	10,457.9	16,119.4
Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el D.F.									6,732.1	
Aportaciones del FID.										
Gasto Programable:	15.9	15.7	15.8	16.5	17.6	15.8	16.0	16.6	15.6	15.4
Gobierno Federal:	6.4	7.1	7.6	8.3	9.5	8.3	8.3	8.8	8.6	8.6
Gasto directo	3.9	4.6	3.5	3.7	4.1	3.5	3.4	3.1	2.4	2.4
Ayudas, subsidios y transferencias de	2.5	2.5	4.1	4.7	5.4	4.8	4.9	5.7	6.1	6.3
Organismos y empresas de control presupuestario directo	9.5	8.6	8.3	8.1	8.1	7.5	7.7	7.9	7.0	6.7

1/ Cifras de Presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados.

2/ Incluye las transferencias a los organismos y empresas de control presupuestario directo y el pago de cuotas al ISSSTE y FONASISTE que para efectos de consolidación se contabilizan en el gasto de este último.

3/ Comprende el gasto agotado en materiales y suministros y servicios generales, así como las erogaciones extraordinarias, que a partir de 1998 se detallan en materia financiera y otras erogaciones.

4/ En 1997 se revalorizó 11 023.3 millones de pesos el costo de los servicios generales de los servicios generales de los servicios personales, a fin de ajustar las cifras a los criterios estadísticos por PEMEX a partir de 1998 para la agrupación de algunas compañías relativas a prestaciones económicas.

5/ Comprende erogaciones extraordinarias y erogaciones por cuantía de terceros. A partir de 1998 las erogaciones extraordinarias continúan su clasificación por rubros financieros y otras erogaciones.

6/ Incluye los recursos del crédito de obra pública más los recursos de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y otros recursos que se acumulan relacionados con la construcción de obras.

7/ Comprende el gasto en la adquisición de bienes muebles e inmuebles distintos de obra pública, así como las inversiones financieras y erogaciones extraordinarias, los cuales, a partir de 1998 se agrupan en el capítulo 7000 determinándose inversión financiera y erogaciones recuperables.

8/ Comprende el gasto en la adquisición de bienes e inmuebles, inversiones financieras y erogaciones recuperables.

9/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Anexo del VI Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, P. 88

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

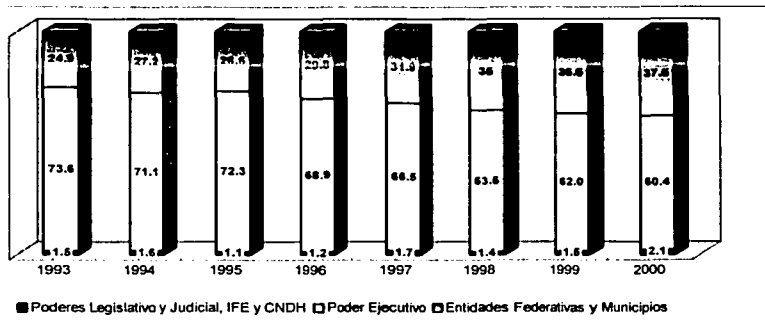
La tasa histórica de 1999, se debió a que el gasto programable esta relacionado con la reducción del capital en 1.2 puntos porcentuales respecto al producto y del gasto corriente que desminuyó un punto porcentual del PIB en el periodo mencionado.

El gasto primario⁴⁶, a nivel estructural, ha tenido una disminución de 14.5 puntos porcentuales entre 1993 a 2002. Esta tendencia, se debió al proceso de privatización a lo largo del periodo de las entidades paraestatales de control presupuestario directo, de 40.7% disminuyó en 7.6 puntos porcentuales y de la Administración Pública Centralizada de 16.9% pasó a 11.2%, para el mismo periodo.

El gasto primario de los poderes Legislativo y Judicial, IFE y CND presenta una tendencia creciente, de 1.5% pasó a 2.1%, para el 2002. Sólo en 1995, por la crisis bajo a 1.1%.

Con la reforma a la modificación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a fin de incrementar los fondos participables y otorgar mayores recursos al Ramo 33, que es las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, impacto la participación del gasto corriente de las Entidades Federativas y Municipios, de registrar un incremento de 55.8% entre 1993 a 2000. Ver gráfica 2.19.

Gráfica 2.19 Estructura del Gasto Programable



Fuente: Fuente: Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Anexo Estadístico. Pág. 71

Respecto al gasto programable en los poderes Legislativo y Judicial y Órganos Autónomos ejercieron recursos equivalentes a 0.2% en promedio respecto al PIB, entre 1987 y 2000. Salvo en 1994 y el 2000, años en que los montos fueron superiores en 0.4% y 0.3%, debido al mayor gasto de los procesos electorales de esos años. (Ver gráfica 20).

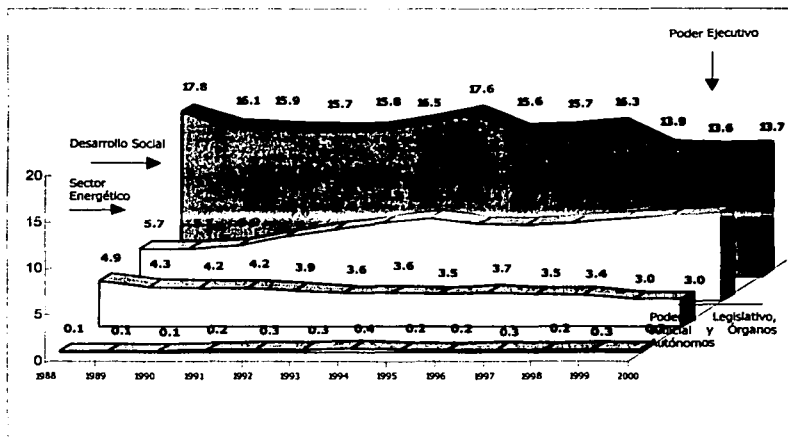
⁴⁶ Que excluye del gasto neto devengado los costos financieros del sector público.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Al comparar los montos del gasto programable del sector público presupuestario por clasificación sectorial económica, en el rubro del poder ejecutivo presentó una caída de 4.1 puntos porcentuales respecto al PIB, desde 1987 hasta 2000. Dentro del gasto programable del poder ejecutivo el rubro de desarrollo social ha presentado un crecimiento de 68.4% del PIB, en el mismo periodo. Podemos ver que a partir de 1995, es cuando mayor crecimiento ha presentado este rubro.

Otros de los rubros que mayor gasto programable ha ejercido, en el mismo periodo, en relación a rubros como educación, salud, seguridad social, laboral, desarrollo regional y urbano, abasto y asistencia social y comunicaciones transportes; es el energético.

Gráfica 2.20
Gasto Programable del Sector Público Presupuestario
por Clasificación Económica, 1988-2000
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Anexo Estadístico. Pag. 71

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, el balance presupuestario entre 1990 y 1999 presentó un comportamiento variable, en 1990 tuvo una caída de 2.2% respecto al PIB, para 1991 y 1992 se incrementó en 2.7% y 3.6% respecto al PIB. A partir de 1995, presentó una nueva caída en 0.75% del PIB en promedio hasta 1999. Ver cuadro 2.7.

Cuadro 2.7

Situación Financiera del Sector Público Presupuestario
(Porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Balance										
Presupuestario	-2.2	2.7	3.6	0.6	0.4	-0.4	n.s	-0.3	-1.1	-1.2
Saldo en cuenta corriente	4.1	6.1	7.4	7.0	6.4	5.7	6.3	5.6	4.6	4.5
Saldo en cuenta de capital	-6.3	-3.4	-3.7	-6.3	-6.0	-6.0	-6.4	-5.9	-5.7	-5.7

Fuente: Sexto informe de gobierno del Presidente EZPL. 2000. Anexo estadístico. p75

n.s No significativo

2.9 Características del Sistema Tributario en México

2.1 Antecedentes de la Reforma Fiscal

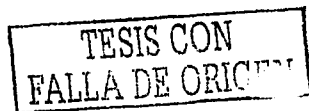
El Dr. Aspe Armella mencionaba que en México la reforma fiscal ha venido evolucionando de manera considerable durante los últimos 40 años, de esta manera el sistema tributario mexicano ha desempeñado diferentes papeles durante las diversas etapas del desarrollo del país. Casi dos décadas después de la Revolución mexicana, el sistema impositivo aún contenía, como durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XIX, un gran número de impuestos especiales sobre la producción industrial, la explotación de recursos naturales (industria petrolera y minera), y el comercio internacional. Esta estructura no fue resultado de una estrategia fiscal enfocada hacia el desarrollo económico, sino una respuesta a la necesidad de obtener ingresos tributarios de fuentes que eran relativamente sencillas de recaudar y auditar.⁴⁷

En los años cincuenta las autoridades comenzaron a priorizar en los efectos distributivos y estructurales de las distorsiones impositivas. Entre los años de 1955 y 1972, los Presidentes de la República enviaron al Congreso cinco importantes iniciativas de reforma fiscal,⁴⁸ que buscaba construir un marco impositivo de acuerdo al desarrollo industrial de la época.

En esta primera etapa señala, el ex Secretario de Hacienda, que empezó una reforma fiscal que incluyó la sustitución de 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 de un enfoque enteramente nuevo del Impuesto sobre la Renta (ISR) que vino a sustituir lo que se conocía

⁴⁷ ASPE. Armella Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Cap. II. Reforma Financiera y Fiscal. Edit. Fondo de Cultura Económica. Pp. 95-111. México. 1993

⁴⁸ Aspe menciona los siguientes años: 1955, 1962, 1965, 1971 y 1972.



como un "sistema de cédulas"; el cual funcionaba de manera tal, que se cargaban diferentes impuestos a los contribuyentes y a las empresas, dependiendo de la fuente del ingreso.

Este sistema, según él, fue remplazado por un régimen en el cual los impuestos se calcularían sobre el ingreso global neto, lo que significaría que la misma tasa impositiva sería aplicable, independientemente de la fuente de ingreso. A su vez, las nuevas modificaciones al ISR incluían también regímenes especiales para la agricultura, silvicultura, pesca, transporte y pequeñas empresas, pues cada empresa, sin importar su rendimiento, pagaría cierto monto de manera fija calculada de manera discrecional por las autoridades hacendarias. Sin embargo, determina que en la práctica, estos regímenes especiales se traducían en una exención impositiva casi completa a esos sectores.⁴⁹

Entre los años de 1978 y 1981, el Dr. Aspe señala que hubo una segunda ronda de reformas, en parte como la respuesta a los adversos efectos distributivos de la inflación provenientes del sistema tributario y en parte con la intención de reducir las distorsiones implicadas por el efecto "cascada" del impuesto sobre ingresos mercantiles. Esta etapa se caracterizó por adecuar la regulación impositiva a las primeras necesidades de controlar el alza generalizada de los precios. Esta etapa se mantuvo hasta finalizar la década de los ochenta.

Después de la crisis de la deuda y la crisis del precio del crudo a nivel internacional en 1982, afectando los ingresos públicos del gobierno, por lo que se planteó una tercera ronda de reformas al Sistema Impositivo. Estas nuevas medidas se debieron a la baja capacidad para apoyar programas permanentes de gasto e infraestructura social; así como para corregir los problemas de desigualdad del ingreso, los cuales se estaban amenazados por la evasión generalizada; por la inoperancia del viejo esquema de acreditamientos fiscales concebido para una estrategia de industrialización desde hace 25 años atrás; por un diseño inequitativo del impuesto sobre el ingreso de las personas físicas que dejó de adecuarse al dinamismo de la inflación, y un gravamen sobre el ingreso de las empresas con impuestos más elevados que los de nuestros principales socios comerciales. Por consiguiente se buscó fortalecer los ingresos tributarios como el ISR y el IVA.

La quiebra del sistema financiero en 1987 (crac de la Bolsa de Valores del País) vino a replantear la actualización del sistema tributario. Por consiguiente, empezó haber una serie de procedimientos administrativos, que incluyeron una revisión completa de los impuestos directos e indirectos. Aspe señala que esta cuarta estrategia al STM, generó un conjunto de reglas compatibles con una economía abierta a la competencia internacional, y dio un papel más activo por parte del sector privado en la industrialización del País. La estructura impositiva en vigor de 1989 colocaba la carga tributaria sobre las personas físicas y sobre unos cuantos sectores de la economía, que debían pagar tasas muy altas en comparación con los estándares internacionales.

En esta etapa existieron sectores privilegiados con exenciones fiscales, sin justificación social, estas debilidades e inequidades se plantearon en las iniciativas legislativas aprobadas por el Congreso entre 1989 y 1991; bajo el objetivo de que la economía debe fundarse en la competencia, la inversión dinámica y el crecimiento acelerado de la productividad.

⁴⁹ Idem. Pp. 115



Entre 1992 y 1994 podemos decir que empezó una quinta etapa por reformar al sistema tributario mexicano. La principal reforma que encontramos fue llevar la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) al 10%, exceptuando alimentos no procesados, medicinas, maquinaria y equipo agrícola; así como algunos insumos para este sector. Además desapareció la tasa del 20% para artículos de lujo y se estableció el tratamiento de la tasa 0% a las exportaciones.⁵⁰ Más adelante veremos que existió una etapa más de reformas al sistema tributario mexicano.

Podemos mencionar también, que uno de los principales objetivos dentro de las reformas fiscales, fue el aceleramiento acumulado de las privatizaciones que se suscitaron entre 1989 y 1994. Las privatizaciones perseguían como objetivo adelgazar al Estado benefactor y generar una imagen internacional de confianza y de credibilidad hacia las reformas realizadas tiempo atrás e igualmente contribuir en la disminución del déficit público de las finanzas públicas.

2.9.2 Los Programas de Ajuste Fiscal y de Precios.

Hemos expuesto que hasta al sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari Sistema Tributario Mexicano habría pasado por cinco grandes reformas desde 40 años atrás y que parte de estas reformas fueron suscritas dentro de una serie de Programas, Pactos, Acuerdos o Planes que a su vez fueron respuesta a las crisis recurrentes de 1982, 1987 y 1994

Entre los más importantes de estos programas encontramos el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que firmo el entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado como respuesta a la crisis de 1982. La idea era corregir las finanzas públicas y sentar las bases de una recuperación más sana a mediano plazo. Con este propósito el gobierno recortó sustancialmente su gasto e incrementó los precios y tarifas del sector público.⁵¹

Para mediados de la década de los ochentas se volvería a suscitar otra crisis. El Dr. Aspe Armella sostiene que los terremotos de septiembre de 1985 y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986 afectaron seriamente el desarrollo macroeconómico del país. La baja de la demanda por hidrocarburos y la posterior caída de sus precios mermaron el ingreso del sector público en casi 9 mil millones de dólares en 1986, cantidad equivalente al valor total de la producción agrícola de ese mismo año. Igualmente, los choques externos de la oferta representaron un serio revés en la lucha contra la inflación. El no acceso a mercados internacionales de capitales y el descenso en los precios del petróleo se tradujeron en tasas más elevadas de inflación; ocasionando una recesión económica más profunda. Así, para finales de 1987, con el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores, se interrumpió el proceso de la recuperación económica del país, ocasionada por el contagio del desplome de la bolsa de Valores de EUA y también por el mal manejo del mercado de valores internamente.⁵²

⁵⁰ AYALA, Espino José. Economía del Sector Público Mexicano. Cap. 10. Principales Impuestos e Ingresos al Valor Agregado. Edit. Facultad de Economía. Pp. 265. México. 1999

⁵¹ ASPE, Armella Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Cap. II. Reforma Financiera y Fiscal. Edit. Fondo de Cultura Económica. Pp. 23-24. México. 1993

⁵² Idem. Pp. 24-25

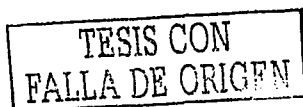
Resultado de lo anterior, se produjo en noviembre de 1997; una fuerte devaluación, una fuga de capitales y una alza generalizada de los precios en el orden del 6% en un mes.

Para darle una solución a la crisis, el 15 de diciembre de 1987, el nuevo Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron el "Pacto de Solidaridad Económica" que perseguía los siguientes objetivos: mantener las finanzas publicas sanas, aplicar una política monetaria restrictiva, corregir la inercia salarial, la fijación de los precios de insumos primarios y de los precios en los sectores líderes, mantener el control de la inflación y la negociación de precios líderes en lugar de congelación total de precios y además adecuar medidas basadas en controles de precios negociados.

Estos pactos se suscribirían cada tiempo determinado, ya que se buscaba que hubiera consensos. En un primer acuerdo, el objetivo específico fue llegar a un ajuste fiscal real, permanente y visible. Este ajuste se traduciría en una reducción acelerada del gasto corriente. También en incentivar los programas de privatización de organismos deficitarios manejados por el Estado. A su vez, el sector privado se comprometía a sacrificar márgenes de ganancia mientras que los sectores obrero y campesino prescindirían de un incremento adicional de los salarios reales. La evolución de los Pactos se puede observar el cuadro 2.8.

Cuadro 2.8 Pacto de Solidaridad Económica y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico

Pacto de Solidaridad Económica	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
Primera Fase 1. Diciembre de 1987 a febrero de 1988.	Fase 1. enero de 1989 a julio de 1989
<ul style="list-style-type: none"> -Medidas fiscales: eliminación de subsidios con excepción a la agricultura. Eliminación del incentivo de depreciación acelerada y de un impuesto adicional a la importación (5%). -Ajustes de precios y tarifas del sector público. -Reducción en el gasto programable a 1.5% del PIB. -Política cambiaría en apoyo de la deflación sin sacrificar competitividad. -Política comercial: reducción del arancel máximo a la importación de 40% a 20% y eliminación de permisos. -Aumento inmediato del salario mínimo de 15%; 20% en enero. Revisión mensual de acuerdo con la influencia anticipadamente (ex ante). -Los precios de garantía en productos agrícolas mantendrán su nivel de 1987. -Acuerdo de precios para los productos básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Presupuesto fiscal congruente con una inflación más baja y una recuperación gradual de la economía. -Los precios del sector con mayor incidencia sobre el INPC permanecen constantes. -Algunos precios del comercio y la industria suben pero los empresarios aceptan absorber el impacto. -Deslizamiento del tipo de cambio del peso contra el dólar a razón de un peso diario. -Se reduce la dispersión en tarifas a la importación. -Se acuerda la revisión de precios controlados caso por caso. -Revisión de precios de garantía para los productos agrícolas con el fin de mantener sus niveles reales. Los precios de los fertilizantes permanecen constantes.
Fase 2. Marzo de 1988	Fase 2: Agosto de 1989 a marzo de 1990.
<ul style="list-style-type: none"> -Precios y tarifas constantes de los bienes del sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> -Los precios del sector público permanecen constantes. -El deslizamiento se mantiene en un peso diario.



<ul style="list-style-type: none"> -Tipo de cambio fijo al nivel del 29 de febrero de 1988. -No hay alza en los precios de las tarifas ni en los precios de bienes controlados. -3% de aumento en los salarios mínimos y contractuales. -Ajuste correspondiente a los precios de garantía. -Mediante la concertación, se conviene en congelar los precios líderes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Las empresas acuerdan mantener sus niveles de precios y sostener el abasto. -Se revisan los precios controlados caso por caso. -El gobierno pone de relieve su compromiso de acelerar el proceso de desregulación.
<p>Fase 3. Abril de 1988 a mayo de 1988</p> <ul style="list-style-type: none"> -Precios y tarifas del sector público constantes. -Tipo de cambio fijo hasta el 31 de mayo. -Ningún aumento en los precios registrados o controlados. -Salario mínimo fijo. -Los empresarios se comprometen a defender el poder adquisitivo del salario mínimo. 	<p>Fase 3. Enero de 1990 a diciembre de 1990.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Revisión de los salarios mínimos con el fin de mantener su poder adquisitivo de acuerdo con la inflación esperada. -Deslizamiento de 80 centavos diarios. -Ajuste a los precios del sector público para cumplir con las metas presupuestales. -Revisión de los precios controlados caso por caso.
<p>Fase 4. Junio de 1988 a agosto de 1988</p> <ul style="list-style-type: none"> -Precios y tarifas del sector público fijos. -Tipo de cambio fijo hasta el 31 de agosto. -Se fijan los precios sujetos a registro y control. -Salario mínimo fijo. 	<p>Fase 4. Diciembre de 1990 a diciembre de 1991.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Revisión de los salarios mínimos para mantener el poder adquisitivo. -El deslizamiento del peso con respecto al dólar; baja 40 centavos diarios.
<p>Fase 5. Septiembre 1988 a diciembre de 1988</p> <ul style="list-style-type: none"> -Precios y tarifas constantes. -Tipo de cambio Fijo. -Se reduce el impuesto al valor agregado de 6% a 0% el impuesto al valor agregado. -Se reduce el Impuesto Sobre la Renta en 30% para las personas que ganan hasta 4 veces el salario mínimo. -Se mantiene fijo el salario mínimo. -Los empresarios firman un acuerdo para bajar los precios en 3% (en realidad cayeron 2.87) 	<ul style="list-style-type: none"> -Se incrementan los precios del sector público en noviembre de 1990 para cumplir con las metas del superávit primario para 1991, pero se mantienen constantes durante todo 1991. -Trabajadores y patrones firman el Acuerdo Nacional de Productividad. -Revisión caso por caso de los precios controlados.
	<p>Fase 5. Diciembre de 1991 a diciembre de 1992</p> <ul style="list-style-type: none"> -Revisión de los salarios mínimos para mantener su poder de compra. -El deslizamiento del peso con respecto al dólar baja a 20 centavos diarios. Se elimina el régimen de tipo dual. -Se ajustan los precios del sector público para cumplir con la meta del presupuesto. -Se reduce el IVA de 15% a 10%. -Se revisan, caso por caso, los precios.

Fuente: Aspe Armella Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Pp. 31-32. FCE.

Estos Pactos pasaron por diez fases, las cuales buscaron combinar el ajuste fiscal, la realineación de precios relativos, la reposición del poder adquisitivo del salario con una política monetaria cambiaria que sirviera como control del nivel general de precios.

Para garantizar el éxito de estos programas, Aspe señala que hubo que consolidar los logros fiscales de los cinco años anteriores. Con ese fin la política fiscal se centro en tres objetivos principales: primero, el gasto del gobierno federal se mantuvo bajo estricto control. Los gastos corrientes se recortaron y orientaron hacia las necesidades sociales más urgentes.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Segundo, y en lo correspondiente en la política de ingresos, se efectuó una reforma fiscal a fondo y se realinearon los precios y tarifas públicos de acuerdo con los niveles internacionales; y tercero, el sector público pasó por un proceso de reestructuración mediante la desincorporación de empresas no estratégicas manejadas por el Estado.³³ Ver cuadro 2.9

Cuadro 2.9

Desincorporación de Entidades Paraestatales			
Concepto	1988	1993	1998
Entidades al inicio del período	661	270	231
Entidades al cierre del período	618	258	267
Desincorporaciones en proceso	204	48	52
Liquidación y extinción	117	35	22
Fusión	10	----	----
Transferencia a gobiernos estatales	5	----	----
Venta	72	13	30
Entidades vigentes	414	210	215
Organismos descentralizados	90	82	71
Empresas de participación mayoritaria	252	98	122
Fideicomisos públicos	72	30	22

Fuente: Sexto Informe de Gobierno. EZPL. 2000

2.9.3 La Crisis de 1994: Programas de Emergencia de Reajuste Fiscal.

Para finales de 1994 vuelve a estallar una crisis económica en nuestro país, ahora de balanza de pagos, más profunda que la de 1982, que vino a romper con el dinamismo de estos pactos y de la actividad económica. Rápidamente la devaluación, la inflación, incremento de las tasas de interés, incremento desproporcionado de la cartera de los bancos, auge de la quiebra de empresas, la fuga de capitales y el desempleo se hicieron presentes nuevamente en la actividad productiva del país. El viejo fantasma de las crisis recurrentes de nuestro país volvía hacerse presente. Esta crisis en cuenta corriente generó una gran desconfianza en los mercados internacionales, sobre todo de los grandes prestamistas internacionales: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

La devaluación generó una reacción sin precedentes en los mercados financieros, en la parte interna la incertidumbre produjo aumentos de las tasas de interés, por lo que los valores gubernamentales aumentaron su costo a plazos más cortos que lo previsto. En particular, los tenedores de títulos de deuda interna cuyo rendimiento estaba indizado al tipo de cambio (Tesobonos), no renovaron sus títulos y decidieron comprar dólares con los pesos obtenidos al vencimiento.

De esta manera la amortización de los Tesobonos ocasionó presiones sobre el mercado cambiario. Ante esta situación era necesario obtener recursos externos de largo plazo para

³³ *Idem.* Pp- 31-32

hacer frente a los vencimientos tanto de los mencionados instrumentos como de deuda externa, pública y bancaria, y reducir las presiones sobre el tipo de cambio y así enfrentar el círculo devaluación-inflación-devaluación.

Para hacer frente a esta nueva crisis de la economía mexicana, el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León tuvo que implementar una nueva política de ingresos para el periodo de 1995-2000. Esta se delineó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE). EL PND se establecieron los criterios que debía observar la reforma fiscal para promover el ahorro y la inversión, así como para generar un sistema tributario más eficiente y equitativo. Asimismo, las mediadas tributarias se erigieron como uno de los instrumentos coadyuvantes para superar la emergencia económica. Por consiguiente se busco seguir con la política económica de sanear las finanzas públicas. Es decir, tener una estricta disciplina fiscal.

De esta manera se creó un programa que se llamó Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PAUSEE), firmado el 3 de enero de 1995, el cual señalaba la necesidad de establecer una estrategia que atendiera los compromisos de la deuda de corto plazo, buscando refinanciar estos pasivos a plazos más largos.

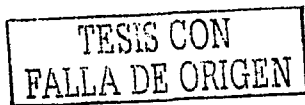
Otros programas creados fueron el Fobaproa (después IPAB)⁵⁴ cuyo objetivo era garantizar la solvencia de la banca y los recursos de los ahorradores. El programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE), que se destinó a resolver problemas de capitalización de algunas instituciones bancarias.

Asimismo, en beneficio de los deudores de la Banca se estableció el Programa de Reestructuración de Adeudos en Unidades de Inversión (UDIS), que reflejaba el movimiento de la inflación, evitándose la amortización acelerada de los créditos. También el Acuerdo de Apoyo inmediato a los deudores de la Banca (ADE) que favorecía a personas físicas y empresas deudores de la banca con prioridad a los deudores al corriente, con nuevas alternativas para quienes tienen cartera vencida. También otorgaba el total del beneficio para el 75% de los deudores, previó la suspensión de acciones judiciales y la condonación de intereses moratorios sin exigencia de garantías individuales.

El Programa de Apoyo Crediticio a la Planta Productiva Nacional del gobierno federal y la banca comercial apoyó a empresas cuyos adeudos podían ser reestructurados a diferentes plazos. El Programa de Apoyo para Deudores de Créditos de Vivienda, el Programa de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, el Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para la Vivienda, el Programa Único de Apoyo a Deudores del Fisco Federal (PROAFI), y el Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPI). Estos son algunos de lo Programas creados para superar la emergencia económica después del estallido de la crisis en diciembre en 1994.

Por otro lado la crisis económica originó una nueva implementación de la política de ingresos para el sexenio zedillista. De esta manera se planteó una modificación a ley de LIVA, para ello la tasa general de este impuesto de 10% que se encontraba pasaría al 15%. Los alimentos y medicinas quedaban exentas. En la frontera norte se dejaba en 10%. Tal iniciativa generó un gran descontento entre los diferentes sectores de la población y la

⁵⁴ Junto con la creación del IPAB el Congreso aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el surgimiento de el Instituto para Protección al Ahorro Bancario y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.



economía. De todas maneras el Congreso aprobó tal iniciativa. Una primera respuesta para aprobar el incremento del impuesto obedecía habría que pagar el préstamo de 50,000 millones de dólares del préstamo de los Estados Unidos de América (EUA) y los a creadores internacionales (FMI, BM y BID)

También se estableció que las personas físicas con ingresos de uno y hasta tres salarios mínimos quedaron exentas del pago el ISR. Esta medida benefició a 6.6 millones de asalariados.

Como consecuencia de la devaluación fue indispensable negociar un paquete de apoyo con el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Pagos internacionales y un respaldo financiero por parte de los Estados Unidos de América.

Conforme a la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 1995 aprobada por el Poder Legislativo, los recursos que se obtuvieron en el paquete financiero se utilizaron para refinanciar pasivos de corto plazo, especialmente Tesobonos, es decir, con el nuevo crédito se pagó a los tenedores de Tesobonos sustituyendo una deuda de corto plazo por otra a pagar en un plazo más amplio.

El acuerdo con el Tesoro estadounidense fue por 20 mil millones de dólares, a disponer por medio de operaciones de intercambio de divisas de corto y mediano plazo, así como garantías para la emisión de valores en los mercados internacionales a plazos de 5 a 10 años; con el Fondo Monetario Internacional (FMI) se firmó un Acuerdo de Contingencia por 17 mil 750 millones de dólares destinándose tales recursos para fortalecer las reservas internacionales y se negoció una operación de intercambio de divisas por 10 mil millones de dólares con el Banco de Pagos Internacionales, crédito que no fue necesario utilizar. Adicionalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) proporcionaron 2,787.4 millones de dólares al gobierno federal.⁵⁵

La cancelación de la deuda de corto plazo constituida por los Tesobonos con el apoyo del paquete financiero se convirtió en deuda de mediano plazo. Con esta operación para 1995 la deuda pública interna desminuyó su porcentaje con respecto al PIB del 13.4 al 8.2%.⁵⁶

Del total de los recursos disponibles por 50, 537 millones de dólares, durante 1995 se utilizaron 26,079 millones de dólares: 11,772.9 millones de dólares para el gobierno federal y 15,024.1 millones de dólares destinados al Banco de México.⁵⁷

A raíz de lo expuesto anteriormente, nuestra economía empezó un replanteamiento en los diferentes sectores. El que nos interesa, que fue la política de ingresos y el gasto continuó con las viejas ideas reducir el déficit público y apoyar a los diversos sectores productivos a fin de aminorar el impacto de la devaluación. De esta manera junto con el incremento del IVA y la baja del ISR a cierto sector de la población con determinado nivel de ingreso; podríamos decir que en nuestro sistema tributario entro en una sexta etapa.

⁵⁵ Gran Comisión de la Cámara de Diputados. LVI. Legislatura. Economía y Legislación. Cap. Estrategia Económica y Legislación. Pp 90-95. México. DF. 1996

⁵⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4 Trimestre de 1995. SHCP. México. P.85

⁵⁷ Ibid. P.63

Entre las medidas implementadas de recaudación fiscal por la administración zedillista fueron las siguientes:

Cuadro 2.10. Principales Medidas Implementadas de Recaudación Fiscal del Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León

Medidas Fiscales Implementadas	Objetivo
Incremento del IVA del 10 al 15%.	Para hacer frente al préstamo de 50,000 mdd
Alianza para la Recuperación Económica	Programa
Alianza para el Crecimiento Económico	Programa
Condonación del ISR a los trabajadores	Préstamos a tasas subsidiadas.
Exención al Impuesto al Activo	Para las PYMES hasta 13.5 millones de pesos
Tasa cero del IVA	Al agua potable de uso doméstico
Programa de Apoyo a deudores del Fisco Fed.	Donaciones de impuestos, recargos y actualizaciones.
Exención del ISR.	Deudas condonadas por reestructuración de créditos.
En 1999 se eliminó la deducción inmediata	Para evitar abusos.
Se limito la consolidación fiscal	De 90 paso a 60% de participación accionaria
Reducción del ISR empresarial del 34 a 30%	Para utilidades reinvertidas de la empresa
Reducción del ISR empresarial del 34 a 35%	Para utilidades no reinvertidas de la empresa
Creación del REPECOS	Ampliar la base gravable del sector informal
Entre 1995 y 1996 se amplió el crédito al Salario del -ISR de personas físicas.	Desgravar ingresos de hasta a tres salarios mínimos.
Se amplió las tasas gravables de personas de altos ingresos.	De un 37.5 hasta un monto máximo de 40% para ingresos superiores de 2 millones de pesos.
Justicia de ventanilla	Programa para la resolución de problemas derivados de la imposición de multas.
Disminución del plazo para concluir las auditorías.	En 1999 se redujo el plazo de las auditorías de 9 a 6 meses.
Publicación de resoluciones particulares y ampliación del número e declaraciones complementarias.	Se estableció la obligación para la autoridad fiscal de publicar las resoluciones particulares emitidas por la autoridad fiscal a favor de un contribuyente.
El 27 de octubre se firma un acuerdo con diferentes países para evitar la doble tributación del ISR.	Para efectos de ingresos por actividades empresariales obtenidas a través de empresas maquiladoras.
Modificación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	Su fin era fortalecer las haciendas locales.

Fuente: VI informe de Gobierno de EZPL. Pag 345-359. Año. 2000

Uno de los mayores aciertos del Presidente Ernesto Zedillo fue la modificación del Sistema de Coordinación Fiscal para fortalecer las haciendas en los Estados. También, el surgimiento del ramo 33, Aportaciones a Entidades Federativas para apoyo de los programas de desarrollo social.

2.9.4 Comportamiento del Ahorro

La posición relativa del sector en lo que se refiere a su capacidad de ahorro sufrió un cambio importante. Para 1982 el ahorro era negativo y para 1990 este cambió a positivo. El cambio este indicador puede ser atribuido al mantenimiento de los ingresos reales, la recaudación de la deuda pública y a la disminución de la inversión pública.



La desregulación financiera a ampliar los mercados financieros, tuvo el efecto de hacer descender el ahorro como proporción del PIB hasta 1993, pues los bancos competían por incrementar su participación en el mercado otorgando créditos al consumo y a la vivienda sin importar los riesgos que estos podrían generar. La crisis de 1994, vino a corroborar este exceso de confianza; el deterioro de los balances del sector privado y la degradación de la calidad de las carteras de préstamos de los bancos llevó a una crisis de liquidez en los bancos.

Cuadro 2.11

Gasto Neto Devengado del Sector Público
(millones de pesos)

Concepto	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Saldo en la cuenta corriente	-24,652	25,798	7,753	-7,753	-7,044	-57,222
Ingresos corrientes	142,831	217,961	285,076	285,076	417,231	951,863
Gasto corriente	69,854	111,921	162,364	162,364	229,773	721,165

Fuente: SHCP. CHPF
2000

Entre 1993 y 1994 el ahorro público desminuyó de 7% respecto al PIB respectivamente, y aunque el ahorro privado mejoro un poco, fue insuficiente para financiar la inversión por lo cual el déficit en cuenta corriente siguió aumentando; estos déficit se financiaron principalmente mediante grandes ingresos de capital extranjero, de los cuales la mayor parte era inversión volátil de corto plazo en los mercados financieros.

Así, el flujo de la inversión extranjera destinada a la producción seguía creciendo, aunque a menor ritmo que la inversión financiera. La importancia de las entradas de capital a corto plazo puso a la economía mexicana en una situación de vulnerabilidad a los cambios de expectativas en los mercados financieros.

2.9.5 Consideraciones Finales

Como hemos señalado anteriormente el Sistema Tributario Mexicano (STM) ha pasado por seis grandes etapas durante los últimos 45 años, pasando por una serie de reformas las cuales han cambiado su estructura impositiva. Ya que varios gravámenes han desaparecido, se han creado otros o se han reformado y adecuados a los nuevos tiempos. En los gobiernos en turno de los años ochentas y noventas han sido los que mayor influencia han tenido en la modificación de su estructura. En cierta manera por las crisis recurrentes de los años 1982, 1987 y 1994. Pero también por la mayor apertura de la economía nacional al mercado externo, sobre todo con las firmas de las series de tratados internacionales como América de Norte; Israel; de los Tres; y Europa; etc.

Los lineamientos durante los últimos años por modificar la estructura del STM probablemente han sido varias y han obedecido a los diferentes gobiernos en turno. Pero a partir de los ochentas podemos encontrar un único objetivo de la política fiscal a seguir. Este es: el objetivo de mantener el control del déficit público a niveles manejables, el cual ha



venido acompañado por estricto control de la inflación, por un tipo de cambio flexible (oferta y demanda) y por mantener las tasas de interés competitivas internacionalmente por parte del Banco de México. Sin embargo, las crisis recurrentes desde los años ochentas y noventa han contribuido negativamente al fortalecimiento de las finanzas públicas; en especial al incremento de la recaudación tributaria.

La estricta disciplina fiscal que han perseguido como parte de los objetivos en los programas, acuerdos y planes implementados para superar las emergencias económicas han servido de poco para incrementar la recaudación efectiva y hacerla más competitiva respecto a nuestros principales socios comerciales, los EUA y Canadá. Esto se debe, en parte, a que los ingresos tributarios siguen siendo muy bajos, a pesar de las medidas para hacer más competitivo internacionalmente el ISR y el impuesto al consumo, tal es el caso del IVA. Además los ingresos del gobierno federal siguen dependiendo en gran medida por la venta externa del crudo mexicano en los mercados internacionales. Y el gasto público, si bien se ha reducido producto de las privatizaciones de empresas paraestatales y el adelgazamiento de la burocracia, sigue dependiendo en gran medida de los ingresos no tributarios, especialmente los derivados del petróleo.⁵⁸ Pero se debe reconocer que se ha reasignado a los sectores de desarrollo social, como son: educación, vivienda, salud, alimentación, etc con el surgimiento del Ramo 33 y la modificación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Carlos Elizondo sostiene que la baja capacidad recaudatoria del gobierno mexicano esta relacionada con una baja capacidad administrativa que se manifiesta en muchos otros terrenos, como su pobre capacidad regulatoria y el alto grado de corrupción.

Para contrarrestar esto, se ha tratado de incentivar la recaudación a través del ISR y el IVA. Estos impuestos han tenido varias modificaciones en la estructura de su tasa en los últimos años, el objetivo que se ha discutido es hacerlo más competitivo respecto a nuestros socios comerciales. Pero estos impuestos también han sido materia de discusiones entre las diferentes fuerzas políticas del país para su modificación, sobre todo por tratar de incentivar la inversión productiva, bajando la tasa del ISR y por tratar de proteger el consumo básico de ciertos bienes y servicios de la población a través del IVA.

Sin duda el impuesto que más ha causado discusiones ha sido el impuesto al consumo, es decir, el IVA. Este gravamen ha tenido varias modificaciones desde que entro en vigencia en 1980. Las modificaciones por las que ha pasado desde entonces empezaron hacer más relevantes a raíz del cambio democrático del País de los últimos años. Anteriormente las iniciativas de Ley para la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos e Ingresos de la Federación para cada año que mandaba el Ejecutivo Federal, no eran modificadas por el Congreso de la Unión; en especial la Cámara de Diputados. Con la llegada de diferentes partidos de oposición al PRI al Congreso de la Unión, modifíco sustancialmente la estructura de este y el quehacer parlamentario. De esta manera las iniciativas de Ley que mandaba el Ejecutivo empezaron hacer discutidas y modificadas.

La Composición en la Cámara de Diputados empezó a gestar alianzas entre los diferentes partidos para poder sacar adelante Iniciativas; que por sí solos no podrían ya que no tenían el mínimo que se requiere para una votación simple. Esta composición se acentuó más con la llegada a la Presidencia de la República de un partido ajeno al PRI.

⁵⁸ Economía del Sector Público. José Ayala. P. 297

Las elecciones del 2000 marcaron una nueva composición estructural de diferentes partidos políticos en la Cámara de Diputados. En la que ninguno tuvo mayoría absoluta. Salvo en el Senado, que el PRI si la tenía.

Con la llegada del Presidente Vicente Fox a la Presidencia de la República empezó una etapa histórica para el país. La gran aceptación generalizada por parte de los diferentes sectores de la población, el sector empresarial y la comunidad internacional al cambio democrático que encabezó en su campaña como aspirante. Hicieron ver o suponer que podrían ponerse en marcha muchas reformas estructurales pendientes de años a tras. Fue el Caso de la Nueva Hacienda Pública Distributiva en 2001. La cual planteaba una serie de ordenamientos fiscales que permitirán tener una recaudación alrededor del 2.0% del PIB Entre las cuales destacan: homologar el impuesto al valor agregado (IVA), reducir el ISR empresarial hasta el 35%, adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del impuesto; apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo; facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales; otorgar mayor seguridad jurídica; combatir a la economía informal. Es así que empezó una nueva etapa de reformas fiscales que permitirían hacer más competitivo internacionalmente a nuestro sistema tributario mexicano.

Sin embargo, hubo una serie de factores que hicieron que esta iniciativa fuera debatida y modificada por los diferentes partidos representados en el Congreso de la Unión. Entre estas están, que la economía mexicana estaba en la antesala de la recesión económica. De hecho, para una buena parte de los sectores productivos la recesión era una realidad. Y por otro, que la Composición del Congreso de la Unión de los partidos de oposición al Presidente Fox no quisieron asumir el llamado "Costo Político" por aprobar tal iniciativa. Fue el caso de gravar alimentos, medicinas, libros, colegiaturas, etc; con el IVA.

De esta manera, vemos que nuevamente el IVA volvió hacer tema de debate entre los diferentes sectores políticos y económicos contra esta propuesta del Ejecutivo. Además, el nuevo intento de modificar la estructura del IVA llevó a que los sectores productivos, profesionales, académicos, sociales, y de gobiernos locales, se pronunciaran en contra de tal iniciativa.

Por lo anterior, el siguiente capítulo analiza la propuesta del impacto a la modificación de la estructura del IVA, en aquel entonces, por el Ejecutivo. Así como, las propuestas de los Partidos políticos del PRD y el PRI. También se hace un análisis propio y además se describen las argumentaciones por parte de los diferentes sectores productivos del país de tal iniciativa.



CAPITULO III

IMPACTO DE LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, EN LA TASA CERO Y REGIMENES EXENTOS

3.1 Antecedentes de la Propuesta de Reforma Fiscal Presentada por el Ejecutivo.

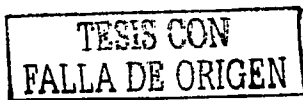
Como hemos analizado en el capítulo anterior, ha existido una serie de modificaciones fiscales desde la década de los ochentas. Parte de estas han obedecido al objetivo de mantener las finanzas públicas sanas. Es decir, se ha buscado llegar a un superávit público fácilmente financiado junto con una política de control de precios y una mayor recaudación tributaria, con el fin de lograr un mayor crecimiento económico, tratando de incentivar por un lado, el incremento de los ingresos no petroleros del gobierno federal y por el otro, reducir en mayor medida el gasto público con una serie de medidas: privatizaciones y desincorporación de empresas paraestatales, adelgazamiento de la burocracia y otorgamiento de mayor potestad a los Estados, en resumen, toda una serie de reformas fiscales realizadas por las administraciones en turno, que han sido expuestas en el capítulo anterior.

Esta medidas, como lo hemos señalado, datan de la década de los setentas, en que el viejo sistema tributario mexicano revelaba síntomas evidentes de desgaste, pues las reformas que se habían emprendido anteriormente, prácticamente, habían agotado sus beneficios planteando así la necesidad de modificar el sistema fiscal operante en ese momento.

A lo largo de las década de los noventa y de los ochentas se llevaron a cabo fundamentales reformas fiscales: la entrada en vigor de una nueva Ley de Coordinación Fiscal; modificaciones al Impuesto sobre la Renta (ISR), y la creación y adecuación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que había perdurado desde 1947.

La sustitución del ISIM se debió a que este impuesto se causaba en cascada, es decir, se debía pagar en cada una de las etapas de producción y comercialización, afectando los costos y precios, por lo que generaba efectos acumulativos, que se acentuaban en el deterioro del poder adquisitivo del consumidor final. Por consiguiente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) vino hacer la respuesta a esta situación, toda vez que inhibía el efecto acumulativo del gravamen en cascada y la influencia que el mismo ejercía sobre el nivel general de precios, pues se eliminaba la desigualdad de la carga fiscal en los productos o servicios, indistintamente de quienes los hubiesen producido u ofrecido.

El surgimiento del IVA propició medidas como la liberación del gravamen de los bienes y servicios exportados, intentando apoyar la competitividad internacional, el fortalecimiento de la producción y de los ingresos de los productores agropecuarios, así como beneficiar a la mayoría de la población al desgravar los bienes de componen una canasta básica de alimentos y medicamentos.



Sin embargo, este impuesto ha sido objeto de diferentes modificaciones a través de los diferentes Programas, Acuerdos y Planes durante los últimos tres sexenios a raíz de querer encontrar medidas emergentes, de recaudación fiscal y hacer frente a la falta de recursos derivado de las crisis recurrentes por las que ha atravesado nuestra economía.

El Dr. José Ayala nos señala que el debate de una Reforma Fiscal ha tenido una gran presencia en el debate contemporáneo, por lo que respecta al IVA, principalmente, se le ha enfocado a eliminar el régimen de los exentos y especiales o dejar en un mínimo limitado de ciertos artículos básicos. No importando que se tenga un carácter regresivo, ya que la tendencia actual es que la redistribución del ingreso se realice a través del gasto social focalizado; utilizando los ingresos adicionales disponibles.⁵⁹

Este debate estuvo presente en 1995, cuando la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó el incremento del 50% al IVA, exceptuando algunos productos y el régimen de tasa cero, generando un gran descontento entre los diferentes sectores productivos y políticos de la sociedad.

La propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva del Presidente de la República Vicente Fox, que incluye nuevamente la modificación del IVA (entre otras), en especial al régimen de los exentos y la abrogación de los especiales (tasa cero), no es nueva. Como hemos señalado en el capítulo anterior hubo seis reformas fiscales a lo largo de las dos décadas para hacer más competitivo al sistema tributario mexicano (STM), Esta iniciativa del ejecutivo resultaba un intento más por hacer más competitivo nuestro STM respecto a nuestros socios comerciales. También podemos interpretar que esta iniciativa obedecía a una continuidad de las reformas encabezadas desde principios de los ochentas para mantener las finanzas públicas sanas por medio del control del déficit público y el control generalizado de los precios y por incrementar los ingresos del gobierno federal a través de los impuestos directos e indirectos.

Como era de esperarse, la propuesta del Ejecutivo por modificar la Ley Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue uno de los temas más discutidos dentro del marco de ésta "Nueva Hacienda Pública Distributiva", toda vez que se consideraba que las series de reformas que le antecedieron como la existencia de tasas diferenciadas y de exenciones, así como los tratamientos preferenciales, no habían generado resultados eficientes, ni altamente recaudatorios.

El presente capítulo analiza los posibles impactos de las modificaciones al Impuesto al Valor Agregado que proponía el ejecutivo, desde la perspectiva de los diferentes partidos políticos, de algunos organismos empresariales, y desde una visión propia, dejando de lado la reforma al LISR, y las demás propuestas de la NHPD, dado que no son parte del estudio de la presente tesis, comenzando con la descripción de las facultades del órgano legislativo, ya que es a este, a quien por Ley le corresponde aprobar, reformar y dirimir los asuntos en materia tributaria.

⁵⁹ Economía del Sector Público. José Ayala Espino. P. 305

3.2 Facultades del Órgano Legislativo

Las actividades del Estado se agrupan de la siguiente manera: el desempeño de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y las actividades de tipo socioeconómico llevadas a cabo por el Estado.

Para explicar el concepto de función pública se requiere precisar previamente los conceptos de poder y órganos estatales.

El poder del Estado es la capacidad de sus órganos depositarios de imponer a sus destinatarios, la población asentada en el territorio estatal, comportamiento determinado al través del ejercicio de las funciones públicas y respaldo, en última instancia, por la coacción; se trata pues, de la capacidad del Estado para imponer su voluntad, con, sin y aun contra la voluntad de sus destinatarios, para lograr sus fines y objetivos, lo que significa que, cuando se da la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder público.⁵⁹

Las funciones del poder público son las diversas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado, dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.

Por lo tanto, la función pública es la actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad, de donde su indelegabilidad, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa, al lado de las cuales emergen otras de nuevo cuño, cuya aceptación se incrementa día a día; entre ellas figuran la fiscalizadora y la electoral, entre otras, que cobran entidad y autonomía en el constitucionalismo contemporáneo.

En el esquema federal, la función pública la desempeña el Estado en sus diversos ámbitos de competencia: Federación, entidades federativas y municipios; a través de los respectivos órganos del poder público.

El Congreso de la Unión se compone de dos cámaras, el desempeño de las funciones que tiene atribuidas debe darse mediante el ejercicio separado y sucesivo, por cada una de las dos cámaras de las facultades respectivas señaladas en el artículo 73 Constitucional, lo que significa que el ejercicio de toda facultad del Congreso debe darse en dos tiempos: primero en una cámara y luego en la otra, como ocurre con las facultades del Congreso en ejercicio una sola asamblea, las cuales son las previstas en los artículos 73 fracción XXVI, 84 y 85 de la Constitución general de la República, conforme a las cuales debe constituirse en el colegio electoral para designar al ciudadano que sustituya al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.

⁵⁹ Fernández Ruiz Jorge. El Poder Legislativo. Capítulo Noveno. Facultades del Órgano Legislativo. P-307. Edit. Porrúa.

3.2.1 Facultades del Congreso en Ejercicio de la Función Legislativa

La función legislativa evidencia la potestad y el imperio del Estado, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en desempeño de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.

La función legislativa, como cualquier otra del Estado, lo puede ser en ese sentido formal y en sentido material; hablamos de función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto; en opinión de Gabino Fraga: la función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo.

En este sentido, el artículo 70 constitucional previene que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Del sentido formal de la función legislativa se infiere el principio de la autoridad formal de la ley, conforme al cual las resoluciones del Poder Legislativo sólo pueden ser interpretadas, reformadas, adicionadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo poder y bajo los mismos procedimientos empleados para su creación original; así lo proviene en sus encisos f) el artículo 72 constitucional al disponer: en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observan los mismos trámites establecidos para su formación.

La función materialmente legislativa será, en cambio, con prescindencia del órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, cuales son no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, y los reglamentos interiores en materia administrativa de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal en ejercicio de la atribución que le asigna la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; así como los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional.

El ejercicio de la función legislativa se consuma a través de la expedición de la ley, o sea, de la regla de conducta externa humana, abstracta, general, impersonal, obligatoria y coercitiva. En México, compete al Congreso de la Unión, en su carácter de órgano legislativo la expedición de las leyes del ámbito federal aplicables en todo territorio nacional en las materias expresamente previstas en la Constitución, según se desprende del artículo 124 de dicho ordenamiento.

La Constitución vigente faculta al Congreso de la Unión a legislar en diversas materias, económicas, poblacionales, culturales, educacionales, jurisdiccionales, de defensa nacional, de seguridad pública, de comunicaciones y transporte, en trabajo, de salud y, además, las facultades implícitas contenidas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

3.2.2 Facultades Legislativas en Materia Tributaria.

En su fracción IV, el artículo 31 constitucional incluye entre las obligaciones de los mexicanos la de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes, lo que otorga al órgano legislativo federal, en el ámbito de su jurisdicción, el monopolio de la potestad tributaria regido por los principios de proporcionalidad y equidad enunciados en el referido precepto constitucional, en cuyo caso, como previene la fracción VII del artículo 73 de la Constitución federal, impone las cargas públicas necesarias para cubrir el presupuesto, o sea, expide las leyes que crean y modifican las contribuciones, respecto de las materias previstas en la propia Constitución.

En la imposición de las cargas públicas se manifiesta la potestad tributaria que a su vez refleja el imperio y la soberanía del Estado, al exigir contribuciones respecto de personas o bienes situados dentro de su jurisdicción, entre las cuales descuella el impuesto porque, como bien hace notar Giuliano Fonrouge: es el tributo típico y fundamental del ordenamiento de todos los gravámenes.

El derecho tributario contemporáneo se nutre todavía, en buena medida, en las ideas de William Petty y de Adama Smith; este último sostuvo como premisa sobre los impuestos, cuatro axiomas o principios, a saber: principio de proporcionalidad o equidad, principio de certidumbre, principio de comodidad, y principio de economicidad.

De acuerdo al primero: "los súbditos de un Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en la cantidad más aproximada posible a la proporción de sus respectivas capacidades...Lo que suele llamarse equidad o falta de equidad de los impuestos estriba en que atienda o desatienda este axioma".⁶⁰

El segundo axioma de Adam Smith, en materia de impuestos, contiene el principio de certidumbre, conforme al cual todo impuesto debe ser determinado o fácilmente determinable, nunca arbitrario; sus detalles: cantidad a apagar y forma de pago, deben ser claros y patentes para el causante; de lo contrario, afirma Smith:

"...todos los que están sujetos al impuesto se encuentran más o menos a merced del recaudado, que puede recargar al contribuyente que a él molesta, o arrancarle, por medio a tal recargo, algún regalo o propina. La inseguridad de tal impuesto estimula toda insolencia y favorece la corrupción de una categoría de personas que son por naturaleza impopulares, incluso cuando no son insolentes ni corrompidas".⁶¹

Un tercer axioma impositivo de Adam Smith entraña el principio de comodidad, según el cual:

"todo impuesto debe cobrarse en la época, o de la manera, que mayor conveniencia pueda ofrecer al contribuyente el pago. Un impuesto sobre la renta de la tierra o de las casas, pagadero cuando esas rentas suelen vencer, se cobra en el momento en que más cómodo de pagar resulta al contribuyente o en el momento en que es más probable que disponga de dinero para pagarlo".⁶²

⁶⁰ Fernández Ruiz Jorge. El Poder Legislativo. Capítulo Noveno. Facultades del Órgano Legislativo. P-307. Edit. Porrúa.

⁶¹ Idem. p 307

⁶² Idem. p. 307

El cuarto axioma impositivo de Adam Smith es el que se conoce como principio de economicidad, encaminado a reducir el sacrificio del contribuyente a su mínima expresión, lo que se logra cuando el impuesto incluye la menor cantidad posible por encima del ingreso neto percibido por el Estado, para lo cual se busca evitar lo siguiente:

- a) Un número excesivo de encargados de la recaudación del impuesto, cuyos salarios pueden consumir la mayor parte del producto de aquél.
- b) Desalentar ciertas actividades que podrían dar sustento y ocupación a grandes multinacionales.
- c) Imponer multas cuantiosas por evadir el impuesto, lo que conlleva la ruina del evasor. Acabando de ese modo con el beneficio que podría producir a la comunidad la inversión de sus capitales.
- d) De igual manera se debe evitar someter a los causantes a visitas frecuentes y odiosas revisiones de los recaudadores de impuestos, por significar molestias, vejaciones y tiranías innecesarias.

Actualmente, en materia de contribuciones, los principios de legalidad, de proporcionalidad-también llamado de capacidad contributiva o económica y de equidad, son consagrados por los textos constitucionales de un gran número de miembros de la comunidad internacional y, en consecuencia, son moneda corriente en el derecho financiero comparado; así, el principio de legalidad, conforme al cual sólo el órgano legislativo puede crear contribuciones, figura el artículo 34, de la Constitución francesa de 1958, como en el artículo 34, fracción IV de la Constitución mexicana.

Los principios de proporcionalidad y equidad contributiva aparecen imbricados, por predicar, el primero, que la carga impositiva debe distribuirse de acuerdo a la capacidad contributiva de los sujetos obligados y el principio de equidad, propone igual gravamen a causantes en situación igual, y gravamen distinto a causantes en situación diferente, por lo que en opinión del maestro Jorge Fernández Ruiz:

"la equidad impositiva equivale a la capacidad contributiva de quienes deben satisfacer los impuestos, pues si no se atiende a dicha circunstancia el impuesto afecta a la actividad productiva, resultando inconstitucional porque no satisface el estándar de productividad económica".⁶³

El mismo autor señala la relevancia que a nivel planetario ha obtenido el principio de proporcionalidad o de capacidad contributiva, en razón de su utilidad en la tarea de distribuir las cargas públicas de conformidad con la capacidad económica de los convocados a contribuir. Se habla de una crisis de dicho principio, porque con apoyo en él se deslegitima a ciertas instituciones o categorías tributarias.

En México, el uso de la potestad tributaria del Estado se ve limitada por ciertos principios acotados en la Constitución, los cuales pueden distinguirse entre clases principales, a saber: en primer término, los derivados de los derechos humanos reconocidos en la propia ley fundamental, mismos que no pueden ser vulnerados o restringidos por actividad tributaria del Estado; en segundo lugar, los principios derivados de la organización política del Estado mexicano, conforme a los cuales tanto la Federación como el DF, los Estados y los

⁶³ Idem p. 308



municipios tienen derecho a percibir contribuciones destinadas a cubrir los gastos públicos, los cuales deberán ser creadas mediante ley y ser de carácter general, equitativo y proporcional y en tercer término los principios constitucionales de política económica, entre los cuales se destaca: la prohibición a los estados de gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio y las demás prohibiciones establecidas en las fracciones VI, VII y IX del artículo 117 y 118 fracción I de nuestra carta magna.

En fin, en materia tributaria, todos los mexicanos tenemos la obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Art. 31. Fracc. IV, de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Por consiguiente, la creación y derogación de leyes en materia tributaria son exclusivas del Congreso de la Unión, conforme el artículo 73 de nuestra carta magna el cual le permite:

- a) imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (fracción VII)
- b) Establecer contribuciones sobre (fracción XXIX, 1º y 4º), comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; instituciones de créditos y sociedades de seguros y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- c) Establecer contribuciones especiales sobre (fracción XXIX, 5º)
 - Energía eléctrica.
 - Producción y consumo de tabacos labrados.
 - Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - Cerillos y fósforos.
 - Aguamiel y productos de fermentación.
 - Explotación forestal
 - Producción y consumo de cerveza.

Además, la fracción X del artículo 73 constitucional otorga la facultad al Congreso para legislar en toda la República- sin taxativas especiales- sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, lo que implica la facultad de legislar en materia tributaria respecto de tales conceptos.

Asimismo, es privativo de iniciar leyes o decretos al presidente de la república; a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados conforme el artículo 71 fracción I a la III.

Por consiguiente, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder las discusiones y votaciones, sin embargo como lo señala el artículo 72 inciso h; la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Es decir, en materia tributaria, cualquier iniciativa de ley o decreto debe empezar su discusión y aprobación en la cámara de origen, que será la Cámara de Diputados.



De esta manera a la luz del artículo 74 fracción IV, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

En el mismo artículo, en comentario señala que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Por consiguiente la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Por otro lado, los Estados no pueden en ningún caso en materia tributaria lo siguiente: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional y extranjera; tampoco gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya extensión se efectúe por aduanas locales, regular inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía y expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales y extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. Y tampoco los estados pueden establecer derechos de tonelaje, no otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones.

En materia de exportaciones el artículo 131 constitucional establece como facultad privativa de la federación la de gravar las mercancías que se importen o exporte, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, conforme a las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso, sin perjuicio de que éste faculte al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir dichas cuotas, como señala el último párrafo de dicho precepto constitucional.

3.2.3 Composición del Congreso de la Unión en las Últimas Legislaturas

La distribución de los partidos políticos en el Congreso de la Unión a partir de 1990 ha venido cambiando. La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como fuerza dominante a inicios de la década de los noventa empezó a verse mermada por los partidos de oposición: el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) principalmente. Cuadro. 3.1

Cuadro.3.1 Distribución del Poder Geopolítico Electoral por Partido Político Nacional, 1991-2006

PERIODO	PARTIDOS POLITICOS	PAN	PR	PRD	PT	PVEM	CM	PSN	PARM	PPS	PFCRN	PAS	COALICIÓN O PARTIDO LOCAL	TOTAL
2000-2006	SENADORES	47	60	15	1	4	1							128
2000-2003	DIPUTADOS	207	208	53	8	16	1	3				2	2	500
1997-2000*	SENADORES	9	13	8	1	1								32
1997-2000	DIPUTADOS	121	239	125	7	8								500
1994-2000	SENADORES	24	64	8										96
1994-1997	DIPUTADOS	119	300	71	10									500
1991-1994**	SENADORES	1	31											32
1991-1994	DIPUTADOS	89	320	41				15	12	23				500
Porcentaje Respecto al Total														
2000-2000	SENADORES	36.7	46.88	11.7	0.8	3.1	0.8							100.0
2000-2003	DIPUTADOS	41.4	41.8	10.8	1.6	3.2	0.2	0.6				0.4	0.4	100.0
1997-2000*	SENADORES	28.1	40.5	25.0	3.1	3.1								100.0
1997-2000	DIPUTADOS	24.2	47.8	25.0	1.4	1.6								100.0
1994-2000	SENADORES	25.0	66.7	8.3										100.0
1994-1997	DIPUTADOS	23.8	60.0	14.2	2.0									100.0
1991-1994**	SENADORES	3.13	96.88											100.0
1991-1994	DIPUTADOS	17.8	64.0	8.2				3.0	2.4	4.6				100.0

* Senadores de representación proporcional

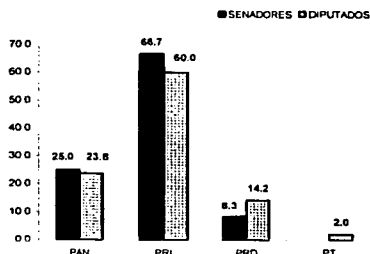
** Senadores de mayoría relativa

*** Convergencia por la Democracia

La conformación del Congreso de la Unión a inicios de la década de los noventa estaba conformada por 64% de diputados y un 96.8 de senadores del PRI, mientras el PAN participaba con el 3.1% y el 17.8 para ambas cámaras. El PRD solo participaba con el 8.2% de los diputados. Ver gráfica 3.1.

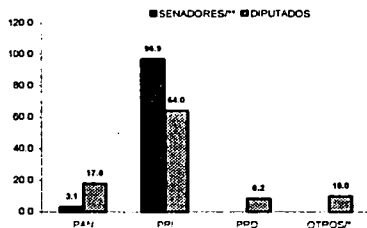
Para el inicio de la Legislatura de 1994-1997 la presencia del PRD se hizo más presente con el 14.2% de los diputados y un 8.3% de los senadores. El PAN participaba con un 24.5% en promedio para ambas cámaras. Mientras tanto el PRI seguía dominando el Congreso de la Unión con el 60.7% y el 66.7 respectivamente. Ver gráfica 3.2.

Gráfica 3.2 Distribución del Poder Geopolítico Electoral por Partido Político para 1994 Diputados y Senadores



Fuente: IFE

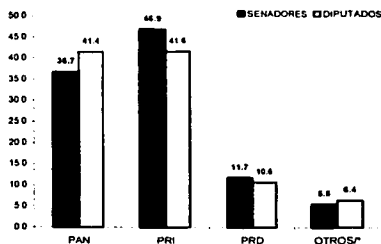
Gráfica 3.1. Distribución del Poder Geopolítico Electoral por Partido Político para 1991 Diputados y Senadores por Mayoría Relativa



/* Senado incluye: PFCRN, PARM
 /**.32 Senadores por mayoría relativa.
 Fuente: IFE

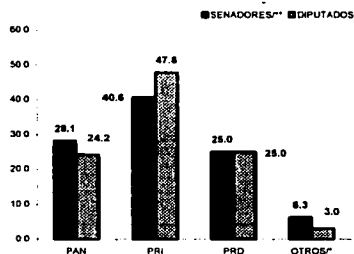
En este periodo se dio el debate de incrementar la tasa del IVA del 10% al 15% producto de la iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo como medida para obtener recursos adicionales para superar la emergencia económica, debido a la crisis económica estallada a finales de 1994. La discusión, modificación y el rechazo a tal iniciativa por el PRD y el PAN, así como otros sectores económicos y sociales se vieron desminuidas por la mayoría de diputados del PRI. Quienes con sus votos aprobaron dicha iniciativa.

Gráfica 3.4 Distribución del Poder Geopolítico Electoral por Partido Político para el 2000 Diputados y Senadores



/*.Senado: incluye al PVEM, CD y PT.
 Diputados: incluye PVEM, PT, PSN, PCD y PAS
 Fuente: IFE

Gráfica 3.3. Distribución del Poder Geopolítico Electoral por Partido Político para 1997 Diputados y Senadores de Representación Proporcional



/* Senado: incluye al PT y PVEM.
 Diputados: incluye PT y PVEM
 /**.32 Senadores de representación proporcional.



Para el periodo de 1997 al 2000 observamos que empiezan acentuarse la participación de otros pequeños partidos entre los que destacan el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista (PVEM). (Ver cuadro 3.3.) En este periodo el PRD tiene mayor presencia en la Cámara de Diputados, ya que participaba con el 25% de los curules en ambas cámaras. Este mayor porcentaje fue resultado del descontento generalizado de la población como consecuencia de la crisis de 1994, quien veía al PRD como una real opción al cambio político en nuestro país. - Al menos así quedo de manifiesto al disputarse por primera vez la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, la cual la ganó el Ing. Cuauhtemoc Cárdenas.

La mayor presencia en la Cámara de Diputados por parte de dos fuerzas dominantes principalmente de oposición PRD y PAN, hicieron que el ejercicio parlamentario empezará realmente a darse tal y como lo planteaba el artículo 73 de nuestra Carta Magna. Ya que años atrás se consideraba al Congreso como mero tramitador (oficialía de partes) de las iniciativas del Presidente de la República cuando este contaba con mayoría priísta.

El ejercicio parlamentario como es la discusión, la aprobación, la creación y la modificación de leyes e iniciativas empezó a hacerse más presente en el seno del mismo Congreso, acentuándose al final de cada año, cuando se tenía que aprobar las iniciativas de la ley de ingresos y la de egresos de la federación. (El Presupuesto Público para cada año), ya que cada partido actuaba y consensaba de acuerdo a sus propios intereses.

Una medida que ayudaría a los diputados para el conocimiento y análisis profesional de las finanzas públicas fue la creación del Centro de Estudios de Finanzas Públicas y el cambio de la Contaduría Mayor Hacienda de la Cámara de Diputados a la de Auditoría Superior de la Federación. Las cuales contribuirían, entre unos de sus muchos objetivos, al mejor conocimiento de los ingresos y egresos de la federación.

Las elecciones del año 2000 marcaron un hito en la historia democrática del país. Con la llegada de un Presidente de la República distinto al PRI finalizó el periodo del régimen presidencialista, en la cual la mancuerna PRI-Estado había dominado todas las esferas de la toma de decisiones del país desde 1929.

Estas elecciones consolidaron la pluralidad partidista del Congreso de la Unión, pues ninguno partido tuvo mayoría absoluta para poder ejercer sus intereses respecto a los de otros. El PAN obtuvo el 41.4% de las diputaciones y un 36.7% del senado. Mientras el PRI consiguió el 41.6% y 46.9% en ambas cámaras. El gran perdedor fue el PRD, ya que de tener gran presencia en 1997 paso a disminuir su posición. Este partido contribuyó con el 10.6% de los diputados y el 11.7% de los senadores. (Ver gráfica 3.4).

En esta legislatura, al igual que las anteriores, llegaron nuevos partidos pequeños producto de las alianzas con los grandes. Estos representaron el 6.4% en la Cámara de Diputados y el 5.5% en la de Senadores.

La conformación en esta legislatura (LVIII) en la Cámara de Diputados y en la de Senadores produjo que el Presidente de la República reconociera la importancia por mantener una buena relación. Ya que en su discurso inicial de toma de posesión argumentará lo siguiente "que el Ejecutivo propone y el Congreso dispone". Nada nuevo a la luz de la Constitución, ya que han estado previstas, desde siempre, las atribuciones del Congreso de la Unión (art. 73); las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (art. 74); las facultades exclusivas

del Senado (art. 76) y las facultades y obligaciones del Presidente (art. 89 fracción I). Así como los artículos 71 y 72, que determinan quienes están facultados para iniciar y formar las leyes del Estado Mexicano.

Si bien, habría que reconocer que las facultades del Presidente de la República están acotadas por el poder Legislativo, ello podría entenderse como el principio del equilibrio real entre los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial); como la marca la propia Constitución.

Cuando el Presidente de la República Vicente Fox Quezada mandó la propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, para reformar el Sistema Tributario Mexicano (STM) al Congreso de la Unión para su aprobación, generó un gran debate entre los diferentes sectores políticos, sociales, académicos y productivos del país. A medida que iba examinándose por los diferentes partidos de oposición, en especial por el PRI y el PRD fue rechazándose. El impuesto que generó más debate e inconformidad fue el IVA, ya que se buscaba, que los bienes y servicios que se encontraban en tasa cero y exentos pasarán al régimen general. Entre los que se encontraban los alimentos, medicinas, libros, revistas, periódicos, productos agrícolas y educación; principalmente.

De lo anterior, los partidos representados en el Congreso de la Unión empezaron a delinear una propuesta alterna para el IVA, pues reconocían la necesidad de incrementar los ingresos tributarios del gobierno federal. Pero, a diferencia de 1995 -cuando se aprobó por mayoría priísta incrementar la tasa general del 10% al 15%, dejando alimentos y medicinas exentos del pago del gravamen principalmente-, ahora no asumirían el llamado "costo político". Es decir, no correrían el riesgo de que la población los castigase en las próximas elecciones, no votando por ellos. Especialmente el PRI, ya que acababan de perder la presidencia de la República.

Consecuentemente, los partidos políticos junto con sus Diputados y Senadores de oposición se hicieron a la tarea de realizar conferencias, mesas redondas, encuestas, manifestaciones entre los distintos Estados y Congresos para alcanzar la aceptación de sus propias propuestas. Pues consideraban que la iniciativa del Gobierno Federal, impactaría negativamente los ingresos de la población de menores recursos.

De esta manera podemos determinar que la nueva conformación multipartidaria en el Congreso de la Unión, en el cual ninguno tenía mayoría absoluta generó por una parte que empezará haber una real administración de las prácticas parlamentarias y por otra, que al interior de los propios partidos se generaran intereses de grupo, distintos a los de la sociedad. Así, se empezó a tener un acercamiento de los principales grupos de empresarios (Coparmex y Consejo Coordinador Empresarial), de los Sindicatos (CTM, CROC), de los deudores (el Barzón), de los campesinos (Consejo Agropecuario), etc; en la conformación de la propuesta final de cada partido.

Lo anterior nos obliga a mencionar que la teoría de la elección pública nos señala la importancia de las decisiones de un partido político en un sistema democrático, para la implementación de políticas económicas. Sus decisiones son estudiadas a través de un político que se encuentra en el parlamento (Congreso de la Unión) y la relación que tiene con el votante mediano. También analiza, que los parlamentarios, sólo buscan maximizar su beneficio individual, por el interés colectivo; por lo que las decisiones estarán en función del

votante mediano previo a las elecciones o de los grupos de presión con intereses particulares (el problema del polizón y el principio de Pareto).

En el siguiente apartado se estudia la decisión de cada partido en el Congreso de la Unión en rechazar y proponer una propuesta alterna a la LIVA planteada por el Ejecutivo, se analiza cada una de estas y se realiza un análisis propio del impacto de dicha iniciativa.

De esta manera observamos y analizamos el impacto en el gasto de la población por nivel de renta, ya sea más alta o más baja, así como la distribución del gasto de las familias en la adquisición de bienes y servicios con tasa general, exentos y con tasa cero, tratando de resolver ciertas interrogantes tales como: ¿a quién afectaría la eliminación del IVA a productos exentos actualmente?; ¿a quien beneficiaría? y, ¿es regresivo o proporcional este impuesto?

3.2.4 Importancia de los Ingresos Públicos.

Los impuestos ocupan un lugar importante en la estructura del sector público, por lo que comprende los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal quienes tienen facultades para cobrar impuestos, además de emitir impuestos específicos en su demarcación. En materia tributaria, se basan en la Constitución y en la Ley de Ingresos de la Federación. Asimismo, esta ley obedece a los objetivos y criterios generales del presupuesto anual de ingresos, conteniendo cada uno de los impuestos y sus leyes particulares.

El gobierno obtiene ingresos de distintas fuentes aunque la principal es la recaudación de impuestos. A través de la imposición o recolección de impuestos, el gobierno tiene la capacidad de transferir recursos de individuos, sectores, regiones y ramas de la economía a otras. Asimismo, el Estado tiene el poder exclusivo de financiar los costos sociales de la organización y el proceso de intercambio. Los agentes económicos son muy sensibles a los impuestos, por lo que cualquier política económica impositiva por parte del gobierno afectará las decisiones de invertir, ahorrar, consumir y trabajar de la población.

La carga fiscal es difícil de medir y depende de las variables, así como el desarrollo económico, la distribución del ingreso, el poder de adquisitivo de la población, entre otros factores.

Uno de los problemas que presentan los sistemas impositivos, son los altos costos de colección de estos, la administración recaudatoria, el alto grado de corrupción y la creciente burocratización. De esta manera se vuelven ineficientes e inoperables, por lo que introducen distorsiones importantes en las economías de mercado, como serían la ineficiencia del sistema tributario, evasión fiscal, distorsiones en las decisiones de los individuos, desconfianza de los mismos e iniquidad fiscal.

3.3.1 Funcionamiento de los Impuestos

Los impuestos tienen como función mejorar la eficiencia económica y distribuir el ingreso. Los impuestos mejoran la eficiencia, cuando son correctivos de alguna falla del mercado: bienes públicos, externalidades, monopolios y problemas de información. Los impuestos son distribuidos y reducen los efectos negativos que generan los mercados en la economía. Por lo que el papel dual de los impuestos, modifica las tasas del rendimiento de las inversiones.

La teoría de la incidencia fiscal permite analizar los efectos de introducir nuevos impuestos en tres ámbitos: en los cambios de los precios de los bienes sobre los cuales recaen los nuevos impuestos, en los incentivos o desincentivos para el ahorro, el consumo, la inversión y en los costos de coleccionar impuestos.

La escuela de la elección pública analiza la recaudación de impuestos entre el gobierno y los agentes económicos sobre el monto de carga fiscal y el tipo de impuestos. Por lo que el cabildeo involucra al Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las distintas asociaciones empresariales, lo cual permite llegar acuerdos sobre las tasas impositivas. Por consiguiente el proceso de negociación puede resultar complejo porque las respuestas de los participantes en las negociaciones sobre los impuestos suelen ser muchas veces muy heterogéneas y además las diferencias de ingresos, posiciones ideológicas, dificulta el poder alcanzar acuerdos fiscales eficientes, por lo que las negociaciones políticas suelen ser largas y muchas veces una fuente de gran incertidumbre en la economía.

La política fiscal es el resultado de las necesidades sociales y económicas de un país; pero en el trasfondo, refleja la lucha entre los diferentes grupos de interés. La distribución de poder entre éstos ayuda a entender porque el sistema tributario de un país es distinto con respecto a otro. Por lo que los grupos de interés pueden conducir a resultados socialmente indeseables, que sólo reflejan el predominio de los mismos, sobre los grupos menos organizados y con menor influencia económica y política.

3.3.2 Principios Básicos de los Sistemas Tributarios

En México, como en otros países el sistema tributario se compone por el marco normativo o legal que define los principios y reglas de acuerdo con las cuales se definen las distintas figuras tributarias, impuestos derechos, etc. Al mismo tiempo que recogen los objetivos clásicos de todo sistema tributario moderno. Al igual que las técnicas fiscales que se utilizan para mejorar la recaudación y hacerla más equitativa de acuerdo con los objetivos del gobierno y la sociedad. Ello implica a su vez, los instrumentos a través de los cuales se lleva en la práctica la tributación.

Todo sistema tributario deberá cumplir con los siguientes principios fiscales:

- **Equidad.** La imposición no debe practicar intervenciones parciales y sistemáticas que perturben o beneficien la permanencia o surgimiento de sólo una parte de los sectores de la vida económica, es decir, la imposición debe ser equitativa y al mismo tiempo debe estimular el desarrollo de distintos grupos.
- **Justicia.** Esta debe presidir de la política de imposición, subordinando a los programas de gasto, la estabilización y el crecimiento a ese principio: además debe mantenerse la idea de la mínima intervención de la esfera privada y no afectar las libertades individuales y sociales.
- **Precaución y corrección.** El impuesto debe evitar cualquier consecuencia involuntaria que perjudique la competencia económica en el mercado y debe suprimir o atenuar las imperfecciones de ésta.
- **Sustentabilidad.** El tributario debe estructurarse de tal forma que permita la cobertura duradera de los gastos. Igualmente, en caso necesario, y acorto plazo, el sistema fiscal debe suministrar los ingresos necesarios para cubrir gastos de carácter permanente o de carácter único y extraordinario.

- Estabilización: El sistema tributario debe estructurarse de forma que contribuya a amortiguar automáticamente las fluctuaciones de la actividad económica para favorecer la estabilidad macroeconómica.
- Estímulo. El sistema fiscal debe orientarse, tanto en su totalidad, como en los elementos que integran su estructura, para no obstaculizar el desarrollo y ejercer una influencia positiva en las fuerzas que lo condicionan.

A los anteriores principios se agregan algunos preceptos que varios sistemas fiscales tienden a observar. Entre los principales destacan los siguientes:

- a) Capacidad de pago: en materia de distribución de los gastos públicos se siguen dos principios: el principio del beneficio o el principio de la capacidad de pago. El primero se aplica en la exacción de tasa y contribuciones especiales, y cubre la contra prestación derivada del beneficio obtenido por utilización de un servicio o la realización de una obra pública. Por el contrario, el principio de capacidad de pago supone que la exacción de los impuestos deriva de la mera titularidad de una capacidad económica expresada a través de unos medios económicos, ya sean éstos en forma de renta o patrimonio.
- b) Generalidad: la extensión del sistema tributario a todos los sujetos queda plasmada en el marco normativo correspondiente, que define justamente quienes son sujetos de pagar impuestos y bajo qué condiciones generales y particulares.
- c) Igualdad: se refiera a la necesidad de establecer iguales aportaciones tributarias por las iguales, y desiguales aportaciones tributarias por los desiguales, tomando en ambos casos como índice de establecimiento de dichas exacciones la capacidad de pago.
- d) Justicia: alude a la necesidad de que el sistema fiscal sea rígido por la ambición de justicia por encima por encima de cualquier otro principio.

Asimismo, el objetivo esencial para fijar los impuestos, independientemente del nivel de gobierno de que se trate (federal, estatal, municipal), no es el servicio o beneficio que cada contribuyente reciba en forma personal o directa, por el contrario, la ley establece que debe tomarse en consideración la capacidad de pago de los contribuyentes y los beneficios públicos o colectivos (fracción IV, del artículo 31 constitucional)

Los impuestos, de acuerdo con la Ley, deben reunir las siguientes características:

- Deben ser legales, es decir, definidos expresamente en las leyes de ingresos, que son aprobadas por el Congreso y/o los Congresos de los Estados en el ámbito local.
- Deben ser obligatorios, es decir, son una obligación inexcusable de todos los residentes del país independientemente de su estatus y, tienen como finalidad proveer al gobierno federal, estatal o municipal de recursos suficientes para satisfacer las necesidades públicas.
- Deben ser proporcionales y equitativos, es decir, que el impacto del tributo sea el mismo para todos los individuos comprendidos en la misma situación.
- Deben destinarse a sostener el gasto público, todo impuesto que establezca y que no se destine a satisfacer los gastos de carácter público, debe considerarse inconstitucional.

3.3.3 Clasificación de los Ingresos

Los ingresos públicos definidos por las leyes fiscales se integran por las percepciones de las siguientes entidades: a) el gobierno federal, b) los gobiernos de las entidades federativas y el DF, y c) las entidades del sector paraestatal. Desde un punto de vista económico, los ingresos que perciben las entidades del sector público y sus distintos niveles de gobierno pueden ser clasificados de diferentes maneras: ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios; o bien, ingresos corrientes y de capital o, en ingresos tributarios e ingresos no tributarios.

3.3.4 Clasificación Oficial de los Ingresos

La clasificación de los ingresos se encuentra regulada en la Ley de Ingresos de la Federación que año con año se emite para regular los ingresos del sector público para el periodo que las mismas señalan. La ley de ingresos clasifica las fuentes de financiamiento del Estado en los apartados que se indican en el próximo cuadro 3.1.

3.3.5 Clasificación de los Impuestos Mexicanos

De conformidad con la Ley de Ingresos que norme para el año en curso, los impuestos existentes en nuestro país son los siguientes: Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto al Activo (IA), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), por la prestación de servicios telefónicos, sobre adquisición de inmuebles, sobre la tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos (ISAN), sobre servicios expresadamente declarados de interés público por ley en los que intervengan empresas, el conjunto de bienes del dominio directo de la nación, a los rendimientos petroleros, al comercio exterior y accesorios.

3.2 Clasificación de las Fuentes de Financiamiento del Estado

	Concepto
1	Impuestos
2	Aportaciones de Seguridad Social
3	Contribuciones de mejoras
4	Derechos
5	Contribuciones no comprendidas En las fracciones precedentes causadas En ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación de pago
7	Productos
8	Aprovechamientos
9	Ingresos derivados de financiamientos

Los principios tributarios antes citados junto con la teoría jurídica fiscal son el fundamento del marco legal que regula y asienta las normas a las que se sujetará la actividad impositiva en México.

Las leyes fiscales tienen en común, además de los elementos señalados arriba, una estructura jurídica bien definida que en general se divide en las siguientes partes:

- Disposiciones generales
- Objeto.
- Sujeto.
- Obligaciones de los contribuyentes.
- Facultades de las autoridades fiscales.
- Casos especiales.
- Procedimientos administrativos, sanciones y recursos legales.

Esta estructura se Refleja en las Leyes que Integran el
Marco Legal en Materia de Imposición

Cuadro 3.3 Estructura Jurídica en Materia de Imposición

Constitución Política Estados Unidos Mexicanos



Código Fiscal de la Federación



Leyes Anuales de Ingresos de la Federación



Ley de Impuesto Sobre la Renta
Ley del Impuesto al Valor Agregado
Ley del Impuesto al Comercio Exterior
Ley Aduanera
Ley del Impuesto sobre la Adquisición de Inmuebles
Ley del Impuesto Sobre Autos Nuevos
Ley del Impuesto al Activo
Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
Ley de Coordinación Fiscal
Ley del SAT

3.3.6 Código Fiscal de la Federación

El Código Fiscal de la Federación (CFF) fue decretado por el Congreso de la Unión y obliga a las personas físicas y morales a contribuir con los gastos públicos conforme a las leyes fiscales, mediante el pago de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Establece que el monto de las contribuciones se actualizará en el

transcurso del tiempo, y su pago o monto se considerará en moneda nacional. Para estos trámites se debe contar con una inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, siendo obligatorio presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) los estados financieros que certifiquen su actividad. Las autoridades fiscales deben prestar asesoría gratuita al público, y la SHCP está facultada para realizar visitas fiscales, aplicando la penalización en caso de cometerse algún tipo de infracción fiscal, para ello, se publica la Ley de Ingresos de la Federación.

Este Código es la legislación que marca los ordenamientos y las bases acerca de la tributación en México, de él se derivan las leyes y reglamentos de los distintos impuestos y de los actos de derecho fiscal que generan consecuencias jurídicas, así como de los procedimientos y procesos a llevarse a cabo para la resolución de controversias referentes a la tributación. Este Código entro en vigor a partir del 31 de diciembre de 1981.

Entre los principales apartados se encuentra lo siguiente:

- a) Disposiciones generales en materia fiscal.
- b) Derechos y obligaciones de los contribuyentes
- c) Facultades de las autoridades fiscales
- d) Infracciones y delitos fiscales
- e) Procedimientos administrativos en materia fiscal.

El CFF en su título primero se refiere a las disposiciones generales, establece el conjunto básico de definiciones a las que se sujetarán todas las leyes en materia fiscal, y los actos de derecho que se generen en relación con las mismas.

3.3.7 Ley de Ingresos de la Federación

La Ley de Ingresos de la Federación ha sufrido, en los últimos años, una serie de cambios y adecuaciones que han tratado de responder a los objetivos de la política económica aplicadas en México. La mayor parte de las leyes sobre impuestos tiene su antecedente más cercano en la década de los ochenta, cuando se intento modernizar la estructura tributaria.

Esta ley tiene un carácter temporal (anual) y determina el marco legal en el que se sustentará la política de ingresos del gobierno federal para un ejercicio fiscal, la Constitución establece como fecha límite de entrega de la iniciativa de ley de parte del Ejecutivo Federal al Congreso el 15 de noviembre del año anterior al ejercicio, para su revisión y aprobación.

Para la elaboración de esta ley tiene una relación directa con las pautas que marcan los Criterios de Política Económica que se elaboran también cada año, en la ley de Ingresos se establecen las metas en materia de recaudación, las tasas aplicables par los distintos impuestos, los estímulos fiscales, así como los plazos y criterios de pago.

La Ley de Ingresos Anuales junto con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público constituyen el paquete legal más importante para el financiamiento del presupuesto público.

La ley de Ingresos que aprueba la Cámara de Diputados, se compone de diferentes impuestos que piensa recaudar la federación a lo largo de un año. Entre estos se encuentra

la ley General del Impuesto al Valor Agregado que para propósitos de esta tesis solo se aborda este gravamen.

3.4 Qué es el IVA: Concepto

El IVA es un impuesto indirecto que grava el consumo de los contribuyentes; no repercute en forma directa sobre los ingresos, sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios.

Es un tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución. No es acumulativo, porque tiene la posibilidad de deducir el impuesto causado en la etapa anterior.

Otras de sus características es su neutralidad, porque iguala la carga fiscal de bienes y productos similares, independientemente del número de etapas por las que hayan pasado en su proceso de producción o comercialización. Además, iguala la carga fiscal de productos importados, en relación con los nacionales, porque ambos productos están gravados con la misma tasa.

3.4.1 Sujetos del Impuesto

De acuerdo con la Ley del IVA, están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y morales que en territorio nacional enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes, e importen bienes o servicios.

3.4.2 Antecedentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Los impuestos a las ventas o transacciones, al gasto e indirectos se empezaron a utilizar en México de manera incipiente a través de las células reales y panel sellado, que tuvieron vigencia durante la época colonial y la etapa independiente. A partir de 1948, se instituye el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, con el objeto de facilitar su administración, otorgar facilidades administrativas a los causantes en el pago del impuesto e incrementar la recaudación.

El IVA ya se había aplicado en varios países del mundo desde 1954. En México, los antecedentes de este impuesto se remontan al año de 1952 en el artículo noveno de la Ley Federal sobre Ingresos Marginales, donde se incorporó un principio del sistema de impuesto tipo valor agregado, al establecer la causación del Impuesto sobre la Renta entre el precio de compra y el precio de venta.

Este impuesto contempló en su inicio una sola tasa del 3% sobre el importe de la enajenación, posteriormente en 1971 se le incorpora la tasa especial del 10%, aplicable a productos no necesarios, en 1973 se adopta la tasa del 4% que sustituye a la del 3%; en 1974 se incorpora la tasa especial del 10%, aplicable a productos no necesarios, en 1973 se adopta la tasa del 5%, 15% para automóviles y, para 1978, se incluye la tasa del 7%.

El valor agregado en su concepto económico que por definición es igual al valor (precio) de todos producidos en un país en un periodo dado, y se integra por los aumentos de precio

que sufren en cada etapa de su ciclo productivo, hasta el consumidor final. Por esta razón la aplicación de un impuesto sobre el valor agregado no produce efectos acumulativos pese a su generalidad. El resultado que se busca es fijar una carga fiscal igual, en función del precio de los bienes, independientemente del número de etapas en que se gasta su valor.

El IVA entró en vigor en 1980, sustituyendo al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Constituye otros de los gravámenes de mayor importancia económica dentro del sistema impositivo mexicano. La característica general del IVA es que se trata de un impuesto indirecto, trasladable y de efecto inmediato en el nivel general de precios. Además, se aplica en varias fases, tanto en la producción como en la circulación, es por ello que se considera de operaciones referidas a la enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, uso o goce temporal de bienes y mediaciones mercantiles.

En 1983, la tasa general se incrementa a 15% y la tasa en frontera se mantiene en 6%, aunque ciertos productos quedan sujetos a la tasa general. En este mismo año se aplica una tasa del 20% a bienes y servicios de lujo entre los que se contaba la importación de caviar, salmón ahumado, champaña, televisiones, entre otros. También en ese ejercicio, se aprobó la eliminación de la exención a profesionistas, excepto médicos, buscando dar mayor generalidad al impuesto.

Es importante destacar que entre 1983 y 1987, algunos alimentos procesados y medicamentos, que venían sujetos a tasa cero, permanecieron gravados con tasas cero, permanecieron gravados con tasas reducidas del IVA; este ha sido, de hecho el único periodo en la historia del IVA en México en que se ha cobrado el impuesto a estos bienes. Ciertamente, los alimentos no procesados y algunos procesados importantes como la leche, aceite, pastas, comestibles, entre otros, continuaron en tasa cero.

A partir de noviembre de 1991, dentro de las reformas fiscales aprobadas por el H. Congreso de la Unión, se redujo la tasa general del IVA del 15 al 10%, destacando el hecho de que se unificó en todo el país y se eliminó la tasa del 20% a bienes suntuarios.

La más reciente reforma realizada a la tasa del IVA en México se dio en el marco de la crisis económica que enfrentó el país en 1995. El Congreso aprobó que a partir de abril de ese año, la tasa general se elevara al 15%, manteniendo la tasa del 10% en la región fronteriza. También se estableció la opción para que el IVA aplicable a los intereses derivados de créditos al consumo, de tarjetas de crédito y de servicios, así como un arrendamiento financiero, únicamente se causara por la parte del interés real.

Desde esa reforma, el esquema general del IVA se ha mantenido prácticamente, inalterado hasta el 2001. Una tasa general de 15% aplicable en todo el país; una tasa del 10% en la zona fronteriza; una tasa del cero por ciento para alimentos básicos y medicinas; y un régimen de exención para determinarlos bienes y servicios de consumo generalizado entre la población.

La fuente del IVA la constituye el ingreso obtenido de las actividades y operaciones antes mencionadas, ya sea en efectivo o en bienes y servicios, en valores, en artículos de crédito o de cualquier otra forma o producto de dichas actividades. El sujeto del IVA es toda aquella persona física o moral que normalmente obtiene ingresos derivados de las operaciones antes mencionadas. La base del IVA, la representa el precio del bien o el total de la



contraprestación pactados. A falta de precio pactado se considera el valor de los bienes o servicios que tengan en el mercado o en su defecto el avalúo de las autoridades fiscales.

La tasa del IVA, ha venido modificándose en función de la situación económica imperante. A continuación se detalla las reformas del IVA.

Cuadro 3.4 Evolución de la Estructura del IVA en México de 1978-2000

AÑO	Modificaciones
1978/1	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa general del 10% • Tasa de 6% en zonas libres y franjas fronterizas • Exentos: alimentos no procesados y algunos de la canasta básica. /2
1980	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa general del 10% • Tasa de 6% en zonas libres y franjas fronterizas • Tasa cero para maquinaria y equipo agrícola y algunos insumos /3 • Tasa cero para alimentos no procesados y algunos de la canasta básica/4 • Exentos: casa habitación; libros, periódicos y revistas; muebles usados entre particulares, loterías y sorteos; moneda nacional y extranjera, acciones y títulos de crédito.
1981-1982	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa General del 10% • Tasa de 6% en zonas libres y franjas fronterizas • Tasa cero para maquinaria y equipo agrícola y algunos insumos/3 • Tasa cero para maquinarias y equipo agrícola y algunos insumos, así como los alimentos procesados y no procesados. • Exentos: a) bienes: monedas de oro y plata; documentos pendientes de cobro, bienes enajenaciones por sindicatos obreros y organizaciones ejidales. B) Servicios: transporte marítimo realizado por extranjeros; los realizados en su actividad correspondiente por artistas, locutores, toreros y deportistas
1983-1987	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa general de 15% • Tasa de 6% en zonas libres y franjas fronterizas y alimentos procesados y no procesados. • Tasa de 15% en las zonas fronterizas a todos los servicios, vehículos, arrendamiento y enajenación de inmuebles y combustibles, aceites y grasas lubricantes, derivados del petróleo y petroquímicos y a todos los bienes gravados con el IEPS (refrescos, vinos, cerveza, alcohol, bebidas alcohólicas, gas avión, tabaco, cigarrillos, seguros, servicios telefónicos) • Tasa cero para maquinaria y equipo agrícola y algunos insumos, y algunos alimentos no procesados. • Tasa de 20% para bienes y servicios de lujo.
1988-1991	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa general de 15% • Tasa de 6% en franjas fronterizas. • Tasa de 15% en las zonas fronterizas a todos los servicios, vehículos,

	<p>arrendamiento y enajenación de inmuebles y combustibles, aceites y grasas lubricantes, derivados del petróleo y petroquímicos y a todos los bienes gravados con el IEPS (refrescos, vinos, cerveza, alcohol, bebidas alcohólicas, gas avión, tabaco, cigarrillos, seguros/s, servicios telefónicos/6 y petrolíferos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tasa cero para maquinaria y equipo agrícola y algunos insumos, y algunos alimentos procesados y no procesados, así como medicinas de patente./7 • Tasa 20% para bienes y servicios de lujo.
1992-1994	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa general de 10% • Tasa cero a alimentos y medicinas, maquinarias y equipo agrícola y algunos insumos.
1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa general 15%/9 • Tasa frontera 10%/10 • Se aplica la tasa 0% a los siguientes bienes y servicios: a las exportaciones y la enajenación de animales no industrializados, medicinas de patente y productos para la alimentación/11 y agua no gaseosa ni compuesta, ixtle, palma y lechuguilla, oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas y ornamentales y lingotes (con contenido mínimo de 80% del material y que no se enajenen al menudeo), alimentos industrializados. Así, como los fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y funguicidas siempre que estén destinados para ser utilizados en la agricultura y ganadería. <p>La venta y el arrendamiento de la maquinaria y equipo agropecuario y de pesca tales como: tractores para accionar implementos agrícolas a excepción de los de oruga; llantas para dichos tractores; motocultores para superficies reducidas; arados; rastras para destorronora tierra arada; cultivadoras para esparcir y desyerbar; cosechadoras; aspersoras y espolvadoras para rociar o esparcir fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, y funguicidas; equipo mecánico, eléctrico o hidráulico para riego agrícola; sembradoras; ensiladoras, cortadoras y empacadoras de forraje; desgranadoras; abonadoras y fertilizantes de terrenos de cultivo; aviones fumigadores; motosieras manuales de cadena; así como embarcaciones para pesca comercial.</p> <p>Servicios prestados directamente a los agricultores y ganaderos como perforación de pozos, alumbramiento y formación de retenes de agua; suministro de energía eléctrica para usos agrícolas aplicados al bombeo de agua para riego; desmontes y caminos en el interior de las fincas agropecuarias; preparación de terrenos; riego y fumigación agrícolas; erradicación de plagas; cosecha y recolección; vacunación desinfección e inseminación de ganado, así como los de captura y extracción de especies marinas y agua dulce.</p>

Nota: Las exportaciones están sujetas a tasa cero en todo el periodo.

1/ Texto aprobado en 1978 para iniciar vigencia a partir del 1° de enero de 1980.

2/ Se encuentran exentos del impuesto los animales y vegetales que no están industrializados; la carne en estado natural; tortilla; masa; harina y pan.

3/ Se otorga la exención con derecho a acreditamiento (tasa cero) a la maquinaria y equipo para la agricultura o ganadería (excepto para industrialización), así como fertilizantes. A partir de 1981 se les aplica la tasa cero.

4/ A partir de septiembre de 1980 se otorgó a algunos alimentos procesados de la canasta básica la exención con derecho al acreditamiento, implícitamente, tasa cero. Los alimentos sujetos a este beneficio son : aceite vegetal comestible, excepto de oliva; café molido; café molido con azúcar; café soluble; café tostado; chiles jalapeños; chiles jalapeños envasados; chiles serranos envasados; chiles chipotles envasados; chiles habaneros envasados; otros chiles envasados; jamón cocido; longaniza; queso de puerco; chorizo; salchichas, pulpa de pescado congelada y empanizado; atún en conserva; sardina; anchoveta en conserva; pastas alimenticias para sopa (menudas, fideos y huecas); crema derivada de leche; mantequilla derivada de la leche; queso fresco de leche; puré de tomate en conserva; manteca de origen animal; manteca vegetal; frutas en conservas, en mermelada, en ate o jalea; hortalizas en conserva y granos de elote o de maíz en conserva.

5/ Hasta 1990

6/ Hasta 1989

7/ Vigente para alimentos procesados, no procesados y medicinas de patente a partir de noviembre de 1988

8/ Aplicable a partir del 11 de noviembre de 1991

9/ A partir de abril de 1995

10/Se aplica en la enajenación de bienes y servicios (excepto inmueble) que se realice dentro de la franja de 20 kms, paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país., Además del territorio de los estados de Baja California Sur, Quintana Roo, el Municipio de Cananea, Sonora, así como la región parcial del Estado de Sonora comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kms, al oeste del Municipio Plutarco Elías Calles, de ese punto una línea recta hasta llegar a la costa a un punto situado a 10 kms, al este del Puerto Peñasco, de ahí siguiendo el cauce del Río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.

11/ La tasa 0% no aplica para bebidas distintas de la leche, tales como jugos, néctares y concentrados de frutas o de verduras, jarabes o concentrados para preparar refrescos, así como esencias, extractos de sabores para refrescos, caviar, salmón ahumado y angulas.

Fuente: SHCP-SAT

3.4.3 Estructura de la Ley del Impuesto al Valor Agregado al 2000

La estructura de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, permite identificar la existencia de tasas diferenciales y regímenes especiales. En particular, tipifica las tasas del 15%, del 10%, y la "0%"; así como un régimen de exención. Estos regímenes en la Ley del IVA, se identifican en el esquema siguiente.

3.5 Estructura de la Ley del IVA a 2000

RÉGIMEN	SUJETO	OBJETO
Régimen General Tasa 15%	Personas Físicas o Morales	<ul style="list-style-type: none">Enajenación de bienesPrestación de servicios independientesImportar bienes o servicios
Régimen Fronterizo Tasa 10%	Personas Físicas o Morales	<ul style="list-style-type: none">Actos o actividades por los que se deba pagar impuestos, que realicen los residentes en la región fronteriza o zonas libres.

Régimen Especial Tasa 0%	Personas Físicas O Morales	<ul style="list-style-type: none"> • La enajenación de animales y vegetales que no estén industrializados, las medicinas de patente y productos destinados a la alimentación.
Régimen Especial Exento	Personas Físicas	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades empresariales que únicamente enajenen o presten servicios al público en general, cuyos ingresos no rebasen un millón en un año calendario.
		<p>Enajenaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El suelo y casa habitación • Libros, periódicos y revistas, bienes muebles usados. • Billetes de lotería, rifas, sorteos o juegos de azar. • Moneda nacional o extranjera. • Partes sociales, documentos los pendientes de cobro y títulos de crédito. • Lingotes de oro. <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisiones de créditos hipotecarios y de las Afores. <p>Los servicios de enseñanza y de medicina.</p>
RÉGIMEN	SUJETO	OBJETO
Régimen Especial Exento	Personas Físicas o Morales	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios prestados en forma gratuita. • El transporte público terrestre y marítimo internacional. • El aseguramiento agropecuario. • Intereses y operaciones financieras. • Los proporcionados a miembros de asociaciones. • Los de espectáculos públicos y derechos de autor. <p>Uso o Goce Temporal de Bienes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inmuebles para casa habitación. • Fincas agrícolas y ganaderas. • Bienes tangibles de residentes en el extranjero. • Libros, periódicos y revistas. <p>Importaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las que no lleguen a consumarse. • Equipajes y mensaje de casa, bienes donados, obras de arte, oro y vehículos de gobierno extranjeros.

Exportación:

- La que tenga carácter de definitiva.
- La enajenación de bienes a residentes en el extranjero.
- La trasportación nacional.
- La enajenación de bienes de empresas PITEX.

- a) Tasa general del 15%. La ley establece que el IVA se calculará aplicando esta tasa a los actos o actividades de enajenación de bienes; prestación de servicios independientes; otorgamiento de uso o goce temporal de bienes, e importación de bienes y servicios.
- b) Tasa del 10% en la zona fronteriza. La propia Ley del IVA señala la aplicación de una tasa del 10% cuando los actos o actividades por lo que se deba pagar el impuesto, se realicen por los residentes en la región fronteriza y siempre que la entrega de material de los bienes o la prestación de servicios, se lleve a cabo en esa región. Se considera como región fronteriza la franja de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, además de todo el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, así como una región parcial del estado de Sonora.
- c) Tasa cero. Se establece la aplicación de la tasa del 0% en la enajenación de animales y vegetales; medicinas de patente y productos destinados a la alimentación; hielo y agua; ixtle; maquinaria, equipo agrícola y embarcaciones para pesca comercial; fertilizantes y plaguicidas; invernaderos hidropónicos y equipos de irrigación; y oro, así como la prestación de servicios independientes vinculados al sector agropecuario y pesquero; el uso o goce de maquinaria y equipo, y la exportación de bienes y servicios.
- d) Exenciones. La ley define un conjunto de bienes y servicios que derivan de la enajenación y prestación de servicios exentos, entre los que destacan la enajenación de suelo; venta y renta de vivienda libros; bienes muebles usados; billetes; monedas; partes sociales; documentos pendientes de cobro y títulos de crédito; lingotes de oro; comisiones y contraprestaciones en créditos hipotecarios; comisiones por administrar fondos de ahorro para el retiro; seguros; operaciones financieras; espectáculos públicos; servicios profesionales de medicina, entre otros.

El régimen de exención de IVA no implica que en la práctica no se pague el impuesto; lo que ocurre es que no existe la posibilidad de acreditar el IVA pagado por los insumos, materiales y bienes de capital, por lo cual los oferentes acaban trasladándolo al precio final al consumidor. Por sus características, este régimen brinda cierto margen de discrecionalidad en la determinación del precio final de los bienes y servicios.

3.4.4 Sistemas de Cobro de IVA en otros Países.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Comparativamente con otros países, México posee y una estructura de tasas y regímenes preferenciales más amplios, hecho que es calificado como una de las causas más importantes de perder ciertas ventajas inherentes a un impuesto de esta naturaleza. En una muestra de ocho países, México registra el mayor número de bienes y servicios sujetos tasa cero y exentos. A excepción de Canadá y Nueva Zelanda, que establecen tasa cero en productos como consumo generalizado como alimentos, medicinas, productos agrícolas, aparatos médicos, entre otros, el resto de la muestra grava prácticamente todos lo bienes y servicios, si bien aplicando las tasas más bajas de impuestos. (Véase cuadro 3.6)

Cuadro 3.6 Sistemas de Cobro del IVA en Países Seleccionados

País	Tasa Normal del IVA	Derogaciones con Respecto a las Exenciones Normales 1/		Cobertura de las Tasas Más Bajas	
		Exenciones Diferentes a las Exenciones Normales	Imposiciones de las Exenciones Normales	Tasa Cero 2/	Tasas Más Bajas
México	15 %	Venta de libros, periódicos, revistas, monedas y piezas de oro y plata, cambio de divisas, venta al por menor de lingote de oro, derechos de autor, transporte público terrestre de pasajeros, actividades ligadas a la agricultura, la sericultura.	Servicios postales y de seguro, con excepción del seguro de vida y del seguro agrícola. Alquiler de edificios comerciales y de servicios financieros ligados a los créditos al consumo y a los préstamos	La venta de animales y vegetales no transformados con excepción del caucho, medicinas, patentadas, leche, agua tiello, alimentos transformados y del salmón ahumado y caviar; equipos y maquinarias agrícolas, y barcos de pesca; venta al mayoreo de oro, lingotes de oro y joyería, algunos servicios a la agricultura y a la pesca, alquiler de ciertos equipos y maquinaria agrícola, exportación de bienes y servicios.	Venta de bienes y servicios en las zonas fronterizas. Tasa: 10 por ciento.
Canadá /3	7/15 %	Guarderías, ayudas legal, trasbordador, cuotas de puentes y caminos, servicios municipales normales.	Loterías y juegos, suministro y alquiler de terrenos y edificios comerciales, servicios postales nacionales.	Medicinas, tiendas de abarrotes, exportaciones, ciertos servicios financieros (generalmente a los residentes), ciertos productos agrícolas y pesqueros, aparatos médicos, viajes internacionales y servicios de transporte, organizaciones internacionales y oficiales, agricultura, metales preciosos (ventas de 25 centavos o menos mediante aparatos mecánicos que funcionaban con monedas)	

Continúa...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

País	Tasa Normal del IVA	Derogaciones con Respecto a las Exenciones Normales 1/		Cobertura de las Tasas Más Bajas	
		Exenciones Diferentes a las Exenciones Normales	Imposiciones de las Exenciones Normales	Tasa Cero 2/	Tasas Más Bajas
Grecia 5/	18 %		Cultura (Tasa más baja)		Libros, cultura, alimentos, medicina, periódicos. Tasas = 4 y 8 por ciento.
Portugal 6/	17 %	Agricultura			Alimentos, objetos esenciales, medicinas, periódicos, electricidad, distribución de agua, alojamiento, transporte de pasajeros, admisión a eventos deportivos. Tasa = 5 y 12%.
Turquía 8/	15 %	Entrega y reparación de vehículos de transporte marítimo, aéreo y ferroviario, utilizados en actividades comerciales e industriales, servicios sociales, agua usada en agricultura.	Servicios educacionales culturales, libros, revistas (tasa más baja), servicios postales, venta de edificios comerciales, alquiler, emisión de radio y de televisión, hospitales, loterías y juegos.		Productos agrícolas, arrendamiento, automóviles de ocasión, periódicos, libros, revistas, alimentos de primera necesidad, gas natural, cine, teatro, opera y educación. Tasa = 1 y 8%.
Nueva Zelanda 7/	12.5 %	Oferta de metales finos (oro, plata y platino)	Servicios postales, atención médica y dental, trabajos caritativos (diferentes a las donaciones incondicionales), educación, actividades no comerciales de organizaciones caritativas, servicios culturales, seguro y reaseguro, alquiler de propiedades en inmobiliarias, loterías y juegos, suministro de terrenos y edificios (diferente al de terrenos y edificios utilizados para el alojamiento residencial durante cinco años o más)	Suministro de actividades gravables (comerciales o industriales) en tanto que negocios prósperos, oferta de metales finos (oro, plata o platino) por parte de una refinería de metal fino; suministro por parte de una autoridad local del impuesto al petróleo de las autoridades locales; exportación de bienes y servicios.	Para estancia de largo plazo en una habitación comercial. Ciertos servicios, si son proporcionados como parte de un derecho de ocupación, son sometidos al impuesto a la tasa normal de 60% del valor de la oferta (una tasa más baja sobre tales servicios de 7.5%)

Continúa...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

País	Tasa Normal del IVA	Derogaciones con Respecto a las Exenciones Normales 1/		Cobertura de las Tasas Más Bajas	
		Exenciones Diferentes a las Exenciones Normales	Imposiciones de las Exenciones Normales	Tasa Cero 2/	Tasas Más Bajas
Grecia 5/	18 %		Cultura (Tasa más baja)		Libros, cultura, alimentos, medicina, periódicos. Tasas = 4 y 8 por ciento.
Portugal 6/	17 %	Agricultura			Alimentos, objetos esenciales, medicinas, libros, periódicos, electricidad, distribución de agua, alojamiento, transporte de pasajeros, admisión a eventos deportivos. Tasa = 5 y 12%
Turquía 8/	15 %	Entrega y reparación de vehículos de transporte marítimo, aéreo y ferroviario, utilizados en actividades comerciales e industriales, servicios sociales, agua usada en agricultura.	Servicios educacionales culturales, libros, revistas (tasa más baja), servicios postales, venta de edificios comerciales, alquiler, emisión de radio y de televisión, hospitales, loterías y juegos.		Productos agrícolas, arrendamiento, automóviles de ocasión, periódicos, libros, revistas, alimentos de primera necesidad, gas natural, cine, teatro, opera y educación. Tasa = 1 y 8%.
Nueva Zelanda 7/	12.5 %	Oferta de metales finos (oro, plata y platino)	Servicios postales, atención médica y dental, trabajos caritativos (diferentes a las donaciones incondicionales), educación, actividades no comerciales de organizaciones caritativas, servicios culturales, seguro y reaseguro, alquiler de propiedades inmobiliarias, loterías y juegos, suministro de terrenos y edificios (diferente al de terrenos y edificios utilizados para el alojamiento residencial durante cinco años o más)	Suministro de actividades gravables (comerciales o industriales) en tanto que negocios prósperos, oferta de metales finos (oro, plata o platino) por parte de una refinera de metal fino; suministro por parte de una autoridad local del impuesto al petróleo de las autoridades locales; exportación de bienes y servicios.	Para estancia de largo plazo en una habitación comercial. Ciertos servicios, si son proporcionados como parte de un derecho de ocupación, son sometidos al impuesto a la tasa normal de 60% del valor de la oferta (una tasa más baja sobre tales servicios de 7.5%)

Continúa...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

País	Tasa Normal del IVA	Derogaciones con Respecto a las Exenciones Normales 1/		Cobertura de las Tasas Más Bajas	
		Exenciones Diferentes a las Exenciones Normales	Imposiciones de las Exenciones Normales	Tasa Cero 2/	Tasas Más Bajas
España	16 %	Derechos de autor ligados a la literatura y a las obras de arte.	Algunos servicios culturales siempre y cuando los consumidores paguen por ello.		Libros, vivienda social, restauración, ciertos servicios culturales y de entretenimiento, alimentos, hoteles, restaurantes, materiales para minusválidos, medicinas, transporte, periódicos, equipos colectivos, servicios funerarios, agricultura y sevicultura.

Tasas = 4 y 7%.

1/ Las exenciones normales son las siguientes: transporte de personas postales, transporte de personas enfermas o heridas, atención hospitalaria y médica, sangre, tejidos y órganos humanos, cuidado dental, trabajo caritativo, educación, actividades no comerciales de organizaciones caritativas, seguro y reaseguro, alquiler de propiedades inmobiliarias, servicios financieros, apuestas, loterías y juegos, suministro de terrenos y edificios, ciertos eventos de colecta de fondos.

2/ Todos los países aplican tasa cero a las exportaciones.

3/ El impuesto sobre ventas armonizadas de 15% (HST) se aplica en aquellas provincias que armonizan su impuesto provisional sobre las ventas al menudeo con el GST federal (el HST de 15% se compone de un componente provincial de 8% y un componente federal de 7%).

4/ Esta tasa se aplica desde el 1 de abril de 1998

5/ Las tasas de imposición son reducidas en un 30% en algunas zonas remotas.

6/ 17% en las regiones autónomas de Madeira y de Azores.

8/ Turquía aplica una tasa de 23 a 40% sobre ciertos bienes de lujo.

Fuente: Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2001

Asimismo, en una muestra de países latinoamericanos, se puede apreciar que las modificaciones a la tasa del IVA han sido aplicadas indistintamente y en la actualidad el nivel que se cobra en México se ubica en un nivel intermedio. Véase cuadro 3.7

**Cuadro 3.7 Tasas Básicas del Impuesto al Valor Agregado 1/
(Porcentajes)**

Países	Fecha de Introducción	Tasa Inicial	Marzo	Diciembre
			1994	1999
Argentina	Enero 1975	16	18	21
Bolivia 2/	Octubre 1973	10	13	13
Brasil (intraestatal) 3/	Enero 1967	15	11	17
Brasil (entre edos) 4/	Enero 1967	15	17	17
Chile	Marzo 1975	20	18	18
Colombia	Enero 1975	10	14	16
Costa Rica	Enero 1975	10	8	15
Ecuador	Julio 1970	4	10	10
El Salvador	Septiembre 1992	10	10	13
Guatemala	Agosto 1983	7	7	10
Haití	Noviembre 1982	7	10	10
Honduras	Enero 1976	3	7	7
Jamaica	Octubre 1991	10	13	15
México	Enero 1980	10	10	15
Nicaragua	Enero 1975	6	10	15
Panamá	Marzo 1977	5	5	5
Paraguay	Julio 1993	12	10	10
Perú	Julio 1976	20	18	18
Rep. Dominicana	Enero 1983	6	6	8
Venezuela 5/	Octubre 1993	10	-	17
Promedio América Latina				13.5
Promedio O.C.D.E				16.9

1/ Las tasas difieren los países pero en este cuadro figuran las de uso más frecuente. Las tasas son valores legislados (te) por el cálculo del IVA en la modalidad "por fuera" (excepto Bolivia y Brasil) se aplica a productos y servicios no cubiertos por tasas especialmente altas o bajas. Algunos países contemplan tasa cero para ciertos productos y exportaciones.

2/ La tasa (ti) del 13% es el valor legislado (Ley 843, art. 15) para el cálculo IVA en la modalidad "por dentro". Para hacerla comparable con el resto del cuadro, puede estimarse la tasa efectiva (equivalente al cálculo "por fuera"): $te = ti/(1-ti)$, de donde se concluye que $ti < te$.

3/ Brasil, al igual que Bolivia, legisla tasas (ti) para el cálculo "por dentro" del IVA.

4/ Los estados se clasifican en Grupo 1 (región sur sureste) al que se aplica el 12% y Grupo 2 (el resto de los estados) al que se aplica el 7%.

5/ Poco después de adoptado el IVA se derogó y posteriormente se volvió a introducir.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados. 2001

En el cuadro anterior se observa que México tiene una tasa superior al promedio de los países de América Latina e inferior al promedio de los países de la OCDE. En Latinoamérica, Panamá (5%), Honduras (7%), y República Dominicana (8%), son las naciones con la tasa de IVA más baja, en tanto que Argentina (21%) Chile y Perú (18% en ambos casos) son los países con las tasas más altas.

3.4.5 Tendencias de la Recaudación del IVA

La recaudación del IVA está directamente relacionada con la evolución de la actividad económica del país, y particularmente con el consumo, aunque también influyen otros factores que se vinculan con la eficiencia de la administración tributaria. Asimismo, ha sido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La recaudación del IVA está directamente relacionada con la evolución de la actividad económica del país, y particularmente con el consumo, aunque también influyen otros factores que se vinculan con la eficiencia de la administración tributaria. Asimismo, ha sido causa de grandes controversias como principal fuente de la recaudación de los ingresos federales, entre los diferentes sectores productivos y políticos; debido a que siempre está presente en las reformas tributarias.

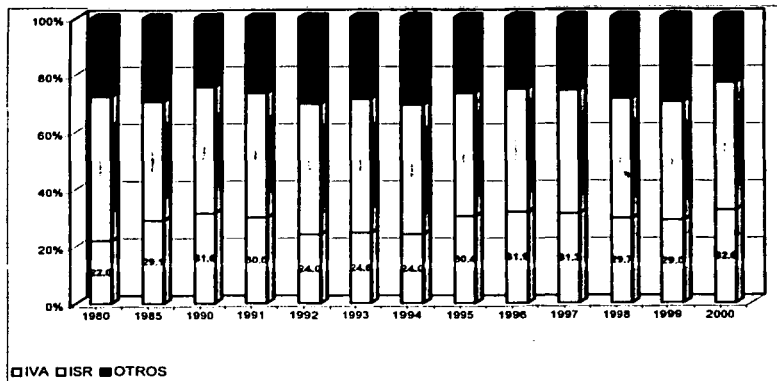
En términos de monto de la recaudación, el IVA es el segundo impuesto federal más importante para la recaudación pública federal, sólo detrás del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Considerando la recaudación estimada en la Ley de Ingresos 2001, durante el periodo 1980-2001, el IVA presentó en promedio el 28.5% de los ingresos tributarios del Gobierno Federal, en tanto que el ISR contribuyó con 44.3%. Los demás impuestos (IEPS, Tenencia, Comercio Exterior, etc), presentaron el 27.3%, para el mismo periodo. (Ver gráfica 3.5 y cuadro 3.8).

El hecho más importante, sin embargo, tiene que ver con el incremento de la participación relativa del IVA dentro de los ingresos tributarios, toda vez que mientras en 1980 contribuía con el 22% del total, para el año 2000, llegó al 32.6%, la mayor desde que se creó este impuesto.

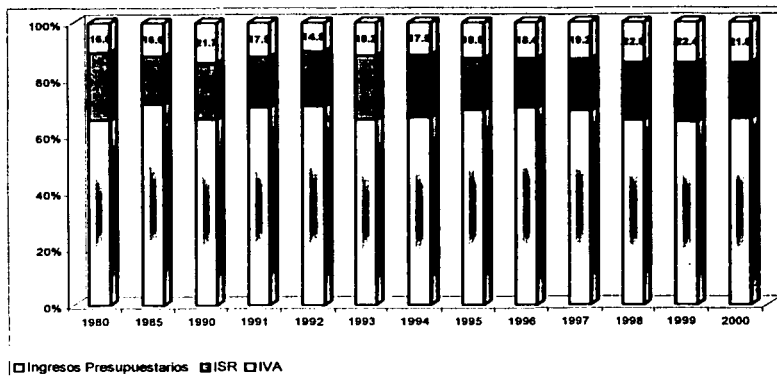
Por otro lado, si comparamos el IVA respecto los ingresos presupuestarios totales del gobierno federal, dicho impuesto participó en promedio con 18.8% durante el periodo 1980-2001, en tanto el ISR con el 29.4%, para el mismo periodo. De 16% en 1980, se incrementó en 5.8 puntos porcentuales, para cerrar en 21.8 en el 2000. Ver gráfica 3.6 y cuadro 3.8.

En las gráficas siguientes se puede apreciar el gradual incremento de la recaudación del IVA respecto de los ingresos tributarios y los ingresos presupuestarios, así como la menor proporción que experimenta en los periodos en que la tasa del impuesto fue del 10%, tal es el caso de los periodos de 1980-1985 cuando promedió apenas 25.5 % del total, y en 1991-1994, cuando ascendió a 25.7% de los ingresos tributarios en su conjunto.

Gráfica 3.5 Importancia del IVA en los Ingresos Tributarios, 1980-2000
(Recaudación del IVA como % de los Impuestos Tributarios)



Gráfica 3.6 Importancia del IVA en los Ingresos Presupuestarios, 1980-2000
(Recaudación del IVA como % de los Ingresos Presupuestarios)



Fuente: Cuadro 3.8

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 3.8 Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal, 1980-2000
(Millones de pesos)

Concepto	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Presupuestarios	689	8,218.3	119,125.6	173,122.6	209,678.1	193,746.2	220,102.3	280,144.4	392,565.2	508,743.8	545,175.7	674,349.3	868,276.3
Tributarios	502.5	4,697.1	81,721.9	100,770.4	126,762.2	143,138.0	160,317.4	170,306.7	226,005.4	312,617.1	404,225.2	521,683.6	581,703.3
Renta	253.5	1,968.5	36,197.6	43,919.5	58,073.1	67,119.9	72,900.4	73,705.4	97,162.0	135,100.7	169,476.4	216,123.4	258,754.2
Valor Agregado	110.4	1,365.2	25,796.6	30,251.7	30,451.7	35,228.4	38,536.9	51,785.1	72,105.6	97,741.6	118,871.3	151,183.5	189,605.9
Producción y Servicios	41.6	938.3	9,617.6	11,286.1	18,065.7	19,335.1	27,945.1	24,710.0	29,695.2	45,351.1	76,590.3	106,703.7	81,544.1
Tenencia	6.5	18.2	525.1	1,128.1	2,000.1	2,554.2	3,072.9	3,079.9	4,214.2	5,743.8	6,692.9	7,726.8	8,437.4
Comercio Exterior	50.2	298.1	6,559.7	9,952.4	12,922.6	12,691.2	12,747.5	11,208.2	14,904.3	18,103.0	21,495.5	27,305.2	32,865.2
Importación	47.7	295.6	6,461.3	9,911.4	12,884.2	12,660.1	12,708.1	11,144.8	14,854.7	18,102.6	21,488.4	27,304.0	32,861.4
Exportación	2.5	2.5	98.4	41.0	38.4	31.1	39.4	63.4	49.6	0.4	1.1	1.2	3.8
Otros	40.3	118.8	3,025.3	4,232.6	5,249.0	6,209.2	5,114.6	5,817.1	7,920.1	10,576.9	10,066.8	12,641.0	10,496.5
No tributarios	187.1	3,521.2	37,403.7	72,352.2	82,915.9	50,608.2	59,784.0	109,838.7	166,558.8	196,126.7	140,950.5	152,665.7	286,564.3
Porcentaje de los Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal													
Ingresos Presupuestarios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tributarios	72.9	57.2	66.6	58.0	60.5	73.9	72.8	60.8	57.6	61.4	74.1	77.4	67.0
Renta	36.8	23.8	30.4	25.4	27.7	34.6	33.1	26.3	24.8	26.6	31.1	32.0	29.8
Valor Agregado	16.0	16.6	21.7	17.5	14.5	18.2	17.5	18.5	18.4	18.2	22.0	22.4	21.8
Producción y Servicios	6.0	11.4	8.1	6.5	8.6	10.0	12.7	8.8	7.6	8.9	14.1	15.8	9.4
Tenencia	0.9	0.2	0.4	0.7	1.0	1.3	1.4	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.0
Comercio Exterior	7.3	3.6	5.5	5.7	6.2	6.6	5.8	4.0	3.8	3.6	3.9	4.0	3.8
Importación	6.9	3.6	5.4	5.7	6.1	6.5	5.8	4.0	3.8	3.6	3.9	4.0	3.8
Exportación	0.4	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	5.8	1.4	2.5	2.4	2.5	3.2	2.3	2.1	2.0	2.1	1.9	1.9	1.2
No tributarios	27.1	42.8	31.4	41.8	39.5	26.1	27.2	39.2	42.4	38.6	25.9	22.6	33.0
Porcentaje de los Ingresos Tributarios													
Tributarios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Renta	50.4	41.7	44.3	43.6	45.8	46.9	45.5	43.3	43.0	43.2	41.9	41.4	44.5
Valor Agregado	22.0	28.1	31.6	30.0	24.0	24.6	24.0	31.9	31.3	28.7	28.0	32.6	32.6
Producción y Servicios	8.3	20.0	11.8	11.2	14.3	13.5	17.4	14.5	13.1	14.5	18.9	20.5	14.0
Tenencia	1.3	0.4	0.6	1.1	1.6	1.8	1.9	1.8	1.9	1.8	1.7	1.5	1.5
Comercio Exterior	10.0	6.3	8.0	9.9	10.2	8.9	8.0	6.6	6.6	5.8	5.3	5.2	5.6
Importación	9.5	6.3	7.9	9.8	10.2	8.8	7.9	6.5	6.6	5.8	5.3	5.2	5.6
Exportación	0.5	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	8.0	2.5	3.7	4.2	4.1	4.3	3.2	3.4	3.5	3.4	2.5	2.4	1.8

Fuente: Segundo Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada. México. 2001

La mayor aportación del IVA a la recaudación tributaria se debió, entre otros factores, a que en curso de 21 años, creció 4.7% promedio anual en términos reales, tasa superior al aumento del 1.9% real que experimentaron los ingresos tributarios en promedio e incluso mayor al crecimiento promedio de la economía que fue del 2.9% real, hecho que refleja la importante elasticidad que muestra la recaudación de este gravamen, respecto al crecimiento económico.

En el cuadro 3.9 podemos observar que las aportaciones de este impuesto (IVA) al Producto Interno Bruto, presentaron en promedio 2.9% en el periodo señalado. Por otro

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

lado, podemos observar que los niveles más altos a la participación del producto han sido cuando la tasa se ha ubicado en 15%. Por ejemplo, al incrementar la tasa del 10% al 15% en 1982 subió 0.8 décimas del producto para el próximo año. También sucede lo mismo cuando el Congreso aprobó subir la tasa del 10% al 15% a partir de 1995, dicha tasa ha presentado niveles por encima del 3.0% del PIB; hasta llegar a una aportación de 3.5% en el 2000. Porcentaje similar al de 1990.

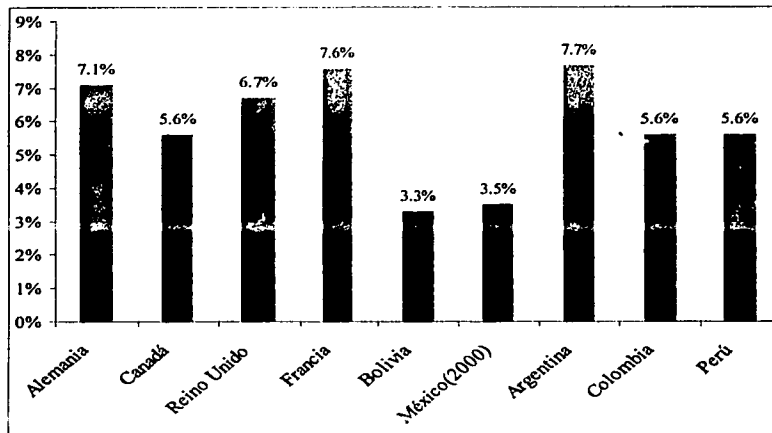
Cuadro 3.9 Importancia del IVA en los Ingresos del Sector Público

Año	Tasa General	Recaudación IVA	Recaudación IVA	Var. %	% de los Ing.		% de los Ing.		% del PIB
		(mdp corrientes)	(mdp constantes)		Real	Presupuestarios	Gobierno Federal	Tributarios	
1980	10.0%	110.4	22,075.8		9.5	16.0	22.0	2.3	
1981	10.0%	174.3	27,886.1	26.3	11.3	18.7	20.6	2.7	
1982	10.0%	216.3	21,101.0	-24.3	7.6	14.2	15.7	2.1	
1983	15.0%	544.5	28,657.4	35.8	9.3	16.0	27.4	2.9	
1984	15.0%	905.2	29,923.8	4.4	9.2	17.7	30.3	2.9	
1985	15.0%	1365.2	28,293.9	-5.4	9.5	16.6	29.1	2.7	
1986	15.0%	2291.8	28,120.6	-0.6	9.6	17.1	25.8	2.8	
1987	15.0%	6168.6	31,352.5	11.5	10.5	17.7	28.9	3.0	
1988	15.0%	13574.2	34,299.9	9.4	11.3	19.0	28.2	3.3	
1989	15.0%	17482.1	34,824.7	1.5	11.8	18.2	27.2	3.2	
1990	15.0%	25,796.6	40,134.7	15.2	13.7	21.7	31.6	3.5	
1991	15.0%	30,251.7	39,965.6	-0.4	12.2	17.5	30.0	3.2	
1992	10.0%	30,451.7	35,858.3	-10.3	10.3	14.5	24.0	2.7	
1993	10.0%	35,228.4	37,420.0	4.4	12.2	18.2	24.6	2.8	
1994	10.0%	38,536.9	35,534.3	-5.0	11.7	17.5	24.0	2.7	
1995	15.0%	51,785.1	34,604.1	-2.6	12.4	18.5	30.4	2.8	
1996	15.0%	72,109.6	36,931.9	6.7	12.4	18.4	31.9	2.9	
1997	15.0%	97,741.6	42,518.5	15.1	13.3	19.2	31.3	3.1	
1998	15.0%	119,871.3	45,166.3	6.2	12.5	22.0	29.7	3.1	
1999	15.0%	151,183.5	49,620.4	9.9	12.8	22.4	29.0	3.3	
2000	15.0%	189,605.9	56,680.7	14.2	14.9	21.8	32.6	3.5	

Fuente: Segundo Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada. Anexo Estadístico. Pagina 215. y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del H. Congreso de la Unión.

Sin embargo, dicha tasa no es significativa al compararla con otros países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). De una muestra de ocho países que aplican un gravamen similar al nuestro, salvó Bolivia, México esta por debajo de los niveles de recaudación de estos. Países como Canadá y Francia, con los cuales se tiene celebrado tratados comerciales, recaudan de este impuesto el 5.6% y 7.6% del PIB, respectivamente. Si se compara con América Latina, vemos que economías más pequeñas que la nuestra, recaudan más. Perú y Colombia para el año 2000, recaudaron el 5.6% del PIB. Ver gráfica 3.7.

Gráfica 3.7. Carga Fiscal del Impuesto al Valor Agregado Respecto a Otros Países (% del PIB)



Fuente: Elaborado por CEFP con base en datos de Revenue Statistics, OECD y Government Statistics Yearbook, FMI 2000.

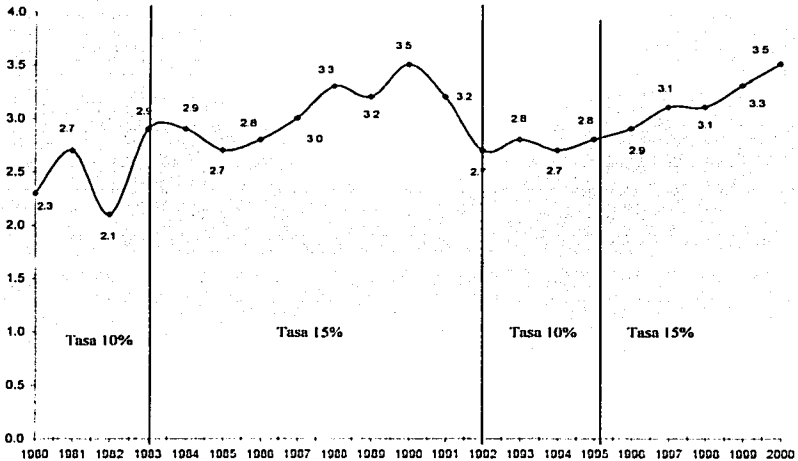
3.4.6 Carga Fiscal

Como hemos venido analizando la tasa del IVA ha pasado por una serie de modificaciones que básicamente han buscado incrementar la recaudación de manera indirecta para hacer frente a las crisis recurrentes que han afectado en los últimos 20 años a la economía nacional.

Así podemos observar, una creciente importancia del IVA en el conjunto de los ingresos fiscales del sector público, su participación respecto al PIB, es decir, la carga fiscal, no se ha incrementado significativamente. De hecho, en los años de 1990 y 2000, con una tasa general del 15%, se logró la mayor proporción alcanzada respecto al producto, se ubicó en 3.5%. Ver gráfica 3.8.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.8 Grafica Carga fiscal del IVA (Recaudación % del PIB)



Fuente: CEFP con base en datos de la Cuenta de Hacienda Pública 1980-1998 y Ley de Ingresos 2001

Es importante destacar, que en los periodos en que la tasa general del IVA fue de 10%, la recaudación como proporción del PIB promedió 2.55%, mientras que en los periodos en que la tasa se ubicó en 15.0%, la carga fiscal promedio; ascendió a 3.08%.

Una forma de medir la eficiencia de la recaudación del IVA es calculando la eficiencia recaudatoria, entendida como la relación entre la carga fiscal y la tasa del impuesto, es decir, las unidades de PIB por punto de tasa. (Ver gráfica 3.8).

De esta manera se puede determinar que la eficiencia recaudatoria del IVA ha sido más elevada en las épocas en que ha estado vigente una menor tasa. Por consiguiente, con una tasa del 10.0%, el coeficiente de eficiencia se ubicó en 0.25 del PIB por cada punto de tasa, en tanto que con una tasa del 15%, el coeficiente fue de 0.20 puntos del PIB por cada punto de tasa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**Cuadro 3.10 Coeficiente de Eficiente del IVA,
1980-2000**

Año	Tasa General	Recaudación de IVA como % del PIB	Eficiencia Recaudatoria (% del PIB/Tasa)	Promedio por periodo	Promedio Global
1980	10.0%	2.3	0.23	0.24	0.23
1981	10.0%	2.7	0.27		
1982	10.0%	2.1	0.21		
1983	15.0%	2.9	0.19	0.20	
1984	15.0%	2.9	0.19		
1985	15.0%	2.7	0.18		
1986	15.0%	2.8	0.19		
1987	15.0%	3.0	0.20		
1988	15.0%	3.3	0.22	0.27	
1989	15.0%	3.2	0.21		
1990	15.0%	3.5	0.23		
1991	15.0%	3.2	0.21		
1992	10.0%	2.7	0.27	0.27	
1993	10.0%	2.8	0.28		
1994	10.0%	2.7	0.27		
1995	15.0%	2.8	0.19	0.21	
1996	15.0%	2.9	0.19		
1997	15.0%	3.1	0.21		
1998	15.0%	3.1	0.21		
1999	15.0%	3.3	0.22		
2000	15.0%	3.5	0.23		

Fuente: Elaborado con datos de la Cuenta Pública de la SHCP e Información del INEGI y Cálculos propios.

La información del cuadro 3.10 confirma el argumento anterior: la recaudación por punto de tasa disminuye en la medida en que aumenta la tasa del impuesto. Conviene tomar en consideración que en promedio, que durante el periodo 1980-2000, cada punto de tasa del IVA significó recaudar 0.23 puntos del PIB; esta cifra es comparativamente inferior a la que se registra en otros países con igual o menor desarrollo económico: el promedio de América Latina se ubica en 0.37 puntos del PIB por cada punto de tasa y particularmente en Chile es de 0.49 puntos.

Por lo anterior, podremos determinar que en México, los incrementos en la tasa general del IVA, tienen un efecto proporcionalmente menor sobre los niveles de recaudación. De hecho, si se considera la experiencia más reciente en que la tasa general se elevó 50% en 1995, para ubicarse en 15%, la carga fiscal del IVA se mantuvo, hasta 1996, por debajo de los niveles de 1992-1993, años en los que la tasa era del 10%.

La carga fiscal del IVA en México, es inferior a la de otros países de similar desarrollo e, indudablemente a la de países desarrollados. Por ejemplo, tomando la carga fiscal del IVA de México del año 2000 que fue del 3.5% y realizando un estudio comparativo con el

promedio de los países de América Latina, se observa que es menor 2.2 puntos porcentuales y con respecto al promedio de los países de la OCDE es inferior en 3.7 puntos porcentuales. Ver cuadro 3.11.

Cuadro 3.11. Comparativo de la Carga Fiscal del IVA respecto a otros países (% del PIB)

Pais	Carga Fiscal (%)	Pais	Carga Fiscal (%)
Países OCDE		7.2 Países Europeos	
Alemania	7.1	Islandia	9.8
Austria	9	Italia	6.4
Bélgica	7.2	Luxemburgo	6.0
Canadá	5.6	Países Bajos	6.7
Dinamarca	10	Portugal	7.5
España	5.5	República Checa	8.3
Japón	1.5	Suiza	2.7
Nueva Zelanda	8.6		
Polonia	7.2	Países Latinoamericanos	
Reino Unido	6.7		5.7
Suecia	8.1	Bolivia	3.3
Turquia	6.8	Chile	8.8
Finlandia	8.5	Ecuador	5.5
Francia	7.6	México(2000)	3.5
Grecia	9.1	Argentina	7.7
Hungría	8.3	Colombia	5.6
Irlanda	7.2	Perú	5.6

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del H. Congreso de la Unión. 2000

3.5 Iniciativa de Reforma Fiscal del Ejecutivo Federal: La Nueva Hacienda Pública Distributiva

El Ejecutivo Federal presenta La Nueva Hacienda Pública Distributiva (NHPD) como mecanismo para incrementar los ingresos federales para los próximos años en alrededor de 1.914% del PIB, a través de reformar la actual estructura del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la del Impuesto Sobre la Renta (ISR), principalmente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**Cuadro 3.12 Impacto Recaudatorio de las Propuestas de Reforma
Fiscal del Ejecutivo**

Propuestas de Reforma Fiscal del Ejecutivo Presentadas al H. Congreso de la Unión	(% del PIB)/2	Millones de pesos
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	1,926	118,124
Alimentos	1,488	91,261
Medicinas	0,072	4,416
Libros, periódicos y revistas	0,099	6,072
Servicio de suministro de agua potable	0,032	1,963
Consulta médica	0,027	1,656
Servicio de autotransporte urbano y foráneo	0,098	6,010
Servicio de educación	0,092	5,642
Otros /1	0,018	1,104
Impuesto Sobre la Renta Empresarial (ISRE)	0,267	16,376
Aplicar una tasa del ISRE del 32%	0,175	10,733
Eliminar la retención de 5% sobre dividendos distribuidos	-0,035	-2,147
Eliminar el régimen simplificado a:		
a) Al sector autotransporte	0,150	9,200
b) Al sector primario	0,120	7,360
Eliminar las reducciones impositivas al sector primario y a los editores de los libros	0,065	3,987
Establecer la deducción inmediata fuera de las tres grandes zonas conorbudas.	-0,197	-12,082
Permitir la deducción de la PTU sin límite	-0,011	-675
Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas (ISR^F)	-0,279	-17,111
Ajustar la tarifa con un primer tramo a tasa cero, reduciendo tasas y ampliando el crédito fiscal, y ampliar la base al eliminar las prestaciones exentas.	-0,225	-13,799
Permitir la deducción de primas de seguros de gastos médicos	-0,014	-859
Otorgar un crédito fiscal en el ISR de personas físicas de 20% por gastos en colegiaturas	-0,040	-2,453
TOTAL	1,914	117,389

/1 Incluye el efecto de elevar la tasa del 10% al 15% en las zonas que dejan de considerarse la franja fronteriza en el IVA

/2 Se utilizó el PIB de 6,133,100 mdp, Publicados en los Criterios de Política Económica para el 2001.

Fuente: SHCP. Dirección General de Ingresos

El impacto recaudatorio por la modificación de la estructura actual del IVA, sería alrededor de 118,124 millones de pesos (mdp), equivalente al 1.9% respecto al PIB del 2001. Dicho monto provendría principalmente del rubro de alimentos con una aportación de 91,261 mdp; en un segundo término sería conjuntamente los rubros de libros periódicos y revistas con 6,072 y los de servicios de auto transporte urbano y foráneo, con 6,010 millones de pesos de aportaciones a la recaudación.

Respecto al impacto al Impuesto Sobre la Renta Empresarial (ISRE) la recaudación al modificar la tasa al 32% sería de 10,733 millones de pesos, cifra similar al 0.175% respecto al PIB.

Habrà que señalar, que en esta iniciativa sé esta buscando mayores inversiones directas productivas fuera del DF, Monterrey, Guadalajara por lo que se propone establecer la deducción inmediata fuera de estas tres principales grandes zonas conurbanas; por lo que habría una reducción de 12,082 millones de pesos.

El Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas presentaría una reducción de 17,111 millones de pesos, principalmente por ajustar la tarifa con un primer tramo a la tasa cero, reduciendo tasas y ampliando el crédito fiscal, y ampliando la base al eliminar las prestaciones exentas por 13,799 y otorgar créditos fiscales del 20% por los gastos en colegiaturas por un monto de 2,453 millones de pesos.

El Ejecutivo argumenta que la modificación del ISR obedece principalmente, a que se busca mejorar la competitividad de este gravamen y continuar con la tendencia mundial, que es hacia impuestos al consumo; dejando de lado los impuestos sobre el ingreso (ISR) debido a los presuntos efectos negativos que éste tiene sobre la inversión productiva y el empleo del país.

Por consiguiente, señala la conveniencia de no incrementar el impuesto de los ingresos y por lo tanto solo queda uniformar la base del impuesto al consumo, específicamente la del IVA, igualándola al 15% entre todos los sectores y eliminando los regímenes del 0% y de exentos para facilitar su recaudación, reducir la evasión y combatir las actividades informales. Ya que la actual estructura del IVA cuenta con una base erosionada por las numerosas exenciones, y a que implícitamente canaliza cuantiosos subsidios fiscales a una población que no lo requiere, impidiendo crear una mayor plataforma para el desarrollo de las familias que viven en la pobreza (sic).

También señala, que el excesivo formalismo y la complejidad de trámites imponen costos irracionales al contribuyente, disminuyen la competitividad del aparato productivo, erosionan el bienestar y desalientan el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Por lo que esta Nueva Hacienda Pública permitiría sobre una base más amplia captar mayores recursos recurrentes e impulsar y fortalecer los programas sociales y depender menos del endeudamiento del país. Para ello, considera necesario eliminar la competencia desleal de la economía informal y apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa.

La Nueva Hacienda Pública Distributiva se agrupa en cinco grandes líneas:

- Homologar el impuesto al valor agregado (IVA) y adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del impuesto
- Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo
- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales
- Otorgar mayor seguridad jurídica
- Combatir a la economía informal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Gobierno Federal expone la adecuación de la tasa cero y las exenciones en el IVA, manifestando que la aplicación de estas facilidades han resultado ser un mecanismo ineficiente ya que además de apoyar a las familias de menores ingresos beneficia más a las de mayores ingresos; sólo el 3.1% del beneficio fiscal del 0% en IVA, lo obtiene del 20% de las familias más pobres del país, mientras que el 20% de las familias con mayores ingresos percibe el 49% de dicho subsidio.

Asimismo, señala que la aplicación de la tasa cero y exenciones reducen la capacidad recaudatoria del gobierno limitando la atención de los grupos sociales. Por ello, propone homologar este impuesto, evitando así las complicaciones de su administración con diversas tasas, que generan en la práctica evasión y elusión fiscales.

De tal manera, para la SHCP la reforma tributaria en materia del IVA, que consiste, básicamente en eliminar exenciones y tasa cero (0%) representaría las siguientes ventajas:

- Recaudar más de las familias de mayores ingresos
- Compensar el mayor gasto de los grupos de menores ingresos mediante transferencias directas (subsídios)
- Reducción del Impuesto sobre la Renta para alivio de la clase media
- Incremento en la recaudación cercana al 2.0% del PIB, (1.5% para el Gobierno Federal)

3.5.1 Mecanismos de Compensación

Reconociendo implícitamente que esta reforma afectaría a las personas, se contempla compensar solo a las de menores ingresos, por encima del efecto que significará gravar con el IVA a las medicinas y alimentos, cuyo costo representará aproximadamente 6% de la recaudación que se obtenga del gravamen a dichos productos.

Dentro de los mecanismos de compensación se propone:

- Compensar al 20% de la población de menores ingresos a través del PROGRESA y Programas de Desarrollo Social.
- Exentar del ISR a los asalariados con ingresos de hasta 50 mil pesos y personas físicas con actividades empresariales o que presten servicios independientes, con ingresos netos por dicho monto, poco más del 60% de los asalariados.
- Compensar por medio de crédito al salario y una exención del ISR a los trabajadores en los primeros 50 mil pesos anuales y a la clase media con una reducción en el mismo.
- En materia de salud, subsidiar una canasta de medicamentos esenciales definida por la Secretaría de Salud con tasa cero.

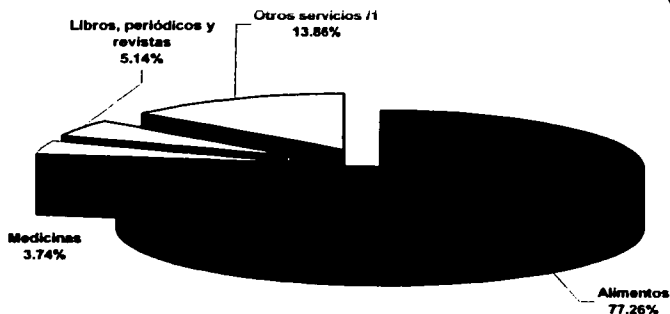
Como medidas en materia de educación, salud y prestaciones sociales, se contempla:

- Otorgar en el ISR de personas físicas un crédito fiscal por las erogaciones realizadas por concepto de colegiaturas, establecer la deducibilidad de las primas pagadas por concepto de seguros de gastos médicos, y exentar del impuesto las prestaciones sociales.
- Excluir para los pensionados un monto equivalente a cinco salarios mínimos y el remanente estará exento cuando no exceda de 50 mil pesos al año.

3.5.2 Impacto Recaudatorio de la Propuesta de Reforma al Impuesto al Valor Agregado del Ejecutivo Federal

Como hemos venido señalando dentro de la iniciativa de la NHPD se encuentra la reforma tributaria en materia del IVA, que consiste, básicamente en eliminar exenciones y tasa cero (0%). Dado que el objetivo de esta tesis sólo es analizar el impacto a las familias en la modificación de la actual estructura del IVA, se realiza un análisis de las siguientes propuestas: la del ejecutivo federal, la del Partido de la Revolución Institucional (PRI), la del Partido de la Revolución Democrática (PRD), un análisis propio y finalmente las argumentaciones de las diferentes organizaciones productivas del país en relación a este gravamen.

Gráfica 3.9 Estructura Recaudatoria de la Propuesta de Reforma al IVA del Ejecutivo



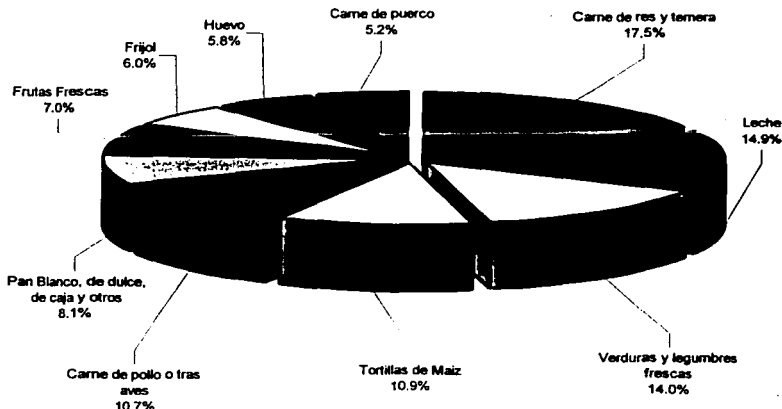
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Empezando con el análisis de la propuesta del ejecutivo, este señala que la eliminación de las exenciones y la tasa cero en el IVA se tendrían una recaudación de 118,124 millones de pesos adicionales, equivalente al 1.9% respecto al PIB del 2001. Dicho monto vendría principalmente de la recaudación de los alimentos del orden del 77.3%; un 13.8% de la

educación, del transporte urbano, del agua potable para uso doméstico, de la consulta doméstica, del transporte foráneo y escolar y de otros servicios; el restante 8.9 por ciento de las medicinas y del rubro de los libros, periódicos y de las revistas respecto a la recaudación total. Ver gráfica 3.9.

En el cuadro 3.13 podemos observar el efecto recaudatorio por tipo de bien y servicio; en una primera instancia la carne de res y de temera aportará 10,610 mdp a la recaudación, siendo el bien de mayor porcentaje para los alimentos como son: la leche con 9,077 mdp; las verduras y legumbres frescas con monto de 8,525 mdp; tortillas de maíz con 6,624 mdp; carne de pollos y otras aves con 6,501 mdp; pan blanco, de dulce, de caja y otros con 4,906 mdp; las frutas frescas con 4,232 mdp; frijol con 6,619 mdp, el huevo con 3,496 mdp y la carne de puerco con 3,128 mdp, principalmente, lo que daría como resultado que efecto recaudatorio del total de los alimentos, estaría estimado según, la SHCP, en 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB), monto equivalente a 91,260 millones de pesos. Estos diez alimentos representan tan sólo el 66.5% del total de los alimentos de la canasta básica. (Ver gráfica 3.10).

Gráfica 3.10 Estructura del Impacto Recaudatorio de Diez Alimentos Básicos

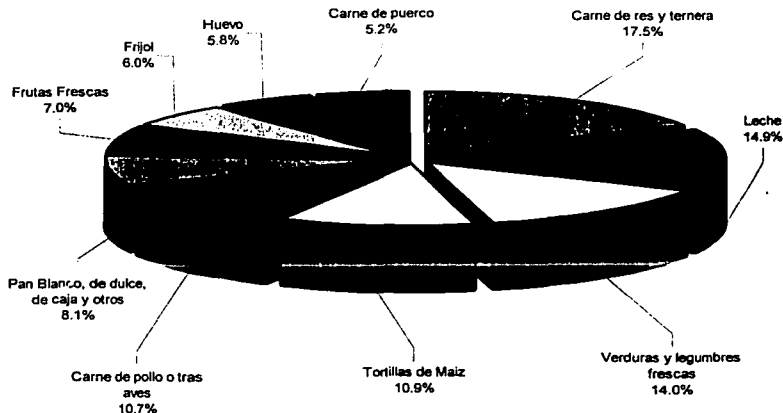


Fuente: Cuadro 3.13

Respecto al rubro de medicinas se estima una recaudación de 4,416 millones de pesos, de las cuales corresponde al sector privado de 3,128 mdp y para el sector público de 1,228 mdp. Dichos montos representan 0.051% y 0.021% respecto del PIB, respectivamente. (Ver gráfica 3.11).

siendo el bien de mayor porcentaje para los alimentos como son: la leche con 9,077 mdp; las verduras y legumbres frescas con monto de 8,525 mdp; tortillas de maíz con 6,624 mdp; carne de pollos y otras aves con 6,501 mdp; pan blanco, de dulce, de caja y otros con 4,906 mdp; las frutas frescas con 4,232 mdp; frijol con 6,619 mdp, el huevo con 3,496 mdp y la carne de puerco con 3,128 mdp, principalmente, lo que daría como resultado que efecto recaudatorio del total de los alimentos, estaría estimado según, la SHCP, en 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB), monto equivalente a 91,260 millones de pesos. Estos diez alimentos representan tan sólo el 66.5% del total de los alimentos de la canasta básica. (Ver gráfica 3.10).

Gráfica 3.10 Estructura del Impacto Recaudatorio de Diez Alimentos Básicos

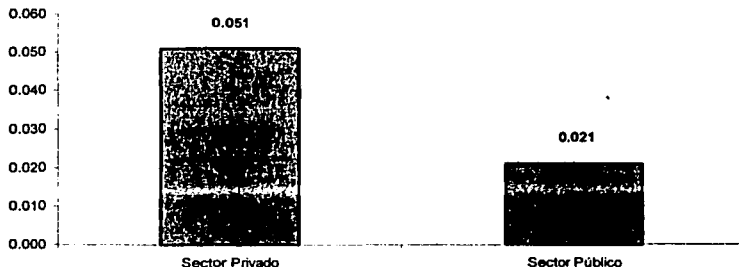


Fuente: Cuadro 3.13

Respecto al rubro de medicinas se estima una recaudación de 4,416 millones de pesos, de las cuales corresponde al sector privado de 3,128 mdp y para el sector público de 1,228 mdp. Dichos montos representan 0.051% y 0.021% respecto del PIB, respectivamente. (Ver gráfica 3.11).

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Gráfica 3.11 Monto de Recaudación de las Medicinas del Sector Privado y Público respecto al PIB



Fuente: cuadro 3.13

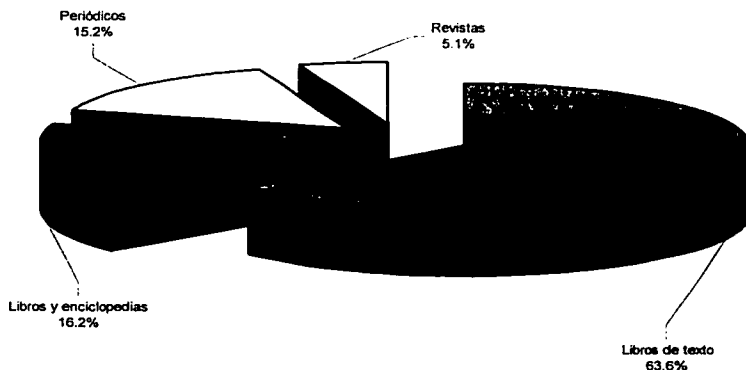
Otros de los impactos más significativos es la modificación actual al régimen en el IVA a la enajenación de libros, periódicos y revistas de acuerdo al artículo 9 de dicha ley, los cuales gozan actualmente de exención. No obstante, a través de la Resolución Miscelánea se le ha venido dando a la industria editorial el tratamiento de tasa cero, a la enajenación de libros, periódicos y revistas, que realicen los contribuyentes cuando éstos las hayan editado. Lo anterior significa que no se paga el IVA por la venta de dichos bienes, y que pueden acreditar el propio impuesto que les hubiera trasladado con motivo de las adquisiciones de materias primas y productos terminados o semiterminados, así como por los gastos e inversiones, incluso de importaciones, identificadas exclusivamente con las actividades señaladas.

En ningún caso el anterior el tratamiento es aplicable a empresas que se dediquen a la distribución o enajenación de libros, periódicos o revistas, por lo que a éstas le es aplicable la exención en el IVA. Por lo tanto la iniciativa, propone que la enajenación de libros periódicos y revistas deberá sujetarse a la tasa general del 15%, en el momento en que se cobren las contraprestaciones y sobre el monto de cada una de ellas.

De esta manera, se estima que una recaudación proveniente de los libros, periódicos y revistas por 6,072 millones de pesos, de las cuales el 63.6% corresponde a los libros de texto, seguido de los libros y enciclopedias con 16.2%; periódicos por 15.2% y las revistas aportan el 5.1% respecto al total. (Ver gráfica 3.12)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gráfica 3.12. Estructura del Impacto Recaudatorio en la Modificación de la Exención de la LIVA en los Libros, Periódicos y Revistas



Fuente. Cuadro 3.13

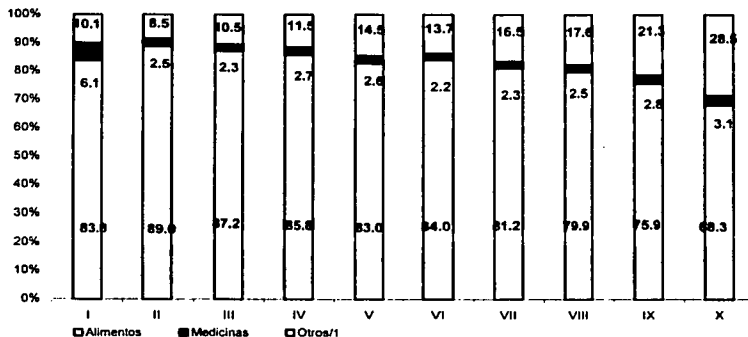
Respecto al impacto recaudatorio por decil de ingreso, observamos que la población más pobre destinaría el 83.8% para la adquisición de alimentos, 6.1% en medicinas y el 10.1 en educación; transporte urbano; agua potable para uso doméstico; consulta médica; transporte foráneo terrestre y escolar y otros. Caso contrario con el decil más rico que destinaría una proporción menor en 68.3% para la adquisición de alimentos y un 3.1% para los medicinas. También podemos ver que la población más rica aportaría el 2.8 más de su gasto que el decil más pobre para la adquisición de educación, transporte urbano, agua potable, libros, periódicos, revistas y otros servicios.

Los deciles III al VIII destinarían en promedio un 83.5% para la compra de alimentos, mientras que para la adquisición de medicinas un 2.4% y en el rubro de otros podemos observar que la tendencia es ascendente; de 10.5% se incrementa la participación a un 17.6% en ambos deciles. (Ver siguiente gráfica 3.14).

En tal sentido, la recaudación que se espera por la modificación a la estructura actual del IVA en los alimentos es de 91,261 millones de pesos (mdp), según cifras de la SHCP, de los cuales 21,437 mdp serían aportados por el 10% de la población de mayores ingresos, es decir, el 23.9% respecto al total; mientras que el decil más pobre (I) se recaudaría 769.5 mdp, apenas un 0.8% del total de los alimentos. (Ver gráfica 3.15).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.14 Distribución del Impacto Recaudatorio de la Reforma del IVA por Decil de Ingreso

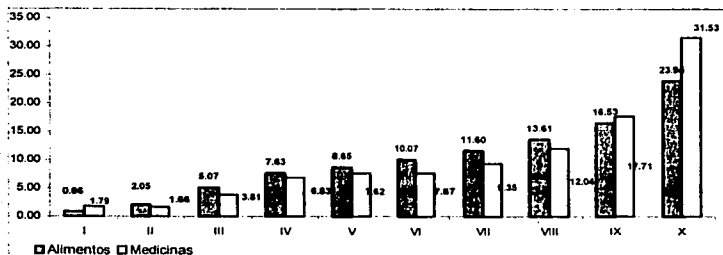


Otros/1. Incluye libros, periódicos, revistas, educación, transporte urbano, agua potable para uso doméstico, consulta médica, transporte foráneo terrestre, transporte escolar y otros.

Fuente: SHCP. Dirección General de Ingresos y cuadro 3.13

Respecto al impacto recaudatorio de las medicinas, observamos que el decil más pobre aportaría 55.8 millones de pesos, es decir el 1.79; mientras que los más ricos (X) aportarían una cantidad mayor de 986.13 mdp, un 31.5% más respecto a las medicinas del sector privado.¹

3.15 Impacto Recaudatorio en Alimentos y Medicinas Por Decil de Ingreso



Asimismo las medicinas del sector privado, por obvias razones en este análisis solo toma esta parte. Sin embargo la SHCP en su resumen ejecutivo ya toma en cuenta dentro del impacto recaudatorio las medicinas del sector público por 1,228 millones de pesos, que suman las medicinas totales 4,416 millones de pesos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**Cuadro 3.13 Efecto Recaudatorio de la Reforma del IVA
por Tipo de Bien o Servicio**

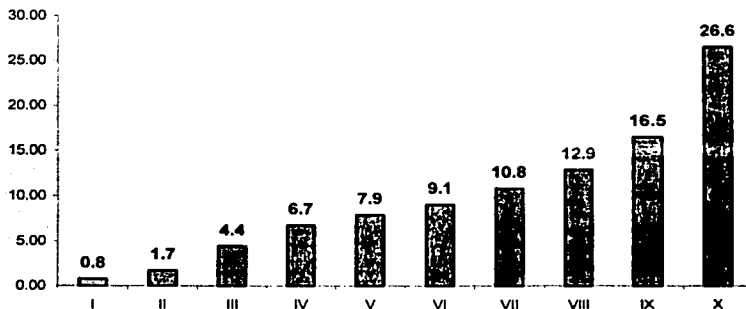
Concepto	% del PIB	Miles de Pesos	Distribución del Impacto
Alimentos	1.488	81,290	17.28
Carnes de res y ternera	0.173	10,810	8.88
Leche	0.148	8,077	7.68
Verduras y legumbres frescas	0.138	8,825	7.22
Tortitas de Maíz	0.106	6,824	5.81
Carnes de pollo o las aves	0.106	6,501	5.50
Pan Blanco, de dulce, de caja y otros	0.080	4,800	4.18
Frutas Frescas	0.088	4,232	3.58
Frijol	0.059	3,619	3.08
Huevo	0.057	3,498	2.96
Carnes de puerco	0.051	3,126	2.68
Otros derivados de la leche	0.036	2,208	1.87
Hielos y agua no procesada	0.031	1,801	1.61
Tubérculos	0.030	1,840	1.56
Aceite Vegetal	0.030	1,840	1.56
Otros alimentos	0.028	1,717	1.45
Jamón	0.028	1,717	1.45
Azúcar	0.028	1,698	1.35
Procesados y Mermados Frescos	0.022	1,249	1.14
Quesos Frescos	0.021	1,298	1.09
Arroz en grano	0.018	1,104	0.93
Otros alimentos procesados	0.017	1,043	0.88
Otros carnes	0.016	881	0.82
Cherrios y Longanizas	0.014	856	0.73
Especias y Aderezos	0.014	856	0.73
Productos alimenticios para sopa excepto de lata	0.014	856	0.73
Café	0.014	856	0.73
Balchicho	0.013	787	0.67
Maíz en grano	0.012	736	0.62
Procesados y Mermados Procesados	0.011	678	0.67
Verduras y legumbres procesados	0.011	678	0.57
Otros carnes procesados	0.011	678	0.57
Galletas dulces y saladas	0.010	613	0.52
Dulces y pastas	0.009	552	0.47
Cremas	0.007	429	0.36
Otros productos del trigo	0.007	429	0.36
Chocolates y Té	0.007	429	0.36
Mermas de maíz	0.006	368	0.31
Mermas de trigo	0.005	307	0.26
Mermas de puerco	0.004	245	0.21
Naranja	0.004	245	0.21
Leguminosas y semillas	0.004	245	0.21
Mermas de maíz	0.003	184	0.16
Leguminosas procesadas	0.003	184	0.16
Alimentos preparados para bebé	0.002	123	0.10
Sal	0.002	123	0.10
Mermas Vegetal	0.002	123	0.10
Mantequilla	0.002	123	0.10
Mascabado y piloncillo	0.001	81	0.08
Frutas procesadas	0.001	81	0.08
Otros carnes no procesadas	0.001	81	0.08
Otros aceites (margarina, aceite de oliva, etc)	0.001	81	0.08
Medicinas	0.072	4,416	3.74
Sector Privado	0.051	3,128	2.68
Sector Público	0.021	1,288	1.06
Libros, periódicos y revistas	0.098	6,072	5.14
Línea de texto	0.063	3,964	3.27
Línea y enciclopedias	0.016	981	0.82
Periódicos	0.015	920	0.78
Revistas	0.005	307	0.26
Otros servicios	0.249	16,271	12.83
Educación	0.082	5,842	4.78
Transporte Urbano	0.086	5,274	4.47
Agua Potable para uso doméstico	0.032	1,953	1.66
Comunicación	0.027	1,656	1.40
Transporte Foráneo Terrestre	0.011	81	0.08
Transporte Escolar	0.001	81	0.08
Otros	0.018	1,104	0.93
TOTAL	100.000	116,820	100.000

Fuente: SHCP. Dir. General de Ingresos

**TECIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En suma podemos determinar, con los datos anteriores dados por la SHCP, que la modificación de la estructura de la tasa actual del IVA, a exentos y tasa cero a bienes y servicios que se encuentran beneficiados bajo este régimen, que los estratos de mayores ingresos serían los que pagarían este impuesto, caso contrario con los estratos de más bajos ingresos, pues la recaudación sería menor.

Gráfica 3.16 Impacto Recaudatorio Total del IVA por la Modificación de la Tasa Cero y Exentos



Fuente: cuadro 3.13 y SHCP

En la anterior gráfica 3.16 podemos observar lo antes expuesto, la población de más altos ingresos aporta la mayor cantidad de la recaudación estimada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; del decil X se recaudaría un 26.6% del total de los 118,124 millones de pesos, mientras de la población más pobre, (del decil I) se recaudaría tan solo el 0.8% del total. Sin embargo, de esta situación se puede determinar por un lado que los deciles más pobres aportan menor recaudación respecto a los Alimentos y Medicinas, pero respecto a la participación del total de sus alimentos y medicinas son los más importantes para su gasto familiar. Por ejemplo en alimentos, mientras el decil I aportará el 83.8% de la recaudación el decil más rico destinará solo el 68.3% respecto del total y con relación a las medicinas la población más pobre (decil I) asignará el 6.08% y el decil más rico (X) el 3.14%. Ver cuadro 3.14. En esta parte podríamos decir que esta propuesta es meramente regresiva.

Caso contrario se observa en los bienes y servicios como los libros, revistas, periódicos, así como los otros servicios (educación, transporte urbano y escolar, agua potable, consulta médica, ect); donde los deciles más ricos asignan mayor recaudación que los deciles más pobres. Esta parte es progresiva.

Según la SHCP, el anterior análisis del impacto distributivo de la reforma al IVA es positivo. Porque, según este informe, los deciles del I al IV se ven beneficiados en términos absolutos, es decir, pagarían menos IVA y, por tanto su nivel de vida aumentaría, y a partir del decil V pagarían más IVA (o al menos los precios de los bienes que compran aumentarían

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de precio. Por lo tanto no habría necesidad bajo este esquema de establecer mecanismos de compensación para los pobres puesto que bajo el esquema propuesto beneficia en mayor medida al pobre. Por lo que se concluye que el objetivo principal de la reforma del IVA no es recaudatorio, sino que la carga de este impuesto se distribuya de manera más progresiva.²

Cuadro 3.14 Estructura Porcentual de la Propuesta de Reforma al Impuesto al Valor Agregado del Ejecutivo

Decil	Alimentos	Medicinas	Libros, Periódicos y Revistas	Otros
I	83.83	6.08	0.57	9.52
II	88.96	2.51	1.30	7.22
III	87.18	2.29	1.52	9.02
IV	85.83	2.68	1.60	9.89
V	82.06	2.55	2.19	12.30
VI	84.05	2.24	2.63	11.08
VII	81.23	2.29	3.61	12.67
VIII	79.90	3.14	4.20	13.43
IX	75.90	2.84	2.63	15.20
X	68.33	3.14	9.68	18.84

Fuente: SHCP. Dirección General de Ingresos y Cuadro.

3.6. Impacto de la Modificación a las Tasas del Impuesto al Valor Agregado: un análisis propio.

En el análisis anterior presentado por el Ejecutivo vía la SHCP, el impacto recaudatorio por la modificación del IVA en los deciles más pobres de la población, no era muy significativo, ya que al ser progresivo, afectaba a las familias insertadas en ingresos a partir del decil V hasta el X, las cuales serían las que realmente pagarían este incremento en la recaudación. Asimismo, se establece que bajo este esquema, que la Secretaría creó, no hay necesidad de establecer mecanismos de compensación para los pobres.

Sin embargo, de lo anterior discrepo notoriamente ya que esta Secretaría solo hace mención al impacto recaudatorio por decil y objeto de gasto, dejando de fuera el impacto del antes y después de la reforma por cada decil; así como el impacto a cada familia por su gasto con relación a su ingreso. Es aquí donde realizaremos un análisis del impacto de la reforma propuesta por el ejecutivo, partiendo por identificar la estructura del gasto de las familias mexicanas, lo que nos permitirá identificar la distribución del consumo por objeto del gasto y nivel de ingreso de la población y clasificando, además, el consumo de las familias con base en los regímenes de tasas que establece la Ley del IVA, utilizando para ello, la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1998 del INEGI.

También se realiza un ejercicio estadístico mostrando los diferentes escenarios que muestran el impacto recaudatorio posible de la propuesta de reforma a los exentos y la tasa cero,

² Informe de la Estimación del Impacto Recaudatorio de la Reformas al Impuesto al Valor Agregado. SHCP. Dir. General de Ingresos. P.3. Año 2000

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

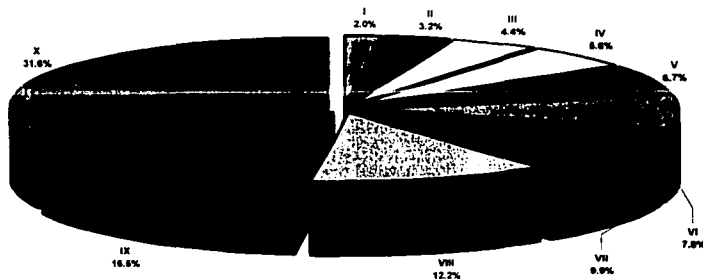
principalmente, el impacto a los alimentos y medicinas por nivel de decil de ingreso. Dado que esta parte es la más discutida entre los diferentes grupos parlamentarios.

3.6.1 Base del IVA y Estructura del Gasto en México

La estructura vigente de tasas del IVA en el país, se puede estimar a partir de la distribución del gasto de las familias mexicanas, que presenta la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH), 1998, publicada por el INEGI.

De acuerdo con la ENIGH, el gasto que realiza el 10% de las familias de mayores ingresos destinan para la adquisición de productos y servicios de consumo final el 31.6% del gasto total nacional y los tres deciles de mayores ingresos, conjuntamente representan el 60.3% del gasto total nacional. Por el contrario, el gasto del 10% de las familias más pobres representan apenas el 2% del gasto global y aun el gasto agrupado de los seis primeros deciles, es inferior del decil de ingresos más altos.

Gráfica 3.17 Distribución del Gasto Familiar, 1998.
(Porcentajes del gasto total según decil)



Fuente: Cuadro No 3.15. Datos de la ENIGH; INEGI, 1998.

De acuerdo con el ENIGH, el ingreso que las familias mexicanas destinan para la adquisición de productos y servicios de consumo final y privado, es decir, su gasto corriente monetario comprende lo siguiente: alimentos y bebidas consumidas dentro y fuera del hogar; vestido y calzado; vivienda, servicios de limpieza y conservación de energía eléctrica y combustibles; artículos y servicios de limpieza y cuidados de la casa, enseres domésticos, muebles, cristalería, utensilios domésticos y blancos; cuidados médicos y conservación de la salud; transporte adquisición, mantenimiento y accesorios y conservación para vehículos y comunicaciones; servicios y artículos accesorios y esparcimiento, paquetes turísticos y para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fiestas, hospedaje y alojamiento; y artículos y servicios para el cuidado personal, accesorios y efectos personales, otros gastos diversos y transferencias.

Cuadro 3.15 Estructura de la Canasta de Consumo de las Familias Mexicanas, 1998

Concepto del Gasto	Promedio Nacional	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Gasto Total	234,643,195	4,715,644	7,621,078	10,425,724	13,031,006	15,822,921	18,371,287	23,290,064	28,701,785	38,607,513	74,056,125
Alimentos, Bebidas y Tabaco	79,270,444	2,488,913	4,016,939	5,175,873	6,093,498	8,834,850	7,944,474	9,149,319	10,569,407	12,025,406	14,951,775
Vestido y calzado	13,664,184	227,324	403,130	552,821	701,137	903,413	1,031,448	1,430,877	1,782,005	2,339,531	4,312,708
Vivienda y servicios de conservación	20,265,466	396,521	655,310	1,043,067	1,283,675	1,457,286	1,749,524	2,172,174	2,566,531	3,137,434	5,803,944
Artículos de limpieza	19,265,484	399,683	641,361	806,116	1,031,366	1,140,713	1,293,904	1,784,459	2,105,222	3,077,762	7,004,878
Cuidados Médicos y cons. Salud	8,109,932	273,006	319,869	350,825	352,994	822,201	596,781	699,819	765,489	1,202,508	2,726,440
Transporte y mantenimiento	39,004,036	345,741	618,162	1,071,709	1,476,192	2,032,692	2,590,327	3,448,845	4,601,357	7,162,763	15,635,448
Educación y esparcimiento	31,996,822	199,410	428,890	816,598	1,082,689	1,427,304	1,750,531	2,615,254	3,484,462	6,048,408	14,363,278
Servicios para el cuidado personal	23,056,817	385,068	537,414	809,715	1,029,464	1,294,462	1,414,309	2,008,737	2,827,312	3,993,683	9,257,654

Distribución Porcentual por Objeto del Gasto

Gasto Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Alimentos, Bebidas y Tabaco	33.8	52.8	52.7	49.6	46.8	43.2	43.2	39.3	36.9	31.1	20.2
Vestido y calzado	5.8	4.8	5.3	5.3	5.4	5.7	5.6	6.1	6.1	6.1	5.8
Vivienda y servicios de conservación	8.6	8.4	8.6	10.0	9.9	9.2	9.5	9.3	8.9	8.1	7.8
Artículos de limpieza	8.2	8.5	8.4	7.7	7.9	7.2	7.0	7.6	7.3	8.0	9.5
Cuidados Médicos y cons. Salud	3.5	5.8	4.2	3.4	2.7	5.2	3.2	3.0	2.7	3.1	3.7
Transporte y mantenimiento	16.6	7.3	8.1	10.3	11.3	12.8	14.1	14.8	16.0	18.6	21.1
Educación y esparcimiento	13.6	4.2	5.6	5.9	8.2	9.0	9.5	11.2	12.1	15.7	19.4
Servicios para el cuidado personal	9.8	8.2	7.1	7.8	7.9	7.6	7.7	8.6	9.9	9.3	12.5

Distribución del Gasto Porcentual

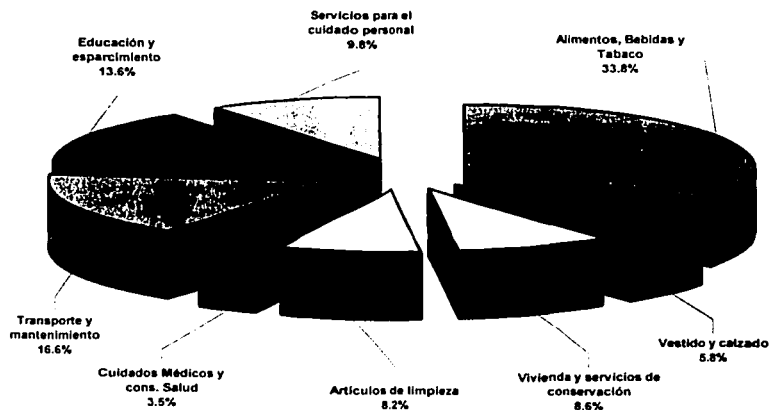
Gasto Total	100	2.0	3.2	4.4	5.6	6.7	7.8	9.9	12.2	16.5	31.6
Alimentos, Bebidas y Tabaco	100	3.1	5.1	6.5	7.7	8.6	10.0	11.5	13.4	15.2	18.9
Vestido y calzado	100	1.7	3.0	4.0	5.1	6.6	7.5	10.5	12.9	17.1	31.6
Vivienda y servicios de conservación	100	2.0	3.2	5.1	6.3	7.2	8.6	10.7	12.7	15.5	28.6
Artículos de limpieza	100	2.1	3.3	4.2	5.4	5.9	6.7	9.2	10.9	16.0	36.4
Cuidados Médicos y cons. Salud	100	3.4	3.9	4.3	4.4	10.1	7.4	8.6	9.4	14.8	33.8
Transporte y mantenimiento	100	0.9	1.6	2.7	3.8	5.2	6.6	8.8	11.8	18.4	40.1
Educación y esparcimiento	100	0.6	1.3	1.9	3.3	4.5	5.5	8.2	10.9	18.9	44.9
Servicios para el cuidado personal	100	1.7	2.3	3.5	4.5	5.2	6.1	8.7	12.3	15.8	40.1

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH, p. 233, 1998. INEGI.

Los tres rubros en más gastan las familias mexicanas según la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares son en alimentos y bebidas (33.8%); transporte, adquisición, mantenimiento y accesorios para vehículos y comunicaciones (16.6%) y servicios y artículos de educación y esparcimiento, paquetes turísticos y para fiestas, hospedaje y alojamiento (13.6%).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**Gráfica 3.18. Distribución del Gasto Familiar 1998
(Porcentajes según objeto del gasto)**



Fuente: Elaborado con datos de la ENIGH, 1998. INEGI y el cuadro 3.15

Esta distribución, es distinta entre cada nivel de cada estrato de la población, toda vez que la canasta de consumo difiere en función del nivel de ingresos de la población. De acuerdo a la estructura del gasto de las familias que presenta la ENIGH, se observa que los dos primeros deciles de la población destinan más del 50% de su gasto a adquirir alimentos y bebidas, proporción que disminuye en la medida en que el nivel de ingresos aumenta, de tal forma que en el 10% de las familias de más altos ingresos, estos bienes representan el 20.2% de su gasto total. Ver cuadro 3.15 y cuadro 3.16.

Los estratos de la población de más altos ingresos destinan la mayor proporción de su gasto al transporte y mantenimiento; educación y esparcimiento, y servicios para el cuidado personal. En el décil de mayores ingresos, por ejemplo, estos sectores concentran el 52.7% de su gasto total.

Considerando las diferentes estructuras del IVA aplicado actualmente, así como la distribución del gasto de las familias, en promedio, solamente el 52.5% el gasto familiar en México está sujeto al pago de la tasa general; 27.29% corresponde a productos bajo régimen de tasa cero y el 20.48% restante a los bienes y servicios exentos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**Cuadro 3.16 Estructura del Gasto Familiar en México
(Gasto en bienes y servicios por régimen respecto
al gasto total por decil)**

Décil de Ingreso	Total	Tasa General	Tasa Cero	Exentos
Total	100	52.50	27.29	20.48
I	100	37.9	47.6	14.6
II	100	39.3	46.3	14.6
III	100	43.4	42.2	14.5
IV	100	43.0	40.5	16.7
V	100	42.7	36.7	20.7
VI	100	44.5	36.6	19.1
VII	100	47.8	32.3	20.0
VIII	100	50.2	29.9	20.2
IX	100	53.5	24.7	22.0
X	100	63.7	14.0	22.8

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la ENIGH, 1998. INEGI y cuadro 3.17

Como se observa, en las familias más pobres el 47.6% de su gasto está destinado a bienes sujetos a tasa cero, proporción que se reduce en la medida en el nivel de ingreso es mayor, de tal manera que el decil de ingresos más altos destina sólo 14.0% de su gasto total a esos bienes.

Por el contrario, los deciles de más altos ingresos destinan la mayor parte de su gasto a bienes y servicios sujetos al pago a la tasa general y exenta. De hecho, el subsidio implícito del IVA es relativamente alto en el sector de mayores ingresos, ya que en términos absolutos gasta, comparativamente, muchos más en alimentos, medicinas, periódicos, libros, escuelas privadas y servicios de salud, que la población de menores recursos.

TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 3.17 Estructura del Gasto Familiar de las Familias Mexicanas por Décil, 1998.

Concepto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bienes y servicios para el hogar y otros del hogar	15,464.00	28,229	23,837	25,627	29,940	37,600	47,592	67,771	92,538	134,810
Alquiler y alquileres	2,099.94	22,220	42,830	80,619	73,637	83,443	109,648	142,957	179,025	229,474
Alquiler de vivienda	22,046.45	36,911	65,310	100,957	126,955	147,236	176,524	212,124	238,541	292,328
Alquiler de otros bienes	92,844	364,893	611,311	621,167	1,031,385	1,147,763	1,332,024	1,784,459	2,152,222	2,724,679
Servicios para el cuidado personal	20,039.17	38,038	57,444	63,765	110,634	129,422	174,328	229,727	287,372	350,660
Mantenimiento para transporte, recreación y comunicaciones	2,048,030	4,953	10,989	41,760	39,803	79,708	173,046	249,820	420,768	633,705
Esparcimiento y servicios	5,471.47	21,888	47,391	17,653	15,529	170,849	26,687	225,389	381,822	1,033,402
Sub Total de bienes y servicios que no están entre el EPS	119,885.89	179,309	204,512	245,475	274,888	328,441	406,334	497,120	616,563	834,044
Educación y esparcimiento	92.50	37.84	30.28	41.39	43.00	47.72	41.47	47.76	63.26	63.99
Educación y esparcimiento	21,986.62	16,410	48,880	179,548	126,489	147,324	179,231	206,254	248,422	308,433
Activos de esparcimiento	2,618.42	868	3,990	4,145	11,921	11,427	33,594	217,238	272,841	319,274
Programas para la lectura, recreación, deportes	2,883.25	11,950	14,379	65,537	31,318	69,242	126,420	181,091	328,051	462,572
Sub total esparcimiento y servicios	5,471.47	21,888	47,391	17,653	15,529	170,849	26,687	225,389	381,822	1,033,402
Transporte y mantenimiento	26,020.88	36,741	67,932	107,159	145,740	200,942	290,637	346,646	401,327	710,192
Transporte público	1,026,679	238,950	352,425	594,430	625,140	1,128,939	1,311,889	1,547,840	1,818,973	1,876,633
Transporte privado terrestre y otros servicios	2,334,229	46,289	65,028	65,460	62,119	93,567	145,772	199,267	248,351	388,559
Comunicaciones	7,380,631	4,990	13,880	15,007	27,740	34,644	48,996	79,302	83,494	1,199,337
Mantenimiento para transporte y comunicaciones	18,330,950	49,860	61,750	246,920	340,610	446,770	647,830	863,340	1,052,530	1,552,910
Bienes y Servicios de alta gama	10,826.79	23,915	352,810	574,432	625,140	1,128,939	1,311,889	1,547,840	1,818,973	1,876,633
Transporte privado terrestre y otros servicios	2,334,229	46,289	65,028	65,460	62,119	93,567	145,772	199,267	248,351	388,559
Servicios educativos	26,514.26	177,512	391,539	533,295	902,923	1,249,955	1,482,536	2,093,885	2,610,840	3,044,543
Servicios médicos y medicamentos durante el embarazo y parto	893,093	31,365	32,897	49,025	23,937	394,448	53,026	61,822	73,899	91,888
Cuidados Médicos	4,693,625	217,439	265,300	278,284	338,688	416,058	528,102	597,247	682,770	1,024,937
Seguros Médicos	32,927	3,176	3,231	5,657	14,760	6,703	19,610	5,076	41,167	90,129
Subtotal Total de bienes y servicios que están entre el EPS	561,331.76	613,983	658,645	651,119	640,819	640,819	640,819	640,819	640,819	640,819
Total Gasto de las Familias en Alimentos en Total Gasto	39.1	14.8	14.8	14.8	14.7	14.7	14.1	14.8	14.1	14.8
Alimentos y bebidas consumidas dentro y fuera del hogar y tabaco	7,023,444	2,849,103	4,078,889	5,179,473	6,299,489	6,629,193	7,984,024	9,149,349	10,599,437	12,035,433
Bebidas alcohólicas y no alcohólicas	4,969,627	1,683,844	2,581,324	3,626,291	4,602,533	5,117,717	6,020,265	7,463,060	8,647,296	10,779,999
Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar	645,108	87,413	233,098	322,289	339,687	502,653	852,544	671,299	1,116,325	1,583,291
Tabaco	15,361	1,542	1,452	4,802	4,148	42,951	53,528	79,423	81,124	123,217
EPS	13,166,443	281,228	349,820	634,677	838,949	1,288,649	1,767,981	2,269,228	2,994,064	4,483,127
Total Gasto de las Familias en Alimentos en Total Gasto	39.1	14.8	14.8	14.8	14.7	14.7	14.1	14.8	14.1	14.8
Total Gasto de las Familias en Bienes y Servicios que no están entre el EPS	119,885.89	179,309	204,512	245,475	274,888	328,441	406,334	497,120	616,563	834,044
Medicamentos sin receta	531,499	22,967	24,740	32,223	22,679	45,710	53,229	59,705	72,888	86,410
Cuidados Médicos y con Salud	6,194,927	270,218	279,889	303,655	325,864	402,221	586,391	679,849	785,488	1,202,138
Servicios médicos y medicamentos durante el embarazo y parto	893,093	31,365	32,897	49,025	23,937	394,448	53,026	61,822	73,899	91,888
Medicamentos sin receta	531,499	22,967	24,740	32,223	22,679	45,710	53,229	59,705	72,888	86,410
Seguros Médicos	32,927	3,176	3,231	5,657	14,760	6,703	19,610	5,076	41,167	90,129
Cuidados Médicos	6,194,927	270,218	279,889	303,655	325,864	402,221	586,391	679,849	785,488	1,202,138
Subtotal Total Alimentos y Bienes y Servicios que no están entre el EPS	648,623	613,983	658,645	651,119	640,819	640,819	640,819	640,819	640,819	640,819
TOTAL DEL GASTO DE LAS FAMILIAS MEXICANAS	120,881.78	243,292	270,124	306,594	315,707	393,260	507,153	637,939	757,182	1,074,863

Fuente: Encuesta Nacional del Ingreso y Gasto de los Hogares, 1998. INEGI

**TEJAS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.6.2 Impacto Regresivo del I.V.A

Con el propósito de identificar el efecto de la modificación en la estructura de las tasas y de los regímenes especiales del Impuesto al Valor Agregado, tanto en términos de recaudación como de impacto entre los distintos estratos de la población, se realiza a continuación un ejercicio que nos permite aproximarnos a tales medidas.

Partimos de un primer escenario, si desaparecen las tasas diferenciadas y el régimen especial, el impacto potencial recaudatorio sería del orden del 11.9%. Pero, de acuerdo al análisis del apartado anterior, tenemos que la estructura del gasto de las familias mexicanas que se encuentra gravado con la tasa general es sólo el 52.5%, por lo que representa una recaudación menor, esta sería del orden de 6.24% del PIB. Ver cuadro 3.18.

**Cuadro 3.18 Impacto de la Aplicación de la Tasa General del IVA
(Millones de pesos y porcentajes)**

Decil	Consumo Final Nacional		Consumo de Bienes y Servicios con Tasa General del 15%			Recaudación Estimada en Bienes y Servicios con Tasa General del 15%			Pago de IVA como % del gasto total familiar		Recaudación % del PIB		
	mbp	(%)	mbp	(%)	% del Gasto Familiar	Potencial	(%)	Efectivo	(%)	Potencial	Efectivo		
TOTAL	4,860,272	100.0	2,551,794	100.0	0.525	382,769	100.0	226,867	100.0	7.8	4.7	6.24	3.70
I	97,878	2.0	37,082	1.5	0.379	5,559	1.5	3,209	1.5	5.7	3.4	0.09	0.05
II	157,859	3.2	81,800	2.4	0.293	9,294	2.4	5,509	2.4	5.9	3.5	0.15	0.08
III	219,993	4.4	92,703	3.7	0.434	14,056	3.7	8,331	3.7	6.5	3.9	0.25	0.14
IV	268,917	5.6	118,084	4.5	0.430	17,410	4.5	10,319	4.5	6.4	3.8	0.29	0.17
V	327,747	6.7	140,918	5.5	0.427	21,002	5.5	12,448	5.5	6.4	3.8	0.34	0.20
VI	380,533	7.8	189,238	6.8	0.445	25,196	6.8	15,048	6.8	6.7	4.0	0.41	0.25
VII	482,418	9.8	230,390	9.0	0.478	34,598	9.0	20,482	9.0	7.2	4.2	0.56	0.33
VIII	604,913	12.2	298,730	11.7	0.502	44,810	11.7	26,599	11.7	7.5	4.5	0.73	0.43
IX	799,895	16.5	427,847	16.8	0.535	64,177	16.8	38,038	16.8	8.0	4.8	1.05	0.62
X	1,532,959	31.6	878,782	34.3	0.571	148,917	38.3	88,961	38.3	8.8	5.7	2.39	1.42

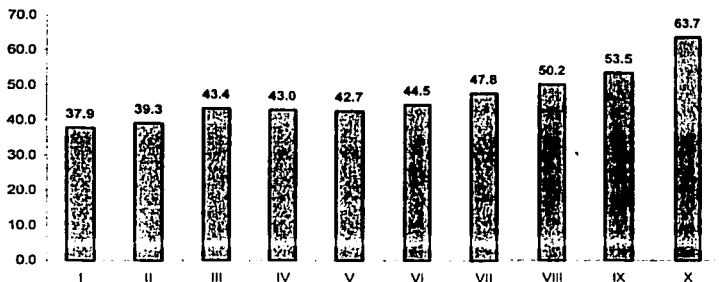
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH, 1998. ENEGI y CEFP de la H. Cámara de Diputados.

Si sólo se grava en el 52.5% del consumo nacional, observamos que este porcentaje es diferente entre las familias de acuerdo a su nivel de gasto. Por ejemplo, las familias más pobres (deciles I y II) destinan el 37.9% y 39.3% de su gasto en ese tipo de bienes, caso contrario con las familias de mayores ingresos que gastan 63.7%; es decir, el 10% de la población de mayores recursos aporta el 68% más al IVA que el decil I. Ver gráfica 3.18.

Por consiguiente, los principales contribuyentes del IVA se localizan en los estratos de mayores ingresos, en la gráfica 3.19 podemos observar que los tres últimos deciles de mayores ingresos aportan conjuntamente el 66.8% de este impuesto.

TEJES CON
FALLA DE ORIGEN

Gráfica 3.18 Gasto Familiar en Bienes y Servicios Sujetos a Tasa General del Impuesto al Valor Agregado (Porcentaje del Gasto Total de cada decil)



Fuente: Cuadro No. 3.18. Estructura del Gasto Familiar en México.

Caso contrario con el 10% de la población de menores recursos que aporta el 1.5% del gasto nacional de productos gravados, aunque represente el 37.9 del gasto total familiar en México. Los deciles del IV al VII contribuyen con niveles menores al 10%. Ver gráfica 3.19.

Gráfica 3.19. Distribución del Gasto Total Familiar (Participación % de cada decil en el gasto de bienes y servicios gravados con tasa general de 15%)



Fuente: Cuadro 3.18

En segundo escenario sería la aplicación de la tasa general del 15% a los alimentos y medicinas que actualmente se encuentran sujetos a tasa cero. Tomando los datos de la estructura del gasto total familiar en México, observamos que las familias mexicanas

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

destinan en promedio el 27.3% en la adquisición de esos bienes. Sobre esta base se hicieron los cálculos y se obtuvo que en caso de aplicar la tasa general del IVA del 15.0% a estos productos básicos, se podría lograr una recaudación efectiva de 117,923 millones de pesos, monto equivalente del 1.9% del PIB. Cuadro 3.19.

Cuadro 3.19 Impacto de la Aplicación de la Tasa General del IVA en Alimentos y Medicinas, 2001
(millones de pesos y porcentajes)

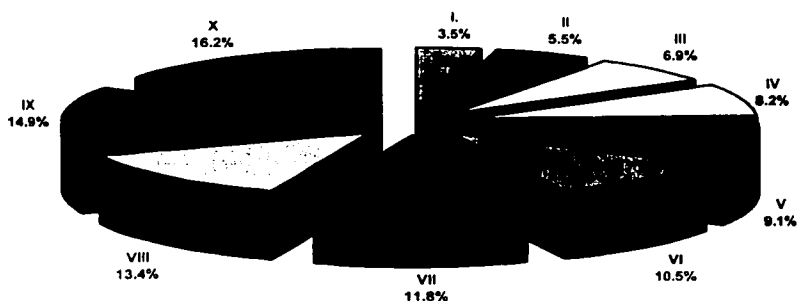
Decil	Consumo Final Nacional		Consumo de Alimentos y Medicinas con Tasa Cero			Recaudación Estimada de IVA en Alimentos y Medicinas			Pago de IVA como % del gasto total familiar		Recaudación % del PIB/1		
	mip	(%)	mip	(%)	% del Gasto #grupos	Potencial	(%)	Efectiva	Potencial	Efectiva	Potencial	Efectiva	
TOTAL	4,880,272	100.0	1,326,394	100.0	0.273	186,958	100.0	117,823	4.1	2.4	3.2	1.9	
I	97,878	2.0	46,467	3.5	0.476	6,970	3.5	4,131	7.1	4.2	0.11	0.07	
II	157,859	3.2	73,028	5.5	0.463	10,954	5.5	6,403	8.9	4.1	0.19	0.11	
III	215,953	4.4	91,170	6.9	0.422	13,878	6.9	8,105	8.5	3.8	0.22	0.13	
IV	268,917	5.6	106,341	8.2	0.405	16,407	8.2	9,724	8.2	6.1	0.27	0.16	
V	327,747	6.7	120,226	9.1	0.387	16,034	9.1	10,889	9.1	5.5	0.29	0.17	
VI	360,535	7.8	136,217	10.5	0.366	20,883	10.5	12,277	10.5	5.5	0.34	0.20	
VII	482,418	9.9	155,919	11.8	0.323	22,368	11.8	13,862	11.8	4.6	0.36	0.23	
VIII	594,513	12.2	177,758	13.4	0.299	26,854	13.4	15,804	13.4	4.5	0.27	0.43	0.26
IX	799,895	16.5	197,801	14.9	0.247	29,670	14.9	17,585	14.9	3.7	0.22	0.48	0.29
X	1,533,959	31.6	215,627	16.2	0.140	32,314	16.2	19,152	16.2	2.1	1.2	0.53	0.31

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH, 1998. ENEGI y CEFP de la H. Cámara de Diputados.

/1. Se utilizó el PIB de 6,133,100 del 2001

Observamos que las mayores aportaciones a la recaudación las realizarían el 30% de las familias más ricas con 0.86% del PIB conjuntamente, caso contrario con el 10% de la población más pobre que contribuye con el 0.07% del producto. Sin embargo, al analizar la estructura de la canasta de consumo familiar, se observa que el decil de menores ingresos destinan la mayor proporción de su gasto al consumo de estos bienes, pues gasta 47.6% en la adquisición de alimentos y medicinas.

Gráfica 3.20 Distribución del Gasto Total en Alimentos y Medicinas según decil de Ingreso

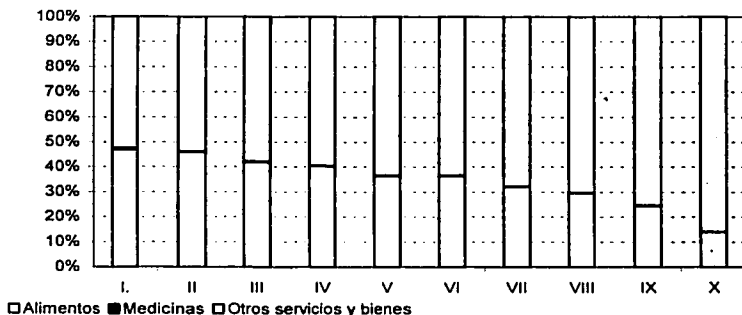


Fuente: Cuadro 3.19

TEJES CON FALLA DE ORIGEN

En cambio, dicha proporción disminuye en la medida en que el nivel de ingresos se incrementa, de tal manera que el 10% de la población de mayores ingresos (décil X) gasta solamente 14% en la adquisición de dichos bienes. Ver cuadro 3.19.

Gráfica 3.21 Gasto en Alimentos y Medicinas como Proporción del Gasto Total Familiar Según decil de Ingreso

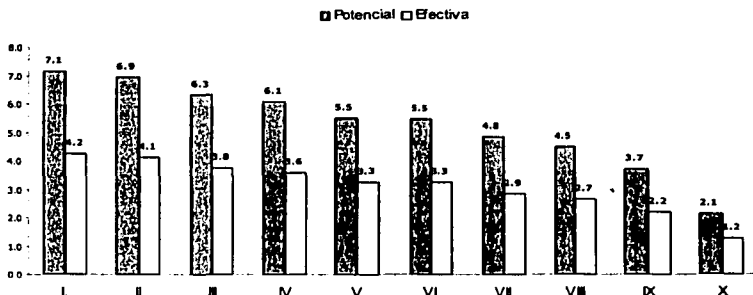


Consecuentemente, el impacto de esta medida entre los estratos de la población sería más sensible en las familias más pobres, pues el pago del IVA en Alimentos y Medicinas sería 3.4 veces mayor que en los estratos de más alto ingreso. Ver gráfica 3.21

Lo anterior provocaría que la población más pobre debiera ajustar su gasto total en 4.2% en términos efectivos, frente a un 1.2% de los estratos más ricos (décil X). Esta situación se explica porque los deciles más pobres gastan menores cantidades en Alimentos y Medicinas, pero respecto de su gasto total son los más importantes (47.6% del total), lo que genera un impacto totalmente regresivo. Ver gráfica 3.22

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Gráfica 3.22 Porcentaje del Gasto Familiar para el Pago de IVA

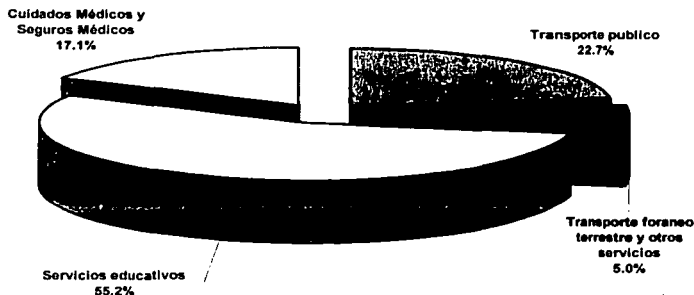


Fuente: cuadro 3.19

Un tercer escenario sería el efecto de la aplicación de la tasa general del 15% a los bienes y servicios que actualmente se encuentran exentos. Por consiguiente tomando nuestra estructura del gasto familiar señalado anteriormente, tenemos que las familias mexicanas gastan en promedio el 20.48% del gasto total en bienes servicios exentos. Dicha cantidad se divide en 55.2% el gasto en servicios educativos, siguiéndole el transporte público con 22.7% y el gasto de los cuidados médicos y seguros con un 17.1% respecto al gasto promedio de los bienes y servicios exentos. Ver gráfica 3.23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gráfica 3.23 Gasto Familiar en Bienes Exentos
(Distribución Porcentual por Objeto de Gasto)



Fuente: Cuadro 3.19

En caso que se implementará la medida de gravar a estos bienes y servicios con la tasa general del IVA implicaría captar una recaudación efectiva de 88 mil 501 millones de pesos, monto equivalente al 1.4 del PIB. Ver cuadro 3.20.

Cuadro 3.20. Impacto de la Eliminación del Régimen de Exención del IVA
(Millones de pesos y porcentajes)

Decil	Consumo Final Nacional		Consumo de Bienes y Servicios Exentos		% del Gasto Familiar	Recaudación Estimada de IVA en Bienes y Servicios Exentos				Pago de IVA como % del gasto total familiar		Resolución % del RRF1	
	mp	(%)	mp	(%)		Potencial	(%)	Efectiva	(%)	Potencial	Efectiva	Potencial	Efectiva
TOTAL	4,860,272	100.0	966,461	100.0	0.206	148,319	100.0	88,501	100.0	3.1	1.8	2.43	1.44
I	97,678	2.0	14,280	1.4	0.146	2,142	1.4	1,270	1.4	2.2	1.3	0.03	0.02
II	157,869	3.2	23,006	2.3	0.146	3,451	2.3	2,045	2.3	2.2	1.3	0.06	0.03
III	215,953	4.4	31,314	3.1	0.146	4,687	3.1	2,784	3.1	2.2	1.3	0.08	0.05
IV	299,917	5.6	45,084	4.5	0.167	6,753	4.5	4,028	4.5	2.5	1.5	0.11	0.07
V	327,747	6.7	57,856	6.8	0.207	10,180	6.8	6,034	6.8	3.1	1.8	0.17	0.10
VI	380,533	7.8	72,725	7.3	0.191	10,909	7.3	6,466	7.3	2.9	1.7	0.18	0.11
VII	482,418	9.9	96,318	9.7	0.200	14,446	9.7	8,563	9.7	3.0	1.8	0.24	0.14
VIII	584,513	12.2	119,854	12.0	0.202	17,978	12.0	10,656	12.0	3.0	1.8	0.29	0.17
IX	769,696	16.5	175,803	17.7	0.220	26,370	17.7	15,630	17.7	3.3	2.0	0.43	0.25
X	1,533,969	31.6	349,212	36.1	0.228	52,382	36.1	31,047	36.1	3.4	2.0	0.85	0.51

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH, 1998. ENEGI y CEFP de la H. Cámara de Diputados.

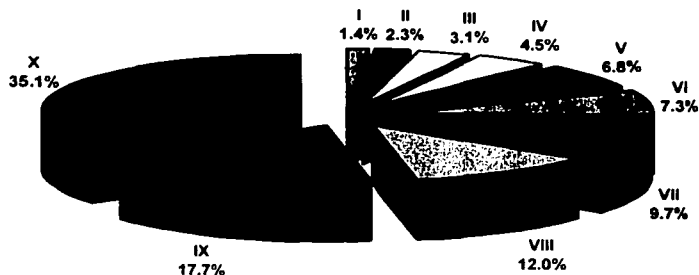
1. Se utilizó el PIB de 6,133,100 del 2001

Respecto a la distribución por deciles se muestra que el 10% de la población de más altos ingresos, concentra el 35.1% del gasto nacional en bienes y servicios exentos, en tanto el gasto del decil más pobre apenas representa el 1.4% del total. En la gráfica 3.24 también

TESIS CON
FALLA LE CRIGEN

podemos observar que los deciles IX y VIII concentran el 29.7 del gasto, caso contrario con los deciles II al VII que concentran el 33.7% del gasto promedio en bienes y servicios.

**Gráfica 3.24. Distribución del Gasto Total Familiar
(Distribución del gasto en bienes y servicios exentos)**



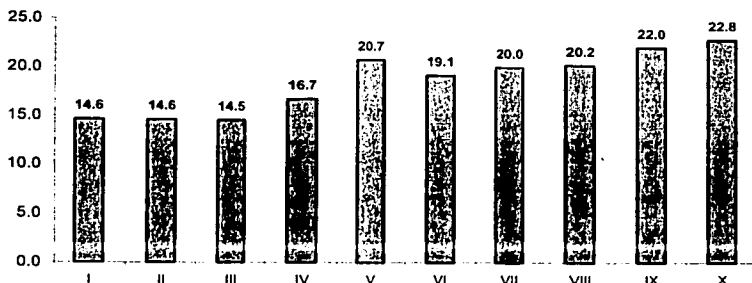
Fuente: Cuadro 3.20

Esta proporción se modifica al observar la canasta de consumo por cada decil, pues mientras que los más ricos gastan el 22.8% en bienes y servicios exentos, el 10% de los más pobres lo hacen con el 14.6, esto significa que a pesar del gasto relativamente reducido que realizan las familias más pobres en el conjunto nacional, el peso en su canasta de consumo se incrementa más que proporcionalmente frente a la estructura del consumo de las familias más ricas. (Ver gráfica 3.25).

Por otro lado, la recaudación efectiva que podría captarse de 88 mil 501 pesos, estaría aportada en mayor medida por los estratos de la población de mayores ingresos, toda vez que el 30% de las familias más ricas aportarían el 64.8% del total. El restante 35.2%, estaría siendo generada por el 70% de la población de ingresos más bajos. (Ver cuadro 3.20). Por consiguiente la aplicación directa del IVA a los bienes exentos afectaría proporcionalmente más a los estratos de mayores recursos, toda vez que esos productos y servicios constituyen una parte más amplia dentro de la estructura de su gasto en comparación con las familias más pobres.

TECIS CON
FALSA DE ORIGEN

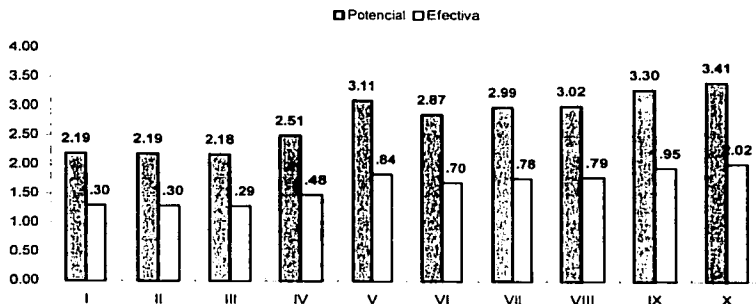
**Gráfica 3.25 Gasto Familiar y Servicios Exentos
(Porcentaje del Gasto Total de cada decil)**



Fuente: Cuadro 3.20

Como se observa en la siguiente gráfica 3.26, al introducir a los bienes y servicios exentos en el régimen general, el gasto de las familias mexicanas tendría que ajustarse en términos efectivos alrededor de 1.4%. El ajuste tendría ciertas características de progresividad, pues mientras el decil más pobre debería ajustar su gasto efectivo en 1.3, el decil más rico lo haría en 2.02%.

**Gráfica 3.26 Impacto de la Aplicación del IVA a Bienes Exentos
(Porcentaje del gasto familiar para el pago de IVA)**



Fuente: Cuadro 3.20

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Con base a los resultados que se obtuvieron en la realización de los ejercicios anteriores, se pudo percibir que existen efectos regresivos (impactos negativos) en el caso de desaparecer la tasa en alimentos y medicinas para las familias más pobres del país (del decil I al III), pero también encontramos progresividad en las cargas impositivas para el caso de los bienes y servicios exentos para las familias más ricas, es decir estarían pagando en mayor proporción respecto a los deciles más pobres. Por lo tanto, la estructura de la canasta del consumo de los estratos de la población de menores ingresos, así como la propia dimensión de su gasto respecto al total nacional, hacen que estos sectores sean más sensibles a movimientos a las diferentes tasas de los impuestos.

A continuación, se analiza las propuestas de reforma fiscal respecto del impacto a la modificación de la estructura actual del IVA por parte de los dos principales partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, el PRI y el PRD.

3.7 Propuestas Alternas de Reforma al Impuesto al Valor Agregado por las Diferentes Fracciones Representadas en el H. Congreso de la Unión y otros grupos de poder.

La iniciativa de reforma planteada por el ejecutivo federal, trajo consigo, una serie de importantes discusiones en torno a los impactos que la misma generaría, como es de suponerse los partidos ahora de oposición al PAN, presentaron alternativas diferentes que pretendían solucionar en el pleno del Congreso, las discrepancias y desacuerdos surgidos en el cabildeo.

En el presente apartado, se verá de manera generalizada los principales planteamientos de los dos partidos de mayor relevancia y representación junto con el ahora partido oficial: PRI Y PRD, enfatizando el análisis de ambos, en torno al impuesto al valor agregado.

3.7.1 Argumentaciones del PRI en el Congreso de la Unión para la Modificación de la Propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva del Ejecutivo.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) elaboró un documento llamado "Una Propuesta Viable de Reforma Hacendaria para México", en la cual rechaza la propuesta presentada por el Ejecutivo de la NHPD. Este partido argumentaba que la eliminación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en especial de la tasa del 0% y el rubro de exentos en consumos básicos como alimentos, medicinas, educación, libros, entre otros afectarían negativamente en los ingresos de las clases más necesitadas del país y la baja de la tasa del ISR al 32% beneficiaría a los de mayores ingresos".³

De los supuestos de compensación para mitigar esta afectación; -el cual el Ejecutivo Federal planteaba dos esquemas de compensación para la población más necesitada, uno; por medio del programa PROGRESA, dirigido a la población rural, apoyando a 5.2 millones de familias con una transferencia en efectivo de \$108 pesos al mes, mientras que a la clase trabajadora urbana se le ofrecía un incremento del crédito al salario de \$900 pesos al año-esta Fracción Parlamentaria determinó que en el primer caso, los análisis efectuados comprueban que dichas cantidades son insuficientes para ese sector de la población, además

³ Una Propuesta Viable de Reforma Hacendaria para México. Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional. Octubre del 2001. Propuesta presentada de Reforma Fiscal para su discusión en el Seno del Congreso de la Unión, contra "La Nueva Hacienda Pública Distributiva.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

que la Secretaría de Desarrollo Social solamente cuenta con un padrón de 2.5 millones de beneficiarios, lo que implicaría problemas de cobertura en la práctica.⁴

Con referencia al crédito al salario, este fracción señala "se identificaron dos problemas: uno es, el monto del crédito no se incrementa en la cantidad que señala el Ejecutivo Federal, sino en \$672 pesos al mes, y que es aplicable sólo para los trabajadores asalariados que devengan un salario mínimo de la zona "C"; ya que para quienes ganan un salario mínimo de las zonas "A" o "B" dicho crédito al salario en realidad disminuiría de \$4,228 a \$4,000 pesos al año. Por otra parte, al pretender gravar la iniciativa las prestaciones sociales con el ISR, se nulifica el beneficio del crédito al salario, por lo que el trabajador no contaría con mayores recursos efectivos para sufragar el costo de los nuevos gravámenes al consumo."⁵

Por lo anterior, esta fracción argumenta que la reforma planteada por el Ejecutivo Federal, es sin duda, inobjetablemente regresiva, ya que afecta en mayor medida a quien menos tiene y que los pretendidos mecanismos de compensación, si bien se determinan en lo general como ineficientes e insuficientes para la población objetivo, para el estrato de población con mayores ingresos serían más que generosos, ya que la iniciativa pretende disminuir la tasa marginal máxima del ISR personal del 40% al 32%, siendo los más beneficiados los que más tienen.⁶

Adicionalmente, este Partido considera que la iniciativa Presidencial se turna al Poder Legislativo en un entorno macroeconómico de elevado crecimiento, acompañado de un periodo de incremento real en el poder adquisitivo de los salarios, situación que de abril del presente año al 2001, ha cambiado diametralmente. Ya que la economía mexicana está ahora en la antesala de la recesión económica. De hecho, para una buena parte de los sectores productivos la recesión es ya una realidad. La tasa de desempleo abierto muestra señales de crecimiento y la tendencia del poder adquisitivo del salario se encuentra de nuevo con trayectoria a la baja.

Destaca, esta fracción: "que bajo un entorno macroeconómico como el que atraviesa la economía mexicana en la actualidad, aprobar una reforma fiscal como la que propone el Ejecutivo Federal, conduciría a un agravamiento de la crisis productiva y a un fuerte impacto negativo en el mercado interno, único motor del endeble crecimiento económico registrado al primer semestre de este año. De esta manera, la iniciativa en comento tiene que ser sustancialmente corregida y retomar una visión viable para el México que vivimos, considerando los problemas que tenemos que enfrentar en el corto y largo plazo y los planteamientos que incluimos en esta propuesta, son producto de un amplio análisis de las consultas entre los sectores productivos, profesionales, académicos, sociales, y de gobiernos locales, recabadas en los foros realizados por esta Fracción Parlamentaria en diversos estados del País, lo que nos permiten enriquecer nuestra visión y presentar una propuesta incluyente y responsable que no afecte a las clases más necesitadas del país".⁷

Entre los principales lineamientos fundamentales de esta Fracción Parlamentaria para la aprobación de una Reforma Hacendaria Alterna encontramos:

⁴ Idem. Propuesta del PRI

⁵ Idem. Propuesta del PRI

⁶ Idem. Propuesta del PRI

⁷ Idem. Propuesta del PRI

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- No gravar con el Impuesto al Valor Agregado los consumos básicos de la población, tales como alimentos, medicamentos y libros.
- Un nuevo Federalismo que otorgue mayores potestades tributarias a estados y municipios, que les permita contar con mayores recursos propios para responder a los requerimientos y necesidades de sus habitantes.
- Diseñar un nuevo régimen fiscal para el sector energético, que además de contribuir al gasto público, permita realizar las inversiones necesarias para incrementar la capacidad productiva de hidrocarburos y de energéticos.
- Incluir incentivos a la Inversión, al crecimiento económico sostenido y al combate a la pobreza.

De esta manera este Partido (PRI) sostiene que gravar alimentos, medicamentos y otros consumos básicos de la población, es una medida altamente regresiva que lesiona proporcionalmente más a quienes menos tienen, por lo que se opone a esta propuesta del Ejecutivo Federal.

Otra de las propuestas de la Reforma Hacendaria, que considera esta fracción es considerar conveniente que se inicie un proceso ordenado de devolución de potestades tributarias a Estados y Municipios, misma que les permita allegarse de recursos para sufragar las crecientes necesidades de los gobiernos locales y reducir la elevada dependencia que actualmente se tiene en recursos provenientes de la Federación.

También propone eliminar las iniquidades que contiene la actual fórmula de distribución de los recursos federales participables, lo cual es un reclamo generalizado en las entidades del país.

En referencia al régimen fiscal de energéticos, principalmente de hidrocarburos, se sugiere un mayor otorgamiento de libertad presupuestal a PEMEX, que le permita beneficiarse de economías presupuestales y de posibles mayores ingresos no recurrentes que ocasionalmente pudiera tener, para destinarlos a propósitos de inversión que coadyuven a recuperar e incrementen las reservas de hidrocarburos de la Nación.

Esta propuesta priísta alterna se sostendría bajo los ejes centrales de dar mayor impulso a la seguridad jurídica, así como mayor simplificación fiscal, y ampliación de la base de contribuyentes, principalmente de los sectores que actualmente no contribuyen, como los elementos que proporcionarán una mayor recaudación tributaria, misma que debe ser aplicada a reducir los grandes rezagos sociales.

Entre las líneas fundamentales de acción para configurar la Reforma Tributaria Alterna de esta Fracción Parlamentaria se tienen:

- Establecer una legislación tributaria eficiente, apegada a principios constitucionales de equidad y proporcionalidad, que estimule el ahorro, promueva el empleo y el crecimiento económico con desarrollo regional equilibrado, y al mismo tiempo nos permita ser competitivos en el ámbito internacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Establecer un régimen de seguridad jurídica a través del cual el Ejecutivo Federal y sus dependencias no puedan modificar discrecionalmente los elementos esenciales de las disposiciones fiscales mediante reglamentos y resoluciones administrativas.
- Simplificar las disposiciones fiscales con la finalidad de limitar el margen de interpretación, utilizando un lenguaje claro, breve y entendible.
- Contar con una administración tributaria eficiente, estableciendo las responsabilidades que correspondan a los funcionarios, así como redefinir el marco de actuación del Servicio de Administración Tributaria.
- Contemplar cambios estructurales de largo plazo, que por su naturaleza no puedan entrar en vigor de manera inmediata.

Adicionalmente que ante la ausencia de mecanismos que garanticen una completa transparencia en el uso de los recursos públicos y de una adecuada rendición de cuentas, que la propuesta alterna incluya con precisión los siguientes elementos:

- Claridad en el destino de los mayores recursos originados con la reforma.
- Redefinición de las atribuciones legislativas en materia de gasto público y de ajustes presupuestales.
- Reconstrucción del gasto público federal y el de las entidades públicas que lo deben ejercer, atendiendo a los grandes objetivos nacionales, incorporando esquemas adicionales de supervisión y de rendición de cuentas.
- El refuerzo de la seguridad jurídica del contribuyente, así como una mayor simplificación, son temas que están escasamente incluidos en la iniciativa presidencial y que consideran, deben ampliarse en su contenido, para que la reforma que se apruebe dé como resultado una nueva relación entre el contribuyente y la autoridad fiscal, que proporcione mayor confianza y que conduzca a una mayor recaudación efectiva.

Por lo anterior, se concluye que estas adecuaciones tendrían un mayor impacto recaudatorio que la propia reforma al IVA, donde se busca gravar proporcionalmente más a las clases más necesitadas.

Esta Fracción Parlamentaria realiza algunas estimaciones para evaluar el posible impacto recaudatorio que se tendría si se contara con una legislación acorde con los principios de seguridad jurídica y simplificación, elementos esenciales que son tomados en cuenta para que los contribuyentes no encuentren justificación para no cumplir con sus obligaciones constitucionales, ya que al tener un escenario de certidumbre, se evitarían las amenazas y la corrupción por parte de las autoridades, alentando el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

De esta manera, dicha propuesta estima una recaudación adicional en 1.22% del PIB, siempre y cuando se lograra abatir la evasión del IVA y del ISR en un 10%, es decir, reduciría del 35% estimado actual, a niveles del 25%, meta que según esta propuesta es

perfectamente factible en un horizonte de dos años, bajo un entorno de una mayor seguridad jurídica, simplificación y replanteamiento de la función de fiscalización del Servicio de Administración Tributaria (SAT)⁸

Por otra parte, es importante señalar que la propuesta alterna que presenta este Partido, forma parte de una primera etapa de un proyecto estructural de mayor alcance para reformar completamente el sistema fiscal mexicano, ya que se busca darle estabilidad y permanencia a las disposiciones fiscales y como consecuencia, mayor certidumbre y seguridad jurídica a todos los contribuyentes.

3.7.2 Argumentos del Rechazo de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional a la modificación de la Estructura de la Tasa General del Impuesto al Valor Agregado.

Los argumentos vertidos por parte de la fracción parlamentaria del PRI para no gravar con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) los consumos básicos de la población, tales como alimentos, medicamentos y libros, parten de la plataforma política de este Partido. Se señala en dicho documento "nuestro Partido Revolucionario Institucional, ha incluido como una de sus premisas el no gravar los consumos básicos de la población, incluyendo entre estos a los alimentos, medicamentos y libros, por señalar los más importantes".⁹ Por consiguiente "esta Fracción Parlamentaria, coincide plenamente con la posición del Comité Ejecutivo Nacional del PRI; por lo que nuestra propuesta contempla mantener, en principio, las mismas bases gravables para los consumos básicos de la población".¹⁰

Para mantener lo anterior esta Legislatura del PRI en el Congreso de la Unión, establece la importancia del tema del Federalismo Fiscal, como parte de una nueva propuesta, pues considera que se encuentra estrechamente vinculado al gravamen al consumo. Señalando que en buena medida, esta iniciativa ya ha sido lo suficientemente discutida; cito lo siguiente de este documento: "se ha planteado en diversos foros que el camino mas adecuado para devolver potestades tributarias a los gobiernos locales es a través de un impuesto al consumo que sea administrado por las entidades federativas y puedan utilizarlo para su gasto público sin más restricciones que las impuestas por sus legislaturas locales. Siendo el fortalecimiento del Federalismo uno de los lineamientos señalados por esta Fracción Parlamentaria como requisito indispensable para la aprobación de cualquier proyecto de reforma fiscal alterna, consideramos pertinente incluir en nuestra propuesta la reducción de la tasa general del IVA del 15% al 12%, en aquellos estados que apliquen un gravamen al consumo final del 3%, transfiriendo así potestades tributarias a los Estados para que participen del esfuerzo recaudatorio nacional".¹¹

Además, este Partido considera que los Estados y la franja fronteriza donde actualmente se aplica la tasa general del 10%, se reduzca al 7%; excluyendo de esta tasa reducida la enajenación de vehículos automotores nuevos. Por consiguiente, mientras las legislaturas locales aprueban sus propios procesos legislativos, se podría aplicar la tasa general a nivel federal, por un periodo predeterminado, estipulando que 3 puntos de ese gravamen serían

⁸ Idem. Propuesta PRI.

⁹ Una Propuesta Viable de Reforma Hacendaria para México. Cap. Impuesto al Valor Agregado. Pag. 47. H. Congreso de la Unión. LVIII Legislatura. Fracción Parlamentaria del PRI. México. DF 2001.

¹⁰ Idem p. 47

¹¹ Idem p. 47

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

transferidos a los estados y municipios de conformidad con las reglas que disponga el Congreso de la Unión.

3.7.3 Pago y Momento de Causación.

Respecto al monto de la causación, esta Fracción Parlamentaria plantea que el esquema de traslado y acreditamiento del impuesto se calcula sobre la base del flujo de efectivo, con lo cual sé esta de acuerdo con la Propuesta del Ejecutivo respecto al cálculo de este impuesto. El argumento señalado es: se evita pagar un impuesto al fisco federal aún cuando el contribuyente no lo haya cobrado. Incluso, en algunos casos, la Ley actual no permite su compensación no obstante forme parte de una cuenta incobrable. De esta manera se ratifica que el acreditamiento deberá efectuarse únicamente cuando el contribuyente lo haya pagado.

Por otra parte, el PRI no esta de acuerdo en que se pueda perder el derecho al acreditamiento de este impuesto dos meses después de haberse pagado, así como en las reglas de devoluciones de saldos a favor que plantea la iniciativa. Por lo que propone, en cambio, el derecho al acreditamiento subsista durante el ejercicio fiscal, ya que en su propuesta, la causación del impuesto se mantiene en base anual.

3.7.4 IVA Acreditable

Respecto al IVA acreditable esta Fracción esta de acuerdo en considerar acertada la propuesta de regresar a la mecánica anterior de cálculo del IVA acreditable proporcional para contribuyentes con operaciones gravadas y exentas, por lo que se considera que esta modificación debe ser aprobada. Bajo esta misma línea, se propone adicionalmente se clarifique que las personas morales no contribuyentes que reciben cuotas exentas de IVA de sus integrantes, no tienen derecho a devolución.

3.7.5 Devolución de Saldos a Favor

Con relación a la Devolución a saldos a favor se menciona por parte de este Partido que existe un reclamo generalizado de la pretensión de limitar el derecho de los contribuyentes a recibir la devolución de los saldos que existen a su favor en el impuesto al valor agregado, puesto que se establece que únicamente se podrá obtener la devolución si en los cinco meses posteriores al mes que se obtuvo el saldo a favor, no se tiene impuesto a pagar. Lo anterior permite que el fisco disponga indebidamente de las cantidades a favor de particulares, o que definitivamente haga ilusorio el derecho a recibir la devolución. Por lo que propone este Partido, es eliminar esta limitación del lapso de cinco meses, así como la condición de que no se tenga impuesto a pagar.

En materia de plazos para efectuar las devoluciones de saldos a favor, se sugiere por esta fracción que se mantengan los actuales, pero que se agilicen los procedimientos de revisión y se reduzcan los causales de rechazo. En caso de que algunos acreditamientos sean cuestionados por la autoridad fiscal, solo se podrá retrasar la devolución de los saldos cuestionados, debiendo proceder con el trámite de los demás saldos.

3.7.6 Impacto Recaudatorio de la Propuesta Viable de Reforma Hacendaria para México

La fracción parlamentaria del PRI en el Congreso de la Unión realizó estimaciones, a su parecer, recaudatorias de las propuestas presentadas en dicho documento. Se delimita en debatir respecto a la información disponible utilizable, ya que no siempre es suficiente para una valuación precisa, dado que la mayoría de las mismas se realizan bajo la metodología conocida como "ceteris paribus", es decir, considerando todas las demás variables sin cambio alguno.

Por lo anterior, se dispensa ante los cambios en la conducta económica del contribuyente, originadas por estas reformas, que afecten variables que a su vez incidan en la recaudación vía una segunda o posterior ronda.

Por otra parte, se considera la depreciación anticipada de activos, descontada a valor presente, finalmente incide sólo en los tiempos en que se recibe la recaudación, más no así en el valor presente de la misma, por lo que determinar el costo inmediato, de corto plazo, resulta parcial e incompleto, puesto que la medida redunda posteriormente a partir del segundo año en una menor depreciación, y por consecuencia, en una mayor recaudación que compensa totalmente la menor recaudación registrada en el año uno.

Otras estimaciones presentadas por el PRI, incluyen supuestos y/o parámetros predeterminados que apoyan la valuación de las mismas, mientras que en el caso de algunas deducciones o estímulos, se preestablecen cantidades objetivo con propósito de acotar el costo fiscal de dichas medidas. Por otra parte, se estima que la mayoría de los estímulos a la inversión que se proponen, aplican exclusivamente a inversiones en el margen, procurando generar mayor actividad económica en áreas donde es socialmente rentable, lo que minimiza el costo fiscal por tratarse de inversiones que de otra manera no se hubieran realizado.

Respecto al combate a la evasión y a la elusión, señala esta fracción que las medidas que se complementan con un fuerte impulso a la seguridad jurídica del contribuyente y a la simplificación administrativa, esta propuesta supone, para el caso del ISR y del IVA, una reducción en la evasión de un 10%, la cual se alcanzaría en un plazo de dos años.

Por lo tanto, en los términos de recaudación, representa un incremento de 74.7 miles de millones de pesos, cifra equivalente al 1.22% del PIB. El ejercicio numérico supone que este beneficio se conseguiría en un lapso de dos ejercicios fiscales. Es decir dos años.

Esta propuesta de la fracción Parlamentaria del PRI arroja un incremento en la recaudación para el año 2002 de 131,600 millones de pesos para los tres órdenes de gobierno, lo que representa un 2.146% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que para el año 2003 el incremento en la recaudación ascendería a cerca de 190,100 millones de pesos, representando el 3.112% del Producto Interno Bruto Nacional esperado para este año.

Respecto al efecto recaudatorio por el IVA, se estima una reducción en la recaudación proveniente de aplicar una tasa generalizada del 12% en lugar de la del 15%, se tomó como base la recaudación esperada para 2001, de 204.2 mmp, y se ajustó linealmente, por lo que reducir la tasa federal en tres puntos porcentuales equivale a una pérdida de recaudación federal del orden de los 41,447.3 mdp, un 0.676 del PIB del 2001. Aplicando a esta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reducción las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, se ajusta esta baja por Participaciones y Aportaciones en un porcentaje ligeramente superior al 28%, determinando así la merma en recaudación Federal de 29.8 miles de millones que se reporta, cantidad equivalente al 0.486% del PIB.¹²

Con relación a la mayor eficiencia recaudatoria (50% de 10%) se estima una aportación 0.257% junto con 0.180% respecto al PIB por parte de los contribuyentes menores, por consiguiente habría una pérdida recaudatoria total del IVA de 300,521.9 millones de pesos, es decir un 0.049 del PIB¹³ (Ver cuadro 3.21).

3.7.7 Impacto del 3% del Impuesto Estatal al Consumo por Entidad Federativa

Respecto al Impuesto al Consumo Estatal del 3% en las entidades federativas como parte de la Propuesta de Reforma Fiscal y apoyar un mayor federalismo de esta fracción priísta; estima un impacto de recaudación total del orden de 85,819.5 millones de pesos sobre consumo final, monto equivalente al 1.399 como porcentaje del PIB. Ver cuadro 3.21. En esta estimación se considera la participación relativa de cada entidad federativa. Dentro de esta distribución se toma en cuenta tanto al consumo final como al consumo intermedio.

Para este ejercicio se aplicó la misma proporción de bienes gravados que actualmente tiene el IVA, y el mismo porcentaje de eficiencia recaudatoria a nivel Nacional. La tasa aplicada fue del 3% para todas las Entidades Federativas. La recaudación adicional que se consigna ya se presenta neta de la disminución en Participaciones y Aportaciones producto de la reducción de la tasa general del IVA del 15% al 12%. Ver cuadro 3.22

12 Esta fracción parlamentaria del PRI determina que el gravamen al consumo, de acuerdo a la literatura económica, posee características regresivas, esto debido a que impacta relativamente más, a quien menos tiene, ya que por definición, los deciles de la población con más bajos ingresos consumen la totalidad de sus ingresos, mientras que a niveles altos de ingreso, el consumo solo ocupa una proporción del ingreso total. Otro aspecto teórico de importancia que conviene señalar, es el referente a la sugerencia de aplicar una tasa uniforme a todos los consumos, ya que esto evita distorsiones en precios relativos, simplifica la administración y elimina posibles beneficios a la elusión. No obstante lo anterior, los Países que aplican una única tasa de gravamen, son la excepción, más que la regla. Dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sólo tres Países aplican una tasa uniforme, Nueva Zelanda, Dinamarca y Japón, mientras que los otros 25 Países restantes aplican tasas diferenciadas. Algunos de ellos aplican incluso hasta cinco tasas diferentes. Es decir, lo que teóricamente parece correcto, en la práctica es difícil de instrumentar debido a la regresividad de este tributo, lo que obliga a los hacendados de política fiscal a ponderar en mayor medida los aspectos políticos. Por otra parte, si continuamos explorando la teoría económica impositiva, lo que encontramos es la recomendación de utilizar gravámenes directos versus indirectos, esto debido a que la incidencia impositiva está claramente definida en los primeros, cosa que no necesariamente ocurre con los impuestos indirectos, entre los que destaca el IVA. Aquí encontramos que la tendencia mundial también es contraria a la teoría, ya que los Países del mundo se están moviendo hacia los impuestos indirectos, lo cual se explica porque éstos son más fáciles de administrar y poseen mayor eficiencia recaudatoria por peso gastado, lo que en términos costo beneficio es muy atractivo para los administradores fiscales. Actualmente en México, más del 50% de los impuestos provienen de impuestos indirectos, y la recomendación técnica sería la de reducir esta participación a niveles no superiores al 30%. No obstante que en esta propuesta se plantea rechazar la propuesta del Ejecutivo Federal de gravar con la tasa del 15% los consumos de alimentos y medicamentos, en esta nota técnica se incluyen algunos comentarios a las valuaciones económicas presentadas por la Secretaría de Hacienda, por considerarlo de interés para el lector.

¹³ Se utilizó el PIB de 6,133,100 mdp publicado en los Criterios Generales de Política Económica para 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 3.21 Propuesta de Recaudación Estatal del PRI de 3% y 12% del IVA

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO DE 3% ESTATAL SOBRE CONSUMO FINAL

ESTADO	Total de Participaciones	Estructura % de Participaciones	Disminución en recad. Participativa con IVA de 12%	Consumos estatales 2001 (C. Finales)	Estructura % de Consumos Estatales	Cifras en millones de pesos			
						Recaudación Estatal 3% sobre Consumos Final *	Efecto Neto para Estados con Particip. 20% Particip.	Efecto Neto para Estados con 3% Consumos Intermedios *	Efecto Neto para Estados con 3% base Anual
AGB.	2,250.1	1.18%	134.8	44,304.0	1.18	843.9	-409.3	1,120.4	805.8
BC.	8,840.8	2.83%	331.3	131,371.0	3.41	1,812.7	1,281.4	3,322.2	2,980.9
BCR.	1,322.3	0.68%	78.1	21,188.9	0.55	280.1	181.0	535.8	438.8
CAMP.	2,250.2	1.17%	128.3	40,331.3	1.05	498.6	-260.2	1,023.0	838.6
COAH.	4,834.0	2.49%	289.0	127,818.5	3.31	1,583.4	1,278.4	3,228.4	2,935.7
COL.	1,483.1	0.76%	88.7	27,188.8	0.55	280.1	171.4	533.8	437.2
CHIH.	7,037.3	3.61%	443.9	85,192.9	1.70	804.0	-358.1	1,606.2	1,210.3
CHTL.	8,761.4	2.87%	344.5	108,416.2	4.33	2,047.8	1,703.3	4,219.3	3,874.0
DF.	24,854.9	12.81%	1,482.2	878,834.0	22.78	10,784.0	9,277.8	22,173.8	20,687.7
DOG.	2,119.2	1.09%	162.8	30,933.2	1.21	624.3	-481.7	1,298.0	1,123.9
GTO.	7,428.9	3.87%	444.1	124,438.5	3.22	1,527.8	1,083.3	3,148.8	2,702.7
GRU.	4,233.8	2.21%	256.1	85,107.6	1.68	786.3	-343.1	1,646.3	1,260.3
HGO.	3,825.0	1.92%	210.8	83,560.1	1.58	457.4	-448.8	1,354.2	1,143.4
JAL.	11,844.9	8.10%	708.3	246,833.1	6.35	3,003.1	2,294.8	6,188.8	5,478.2
MEX.	32,209.0	16.44%	1,327.7	399,506.5	10.33	4,804.3	3,578.8	10,102.8	8,774.2
MCH.	8,831.7	3.00%	344.7	88,783.8	2.33	1,101.9	753.3	2,270.0	1,821.3
MOR.	2,088.3	1.04%	171.3	82,368.3	1.38	643.2	-471.9	1,225.0	1,133.6
NAY.	2,008.1	1.04%	120.1	21,956.4	0.97	288.8	-149.4	558.3	435.2
N.L.	8,791.9	4.33%	525.7	261,871.5	6.90	3,218.0	2,880.3	6,824.9	6,099.2
OAJ.	4,798.9	2.47%	286.9	37,402.6	1.49	704.7	-417.7	1,631.6	1,184.7
PUE.	7,838.6	3.83%	458.0	143,889.1	3.73	1,784.0	1,308.0	3,533.9	3,177.8
QRO.	3,174.5	1.64%	189.8	87,806.4	1.72	823.4	-642.5	1,714.7	1,524.9
Q.ROO.	2,083.3	1.00%	123.5	80,953.3	1.32	634.3	-500.8	1,288.8	1,182.8
SLP.	3,686.2	1.80%	220.4	89,263.4	1.72	819.4	-663.0	1,878.7	1,655.3
TAN.	4,865.1	2.81%	290.9	78,279.9	1.96	938.4	-645.5	1,929.0	1,638.1
SON.	8,910.8	3.05%	353.3	108,864.4	2.75	1,200.8	-947.1	2,878.2	2,325.7
BSJ.	8,299.8	4.78%	558.1	85,458.8	1.18	558.1	2.0	1,148.8	982.3
TAMP.	8,090.7	3.14%	364.2	118,419.9	2.87	1,404.6	1,040.4	2,863.5	2,279.3
TLAX.	1,999.3	1.01%	117.1	20,818.4	0.53	250.7	-123.8	516.4	388.3
VER.	11,825.9	8.99%	645.2	162,876.4	4.22	1,985.9	1,300.6	4,111.3	3,418.2
YUC.	3,111.4	1.60%	186.0	90,982.8	1.30	614.8	-428.8	1,288.5	1,080.5
ZAC.	2,588.9	1.33%	154.6	31,878.9	0.83	395.3	-237.8	808.8	654.0
TOTAL	198,864.7	100.00%	11,886.2	2,882,821.8	100.00%	47,293.5	35,880.3	97,434.7	88,819.8

* Supone 66% base y 34% exención

Total a comparar	0	0
Efeto Cuadros	38,666.3	88,819.8
Efeto Participaciones	0	0
Generancia neto	38,666.3	88,819.8

RECAUDACIÓN DE IVA AL 2001 → LRF 2001
Pérdida en recaudación 41,447.3 Pérdida en recaudación participativa * 28% = 11,805.24
47,823.6

Cuadro 3.22 Resumen de la Valuación Económica de la Propuesta Hacendaria del PRI Cifras como % del PIB 2001

Impuesto sobre la Renta (ISR)	
Personas Morales	
Consolidación Fiscal.	- 0.059
Deducción costo de ventas	+ 0.099
Depreciación	0.000
Reparto de Utilidades	- 0.011
Eliminar tasa reducida a reinversión	+ 0.437
Deducibilidad parcial gastos en restaurantes	- 0.075
Mayor eficiencia recaudatoria (50% de 10%)	+ 0.226
Subtotal ISR Personas Morales	+0.617

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Personas Físicas	
Sueldos y Salarios	-0.209
Arrendamiento de inmuebles	+0.017
Ganancias de Capital	0.000
Intereses de Instituciones financieras	-0.017
Intereses de Deuda Pública	+0.121
Contribuyentes menores (50%)	+0.176
Mayor eficiencia recaudatoria (50% de 10%)	+0.127
Subtotal ISR Personas Físicas	+0.215
Total ISR	+0.832
Impuesto al Valor Agregado	
Reducir tasa general al 12%	-0.486 ¹⁴
Contribuyentes menores (50%)	+0.180
Mayor eficiencia recaudatoria (50% de 10%)	+0.257
Total IVA	-0.049

Impuesto Estatal al Consumo	
Base gravable ventas totales	+1.399
Total consumo estatal	+1.399

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	
Bebidas Alcohólicas destiladas	+0.032
Cigarros populares, tabacos labrados y puros	0.049
Total IEPS	+0.081

Estímulos fiscales	
Estímulos al ahorro	-0.060
Estímulos a la inversión	-0.049
Otros estímulos	-0.008
Total Estímulos	- 0.117

¹⁴ Esta reducción ya considera las menores Participaciones y Aportaciones a Estados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Total Propuesta PRI (2002)

+2.146

Total Propuesta PRI (2003)

+3.112
15

Fuente: Una Propuesta Viable de Reforma Hacendaria para México del Partido Revolucionario Institucional.
Octubre 2001

Para finalizar la Propuesta de Reforma Hacendaria para México, propone esta fracción parlamentaria priísta un corolario final que apunta a una fuerte subestimación de la recaudación potencial por parte de las autoridades.

Se concluye esta Propuesta del Grupo Parlamentario del PRI en el Congreso, que una estimación más real de la recaudación potencial se podría ubicar en niveles 30% superiores a la contenida en las estimaciones de la Secretaría de Hacienda, es decir, una propuesta de reforma como la presentada por el Ejecutivo Federal, podría traducirse en una mayor recaudación de IVA del orden de los 152 mmp, cantidad equivalente al 2.5% del PIB 2001.

3.8 Propuesta a la Modificación del Impuesto al Valor Agregado Elaborada por el Partido de la Revolución Democrática, (PRD).

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) realizó una propuesta alterna a la Reforma del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a la presentada por el Ejecutivo en la Nueva Hacienda Pública Distributiva. Esta se basa en tres criterios fundamentales: primeramente se busca minimizar el daño a los más pobres; segundo, salvaguardar los bienes y servicios básicos; y un último, mejorar el impacto distributivo manteniendo la recaudación.

3.8.1 Estructura del Gasto de los Hogares Mexicanos

El PRD realiza un análisis de la estructura del gasto de las familias mexicanas. En este, se puede observar que el gasto promedio total que realizan las familias en los bienes y servicios gravables es de 39.56%. Que se dividen de la siguiente forma: para la adquisición de alimentos dentro del hogar se destina el 22.35%, un 2.39% en salud (medicinas y consultas). El rubro de transporte público y terrestre, así como el de limpieza y cuidado de la casa se gasta el 10.5% del total, en promedio para ambos bienes; el de educación (artículos y servicios) el 2.74%. Entre los más relevantes. Ver cuadro 3.23

También se observa, que el rubro de los alimentos es el de mayor relevancia para las familias más pobres; ya que destinan el 46.7% de su ingreso para la adquisición de estos bienes. Caso contrario con las familias más ricas (decil X), ya que gastan el 21.07% para este mismo concepto.

¹⁵ Supone que el incremento en eficiencia recaudatoria se consigue en dos años.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 3.23 En qué Gastan su Ingreso los Hogares

Deciles	I	I a V	VIII	X	Total
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gravables Iniciativa Oficial	61.83	58.12	44.59	21.06	39.56
Alimentos dentro del Hogar	46.7	37.84	25.13	9.26	22.35
Salud (medicinas de consulta)	3.49	2.49	2.0	2.54	2.39
Transporte público terrestre	10.5	15.86	13.15	3.52	10.68
Educación: Artículos y servicios	1.03	1.26	2.83	3.76	2.74
Libros, revistas y periódicos	0.05	0.14	0.58	0.97	0.55
Espectáculos públicos	0.1	0.10	0.07	0.06	0.04
Alquiler y compra de vivienda	0.06	0.43	1.02	1.05	0.81
Gravados y/o no gravables	38.17	40.89	55.42	79.21	60.45
Bebidas en el hogar y tabaco	7.3	7.98	7.09	3.97	6.12
Uniformes, útiles y equipo escolar	1.7	1.47	1.11	0.64	1.06
Combustibles y electricidad	2.4	2.34	1.98	1.22	1.78
Cuidado personal	4.88	4.48	3.93	2.59	3.55
Vestido y Calzado	5.14	4.55	5.53	4.11	4.71
Limpieza y cuidado de la casa	10.13	9.2	10.75	11.18	10.58
Alimentos y bebidas fuera del hogar	1.04	2.44	5.13	5.90	5.08
Hospitales, laboratorios, ortopédicos	0.27	0.41	0.87	1.50	0.92
Transporte aéreo, FF. CC y privado	1.61	2.87	7.66	15.29	9.36
Comunicaciones	0.27	0.94	2.22	2.00	1.81
Cultura, recreación y esparcimiento	0.94	1.45	3.88	11.73	6.04
Gastos diversos y transferencias	2.49	2.66	5.27	16.11	9.44

Fuente: Propuesta de Reforma Fiscal del PRD, Octubre 2001

En materia de salud (medicinas y consultas) las familias más ricas destinan el 2.54% de su ingreso y las familias más pobres el 3.49%. Comportamiento parecido sucede con el transporte público y terrestre, pues del decil I al IV, destinan en promedio el 16.86 del gasto, mientras el decil X el 3.52%. Los servicios de educación; libros, revistas y periódicos; espectáculos públicos; y alquiler y compra de vivienda son las familias más ricas (VIII a X) las que proporcionan mayor gasto para adquirir dichos bienes.

Asimismo el 10% de las familias más ricas destinan en mayor proporción de su ingreso que el 40% de las más pobres para adquirir servicios como el transporte aéreo, FF.CC y privado (15.29%); cultura, recreación y esparcimiento (11.73); y gastos diversos y transferencias (18.11).

El próximo cuadro 3.24 nos permite observar el grado de concentración por nivel de gasto por rubro. Así, los alimentos dentro del hogar y el transporte público son los rubros que más adquieren el 50% de la población del país. Mientras que el restante 20% (IX y X) concentra su gasto en: educación, salud, libros periódicos y revistas; espectáculos públicos y alquiler y compra de vivienda; entre otros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 3.24 Quién Concentra el Gasto por Rubro

Deciles	I a V	IX y X
Totales		
Gravables Iniciativa Oficial	32.7	32.2
Alimentos dentro del Hogar	27.7	27.2
Salud (medicinas de consulta)	22.9	20.9
Transporte público terrestre	24.5	25.7
Educación: Artículos y servicios	10.9	14.7
Libros, revistas y periódicos	5.4	7.9
Espectáculos públicos	1.9	2.5
Alquiler y compra de vivienda	11.6	10.4
Gravados y/o no gravables	14.8	60.6
Bebidas en el hogar y tabaco	28.5	36.5
Uniformes, útiles y equipo escolar	30.4	35.8
Combustibles y electricidad	28.7	38.0
Cuidado personal	27.6	40.2
Vestido y Calzado	21.1	17.6
Limpieza y cuidado de la casa	19.0	33.0
Alimentos y bebidas fuera del hogar	10.5	30.7
Hospitales, laboratorios, ortopédicos	9.6	22.2
Transporte aéreo, FF. CC y privado	6.3	74.0
Comunicaciones	11.3	57.3
Cultura, recreación y esparcimiento	5.2	79.4
Gastos diversos y transferencias	6.9	79.1
TOTALES	21.9	49.4

Fuente: Propuesta de Reforma Fiscal del PRD. Octubre 2001

Por lo anterior, siguiendo el criterio de minimizar el daño a los más pobres y proteger los bienes y servicios básicos, el PRD propone las siguientes tasas del IVA: del 15% al 0%; del 15% al 10% y del 15% al 20%. Esta reducción se haría de acuerdo a la distribución empírica del Ingreso por parte de los deciles del I a V.

**TESIS CON
FALSA DE ORIGEN**

Los rubros que se desgravarían con las diferentes tasas propuestas del IVA serían las siguientes:

Cuadro 3.25 Propuesta de Desgravar ciertos Rubros con el IVA de 15% al 0% y 15% al 10%

TASA	Bien	TASA	Bien	Objetivo	
15% a 0%	teléfono público	vestido	batidora	refrigerador	Reducción de impuestos: 26 mil millones de pesos
	telégrafo	calzado	licuadora	tanques de gas	
	correo	refrescos	máquina de coser	ventilador	
	giros	jugos	plancha	anteojos	
	fax público	agua purificada	vajillas	aparatos ortopédicos	
	petróleo	gas y electricidad	diversos artículos de limpieza	material primeros auxilios	
	carbón	domésticos	focos	vitaminas	
	caña	uniformes y útiles escolares	papel	hierbas medicinales	
	velas	transporte ferroviario	sanitario	radio	
	veladoras	bicicletas	calentador de agua	tv	
		lavadora	estufa	artículos y accesorios para bebe	

Fuente: Propuesta de Reforma Fiscal del Partido de la Revolución Democrática. Octubre 2001

De la anterior estructura de tasas del IVA; el PRD estima una reducción de impuestos del orden de los 26 mil millones de pesos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una tercera etapa, sería pasar del 15% al 20% en ciertos rubros de los cuales se tendría una recaudación mayor del orden de los 35 mil millones de pesos. Estos serían los siguientes:

Cuadro 3.26. Propuesta de incrementar la Tasa del 15% al 20% del IVA

Rubros que se Desgravan al 20%

Tasa	Bien			Objetivo	
20%	Restaurantes y similares	reparación de vehículos	cassetes	seguros de automóviles	Recaudación Adicional de 35 mil millones de pesos
	bebidas alcohólicas	aceites y lubricantes	discos (exc. Radio y televisión)	servicios profesionales (excepto médico y similares)	
	tabaco	servicios de mensajería	artículos de fotografía y video		
	automóviles y camionetas	teléfonos celulares	revelado		
	transporte aéreo	bíper	juegos electrónicos		
	paquetes turísticos	telex	espectáculos públicos		
	alojamiento temporal	internet	centros nocturnos		
	cuotas autopista	aspiradoras	permanentes y lentes		
	lanchas y yates	aire acondicionado	manicure		
	objetos ornamentales	teléfonos	rasuradora de pelo		
	compra y cuidado de animales domésticos	cocinas integrales	seguros de daños		
	instrumentos musicales	artículos de jardinería	seguros de vida		
	artículos de cacería				

Fuente: Propuesta de Reforma Fiscal del PRD. 2001

Solo los espectáculos públicos, dentro de esta tasa del 20% quedarían exentas del cobro del IVA.

La propuesta de incrementar la tasa del IVA de un 15% al 20% lo que busca es gravar a los bienes de lujo, según el PRD. Por lo tanto, los deciles más ricos son los que tendrían que pagar por ellos.

Respecto al tercer criterio de la propuesta del PRD se busca mejorar el impacto distributivo manteniendo la recaudación. Por lo que se propone una recaudación adicional final de

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

7,155.474 millones de pesos, es decir, el 0.12% respecto al PIB del 2001. Este IVA adicional, sería viable, si hubiera una recaudación del 100% de eficacia.

En el próximo cuadro 3.27 podemos observar que los bienes básicos (alimentos, medicinas, educación y transporte) estarían exentos y en tasa cero. Mientras en los bienes de lujo (bebidas dentro del hogar y el tabaco, enseres, limpieza y cuidado de la casa, transporte privado, comunicaciones, recreación y esparcimiento, cuidado personal y gastos derivados, etc) se les aplicaría una tasa del 20%. De estos se obtendría una recaudación a esta tasa, del orden de los 6,904.578 millones de pesos.

Cuadro 3.27 Recaudación Posible al 100% de Eficacia

IVA ADICIONAL RECAUDABLE AL 100% DE EFICACIA

Deciles	EX Y CERO	DIEZ	QUINCE	VEINTE
Gravables propuesta Oficial	0.0	0	0	250.896
Alimentos dentro del Hogar	0.0			
Salud (medicinas de consulta)	0.0			
Transporte público terrestre	0.0			
Educación: Artículos y servicios	0.0			
Libros, revistas y periódicos	0.0			
Espectáculos públicos				250.896
Agua entubada	0.0			
Gravados actualmente	-1385.9	-26,337.46	0	34,627.97
Bebidas en el hogar y tabaco		-4273.77	0	4,496.56
Alimentos fuera del hogar				7,486.97
Salud		-269.112	0	
Educación: artículos y servicios		-1449.582	0	
Calzado		-1536.611		
Vestido		-5410.108		
Combustibles y electricidad	-237.129	-1931.016	0	
Enseres, limpieza y cuidado casa		-6391.776	0	3,017.38
Transporte público		-23.078		
Transporte privado			0	7,034.91
Comunicaciones	-1148.798			2,287.61
Recreación y esparcimiento		-487.464	0	8,378.68
Cuidado personal		-4034.187	0	214.90
Gastos diversos		-530.757	0	1,710.97
Ni gravados, Ni gravados propuesta Oficial				
Vivienda: alquiler y compra				
Trámites, contribuciones y transf				
TOTAL				

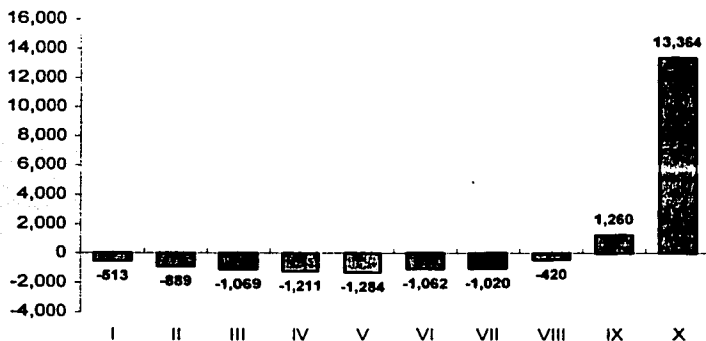
Fuente: Propuesta de Reforma Fiscal del PRD. Octubre del 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En conclusión la propuesta de Reforma del IVA del PRD en el Congreso de la unión considera lo siguiente:

- Se mantiene las tasa cero y exenciones vigentes (excepto espectáculos públicos).
- Se desgravan (de 15% a 10%) los bienes básicos y de consumo generalizado actualmente gravados (habría una pérdida de 26 mil millones de pesos)
- Se gravan más (de 15 al 20%) los bienes de lujo (habría una recaudación adicional de 35 mil millones de pesos)
- Se obtiene una captación adicional, al 100%, de 7 mil millones de pesos. El 0.12% respecto al PIB del 2001.
- El 50% más pobre de la población se beneficia con 5 mil millones, y los primeros 7 deciles con 7,500 millones. El 20% más rico paga 14.6 mil millones más. En la siguiente gráfica 3.27 podemos observa esto.

Gráfica 3.27 Impacto Redistributivo por Deciles en Millones de Pesos (Propuesta Alternativa)



Fuente: Propuesta de Reforma Fiscal del PRD. Octubre del 2001

3.9 Rechazo de Diferentes Grupos de Presión a la Modificación del Impuesto al Valor Agregado Elaborada por el Ejecutivo.

La propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva presentada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión generó debates con los partidos políticos, como se ha descrito anteriormente; quienes realizaron sus propias propuestas alternas. Pero no solamente los partidos entraron en esta discusión, lo hicieron también una serie de organismos (grupos de poder) como son: empresariales, agrícolas, ganaderos, industriales, etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Muchos de estos grupos, en su gran mayoría, rechazaban la modificación a la tasa del Impuesto del Valor Agregado (IVA), ya que argumentaban que les perjudicaría en sus costos y tendrían que incrementar sus precios. Otros grupos buscaban solo algún beneficio fiscal, por lo que ejercían alguna presión a los partidos políticos en el Congreso.

Por lo anterior; tal como hemos descrito en la teoría del votante mediano, en donde la asignación de los bienes públicos para un individuo se da a través del Estado, la única manera de maximizar su utilidad (o beneficio) es a través de los mecanismos democráticos, es decir, por medio del voto hacia las diferentes opciones de las plataformas políticas de los partidos que desean acceder al poder o de los políticos que se encuentren en el Congreso.

De esta manera, la teoría nos dice que un votante no podrá demandar por sí solo los servicios públicos que requiera, para ello necesita de la suma de todos los votantes potenciales para presionar determinado servicio público, (carreteras, alumbrado, seguridad, una escuela, una preferencia impositiva, etc), es decir, se forman grupos de presión. ¿a que nos trae todo esto?... la importancia de la gestión pública por una persona determinada se convierte en un nicho de poder, donde el problema del polizón¹⁶ puede no ser tan grave en los grupos pequeños como en los grandes (recordemos el ejemplo de los fabricantes de automóviles y consumidores de los mismos, visto en el primer capítulo).

Los grupos de presión pueden tener una serie de infinidad de medios para conseguir que los Diputados y Senadores hagan caso a sus demandas, por lo que pueden intentar reducir sus costos de la participación en las votaciones y de la adquisición de información, especialmente en el caso de los votantes que más probabilidad tiene de apoyarlos más fácilmente.

De esta manera el poder de los determinados organismos interviene en la toma de decisiones de los Congresistas para modificar y aprobar las iniciativas de Ley, y es aquí donde podemos constatar, que las propuestas de reforma a la LIVA planteadas por el PRD y el PRI tienen mucho de lo anterior.

Los partidos asumen parte de las demandas de los grupos de poder, en parte por el llamado "Costo Político", que entendemos como el castigo que puede dar el votante mediano en próximas elecciones, si siente que las decisiones tomadas en el Congreso afectan directamente en su nivel de vida o en su sector. De esta manera la iniciativa de ley en la modificación del IVA planteada por el Ejecutivo fue rechazada por el PRI y modificada por el PRD para no tener que asumir el "Costo Político", sobre todo el PRI que venía de perder la presidencia de la República. Estos partidos veían que esta iniciativa afectaba directamente en la adquisición de productos indispensables para el sostenimiento de las familias mexicanas, como son los alimentos y los medicamentos. Así que rechazar esta iniciativa mejoraría su imagen ante importantes sectores de la población. A continuación se enlistan las demandas presentadas a los Diputados y Senadores por diferentes sectores económicos respecto a la reforma fiscal, así como el impacto que generaría en su sector la modificación de las diferentes tasas del IVA.

¹⁶ Nos referimos a que un determinado grupo constituido (sindicato, agricultores, acereros, ganaderos, músicos, muebleros, azucareros, constructores, mineros, deudores de la banca, etc), pueden demandar algo en beneficio de tal sector representativo. En caso de obtener algún rendimiento ante las autoridades respectivas, el beneficio es para todo el sector y no sólo; el que lo solicitó. El que gana es el Congresista, al gestionar ayuda a este sector. Pero, ¿qué pasa con los que no participan?. Sería imposible negociar con miles de personas de un sector, por lo que sólo se necesita un porcentaje pequeño representado con respecto al total. En concreto, los que no participan en las gestiones, ganan tanto como los que lucharon porque saliera algún beneficio, pues se aprovechan, como polizones, del esfuerzo político de los demás, ganan tanto como los otros.

Cuadro 3.28

Organismo	
Cámara de Autotransporte de Carga	<p>a) Que la forma de tributar sea similar para todas los autotransportistas grandes o pequeños, ya que las formas de operar son iguales, por lo cual proponemos mantener el sistema de flujo para todos.</p> <p>b) Que se mantenga el esquema de fomento a la reinversión que tenemos hasta el momento, para abatir el rezago de modernización en nuestra flota vehicular, la deducción propuesta a cuatro años no ayuda en nada a la industria, se debe tener una deducción más rápida.</p> <p>c) Que permanezca las facilidades de comprobación que tienen el autotransporte actualmente vigente, mismas que reconocen las particularidades operativas del sector, incluyendo el deducible ciego, ya que se mantiene relación con la economía informal.</p> <p>En lo referente a este último se propone gravarlo con un impuesto definitivo con la finalidad de darle transparencia.</p> <p>d) Que la recaudación se dé a través de los impuestos indirectos, en los que se pagan por el consumo.</p> <p>e) Autorizar un acreditamiento mayor por el uso de autopistas de un 40%, para incentivar el uso de las autopistas y combatir de manera frontal la economía informal del sector que se tiene en el sector.</p> <p>f) Que en el caso de la salida del Régimen se contemple que la utilidades reinvertidas, han pagado los impuestos correspondientes por lo que proponemos que se contemple "Borrón y Cuenta Nueva" con la finalidad de entrar al nuevo sistema sin tener pendientes con la Secretaría.</p> <p>g) La eliminación de la retención del IVA para el servicio público y la devolución sea ágil para los que prestan servicios internacionales a la tasa del 0%.</p>

Organismo	
Cámara de Comercio del DF.	<p>Rechazo a la Modificación de la tasa cero y exentos del IVA</p> <p>1. Reducción de la tasa del 15% al 10% del IVA</p> <p>Razones:</p> <p>a) Cuando se aumentó la tasa del 10% al 15%, la Exposición de Motivos presidencial expuso que sólo sería de manera temporal, para recuperar la estabilidad financiera.</p> <p>b) Aumentar el I.V.A en 1995 al 15% no incremento la recaudación sino la evasión.</p> <p>c) La evasión fiscal del sector informal equivale al 25% del PIB y de dicho sector, el 40% está compuesto por el ambulante.</p> <p>2. Pago y acreditamiento del impuesto al momento del cobro.</p> <p>Se propone que el I.V.A se maneje sobre la base de flujos, ya que resulta injusto financiar al fisco con impuestos que aun no se cobran.</p>

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Continuación...

Origen	
	<p>3. Actualización de los saldos a favor La falta de experiencia expresa, las autoridades han negado la actualización de los saldos a favor, no obstante estar contemplados en el Código Fiscal de la Federación.</p> <p>4. Tasa cero por ciento (0%) en servicios públicos. Se sugiere que en todos los servicios públicos tengan tasa cero por ciento para evitar su piramidación.</p> <p>5. Acreditamiento del I.V.A en cuentas incobrables. Conforme a la ley del impuesto sobre la renta se permite la deducción de esas cuentas cuando resultan incobrables, por lo tanto, al no haberse podido recuperar el IVA enterado en este tipo de cuentas, se debe permitir el Acreditamiento del mismo.</p> <p>LEY DE COORDINACIÓN FISCAL</p> <p>6. Participaciones a los Estados. Será necesario garantizarle a los Estados que no bajarán sus participaciones y será la federación quien cargue con dicho sacrificio. Por lo anterior se deberá adicionar al Art. 2º para otorgar esa compensación adicional que los Estados gozarían de una participación igual a la que percibieron en 1997.</p> <p>PROPUESTAS DE REFORMA FISCAL INTEGRAL</p> <p>III. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN</p> <p>7.- Fusión y escisión como enajenación. Se sugiere derogar los Artículos 14-A del Código Fiscal de la Federación (CFF): el primero porque sólo introduce confusión en materia de fusión y escisión de sociedades, sin aportar nada nuevo; el segundo pretende resucitar y darle vida fiscal a las sociedades fusionadas y a las escidentes desaparecidas, "vistiendo la fusión o la escisión como enajenación" y por la tanto darles efectos fiscales.</p> <p>8.- Eficientizar la actuación del SAT. Se propone cambiar la Ley del SAT, la estructura de éste, que se asigne un asiento al sector privado y quede sujeto a rendir cuentas al</p> <p>Congreso de la Unión.</p> <p>9.- Máquinas Registradoras de Comprobación Fiscal Se sugiere la derogación de esta exigencia (6º párrafo del Art. 29 del Código Fiscal de la Federación)</p> <p>10.- Castigo excesivo en delitos y violación a la seguridad jurídica. Eliminar la restricción que contempla el Art. 66 para que también se puedan beneficiar de la prórroga los créditos fiscales actuales, así como eliminar del Art. 108 la exageración de considerar como delito la omisión total o parcial en los pagos provisionales.</p>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Continuación...

Organismo	Propuesta
	<p>11.- Unidades de inversión. El artículo 16-B del CFF de considerar como interés el ajuste al principal de los créditos, deudas y operaciones, denominados en UDI's resulta falto de seguridad jurídica. Por ejemplo, los deudores de la banca cuyos créditos devengaban intereses exentos de I.V.A por disposición expresa, al cambiarlos a UDI's perdieron la exención agravándose su situación y encareciéndose su deuda. Se propone cambiar la regla para que en ningún caso se considere interés, sino parte del crédito, deuda u operación.</p> <p>12.- Acreditamiento y deducción de la actualización. De acuerdo al artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación establece que la actualización de las contribuciones conserva la naturaleza jurídica de la contribución, no existe razón para que se prohíba su deducción o en su caso su acreditamiento.</p> <p>13.- Tasa de recargo de las contribuciones Considerando que los conceptos "recargo" cuando se atrasa el pago del contribuyente e "interés", si el que se atrasa es el fisco, parten de la misma realidad- indemnizar al acreedor por falta de pago oportuno, se sugiere que en ambos casos se le llame interés. Asimismo los recargos a cargo del contribuyente se computen por días, no por meses. Además se propone reformar el artículo 6º de la Ley de Ingresos para que se reduzcan al 12% o sea uno por ciento mensual en el caso de prórroga y del 18% anual en el caso de mora en términos reales.</p> <p>14.- Compensación universal de los saldos a favor Si las contribuciones del ISR, IVA, IMPAC y IEPS no están destinadas a un fin específico, no existe razón para que los contribuyentes que tengan saldos a favor de una de ellas no puedan compensarlos contra los saldos a cargo de las otras, por lo cual se propone que cualquier contribuyente pueda llevar a cabo la compensación de las cantidades que tengan a su favor, con sólo el aviso correspondiente.</p> <p>15.- Separación de Poderes de la Federación Eliminar todas la leyes fiscales a las referencias que otorgan a la SHCP la facultad de legislar mediante Reglas Generales.</p> <p>16.- Simplificación fiscal Se propone simplificar la expedición de comprobantes que en la actualidad implican un costo adicional, ya que necesariamente deben ser impresos en talleres autorizados con una serie de requisitos adicionales; se sugiere su eliminación.</p>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Organismo	
CANACINTRA DE NAYARIT	<p align="center">LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO</p> <ul style="list-style-type: none"> • ART. 13.- DEVOLUCIONES HASTA EN CINCO MESES <p>Este artículo pretende limitar el derecho de un contribuyente a obtener la devolución de los saldos a favor que obtenga en el Impuesto al Valor Agregado, al establecerse que sólo procederá esa devolución siempre y cuando en los cinco meses posteriores al mes en que se obtuvo el saldo a favor no se tenga impuesto a pagar. Esto es que los contribuyentes (salvo que realicen inversiones y los residentes en la franja fronteriza norte) no podrán obtener la devolución de las cantidades que tenga como saldos a favor en el I.V.A. si no hasta que hayan transcurrido cinco meses y en éstos no se haya tenido impuesto a pagar. Lo anterior provoca que el fisco indebidamente se esté financiando durante cinco 5 meses con cantidades que no le corresponden; y por el contrario, que la mayoría de los contribuyentes no puedan obtener en forma rápida la devolución de sus saldos a favor, con el consecuente riesgo que ello provoca en las finanzas de las muchas de las empresas que requieren contar con recursos para poder seguir operando.</p> <p align="center"><i>CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ART. 14 FRACCION IX.- SE CONSIDERA ENAJENACIÓN EL USUFRUTO <p>Este artículo del Código Fiscal, el usufructo y su cesión se pretende considerar como si hubiese existido enajenación de bienes, lo cual provocará en estos la causación de contribuciones. A esto, se considera no es correcto legalmente, primeramente por que con ello se desnaturaliza la figura jurídica del usufructo, al pretenderlo considerar como una enajenación de bienes, no obstante que a través de la misma únicamente se transmite el derecho real para el disfrute de los bienes, pero nunca se transmite la propiedad de éstos. Asimismo, muchos de estos bienes que están otorgados en usufructo permanezcan en un futuro sin ser usados, esto provocaría inactividad económica; puesto que los propietarios de los mismos, que no desean enajenarlos, ya no desearán otorgarlos en usufructo para que éstos puedan ser disfrutados por terceras personas, al considerarse que con ello existe enajenación y que por tanto se estará obligado al pago del impuesto.</p>

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Organismo	
	<p>• ART. 23.- SE ELIMINA LA COMPENSACIÓN ENTRE DISTINTAS CONTRIBUCIONES</p> <p>El artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, se pretende eliminar la posibilidad de que se compensen contribuciones de distinta naturaleza, para que la compensación únicamente opere tratándose de la misma contribución. Esto afecta a los industriales del país, que por el monto de sus ingresos, activos o números de trabajadores la ley los obliga a dictaminar sus estados financieros, y por lo tanto actualmente tienen la opción de compensar sus saldos a favor contra otras contribuciones cumpliendo con los requisitos que la autoridad fiscal les establece mediante reglas de carácter general. Así, esta reforma pretende privar del beneficio de compensar sus saldos a favor de contribuciones contra el Impuesto Sobre la Renta y contra el Impuesto al Valor Agregado, exponiéndose como justificación para ello problemas en la Administración Tributaria de los impuestos e iniquidades para con el resto de los contribuyentes.</p>

Organismo	
<p>Cámara Nacional de Comercio en Pequeño Servicios y Turismo de la Ciudad de México de Alimentos y Medicinas.</p>	<p>Identificar al menos 200 productos que las micro y pequeñas empresas consideran deben integrar una canasta básica exenta de IVA.</p> <p>RESULTADOS</p> <p>Los resultados de la investigación muestran el desacuerdo de los pequeños empresarios ante la propuesta de la Nueva Reforma Hacendaria que propone el ejecutivo. El 87% de los encuestados dice "No" a gravar el IVA del 15% en alimentos y medicinas puesto que las condiciones económicas de la población no son favorables. Alrededor del 40% de la sociedad vive con uno o dos salarios mínimos, que apenas les permite consumir sólo productos básicos para su alimentación como: verduras, frutas, leche y algunas ocasiones carnes o salchichonaria; por lo tanto incrementar el IVA ocasionaría una nutrición más deficiente de la población. Para los microempresarios de la Ciudad de México cuyos giros involucran alimentos y medicinas opinan que se verían afectados en sus ventas y podrían hasta cerrar sus negocios. Esta investigación identifico que el 90% de los encuestados dicen que no se graven alimentos que integran la canasta básica, además seleccionaron los alimentos que más se consumen y que son importantes para su alimentación. Con base a estas opiniones que se integró una canasta básica con 200 productos de los cuáles 190 son alimentos y 10 son artículos de aseo y uso personal.</p>

Continua...

Organismo	
<p>Comisión de Cadenas Alimenticias de la Concamin ante la Propuesta de Aplicar el IVA.</p>	<p>La Confederación de Cámaras Industriales a través de su Camisón de Cadenas Alimenticias, expone lo siguiente:</p> <p>La Reforma Fiscal debe fomentar la inversión y el empleo para beneficiar a 25 millones de mexicanos y gravamen del 15% es contrario a este propósito. Con la eliminación de la tasa cero del IVA, se incrementa en forma sustancial el pago de impuestos para todos los contribuyentes, pero primordialmente a los de menores ingresos quienes pagarían hasta un 170% adicional independientemente de que tendrían que destinara una proporción mayor de su gasto al consumo de alimentos. Por otro lado, existen sectores de la sociedad que no tienen trabajo y los jubilados y pensionados su con ingresos apenas de subsistencia, tendrían una fuerte incremento en los precios de los productos que consumen, principalmente los alimentos. La industria alimenticia es una gran generadora de empleos directos e indirectos. Al calcular el efecto de incrementar los precios en un 15%, tomando en cuenta la elasticidad de la demanda de estos productos, tendría un efecto en la caída de sus ventas que eliminaría empleos y rompería la tendencia de inversiones, de productividad y de competitividad de esta industria, al mismo tiempo, su contribución fiscal bajaría notablemente.</p> <p>CONCLUSIONES</p> <p>La evasión fiscal generada por el contribuyente y los mercados informales (21% del PIB) representan un valor importante en la recaudación, por lo que será necesario trabajar más en controlar y reglamentar el mercado informal para que más mexicanos contribuyera en materia fiscal. La Iniciativa de la Nueva Hacienda Pública Distributiva evade la necesaria racionalización del aparato burocrático y asume que los recursos deben salir del aparato productivo y de la sociedad en general. Una reforma tributaria de fondo hace necesario ampliar la base de contribuyentes la que actualmente en México es muy reducida. Es fundamental que el Gobierno Federal establezca las líneas de acción suficientes para promover el pago voluntario de impuestos, lo cual se logrará simplificando y facilitando los trámites. La desaparición de la tasa cero a alimentos puede provocar de manera inmediata una baja adicional de entre el 8% y 10% del nivel de vida de la población. Por lo antes expuesto, rechazamos firmemente la supresión de la tasa cero a los alimentos y mantenemos nuestro compromiso de invertir más, de generar más empleos directos e indirectos y mantener el esfuerzo para que México tenga más y mejores alimentos.</p>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Continúa...

<p>Confederación Obrera Nacional y el S.N.T.M.M.S.R.M</p>	<p>a) Que la reforma fiscal debe ser progresiva y distributiva.</p> <p>b) Que la Ley del ISR presenta una serie de inequidades en cuanto al tratamiento que se le da a los trabajadores de menores salarios, al gravar prestaciones y que los mecanismos de compensación en la práctica no se resarcen su nivel de Ingresos.</p> <p>c) Recaudar a través de impuestos directos es costoso, el traslado por medio del consumo, resultará más fácil y más económico, sin embargo el sistema compensatorio que se pretende hacer, disminuyendo el impuesto sobre la renta es insuficiente, regresivo y con efectos negativos a la estructura de los contratos colectivos.</p> <p>d) Las deducciones personales de la propuesta fiscal, es conveniente que se establezcan una serie de deducciones estratificadas por nivel de ingreso, de tal forma que a los trabajadores que ganan hasta 7 salarios mínimos y que no tengan opción de comprar seguros de gastos médicos mayores, o deducir el pago de colegiaturas, puedan aplicar una deducción por carga familiar o por número de dependientes económicos.</p> <p>e) Con la intención de fomentar el ahorro entre los trabajadores, la nueva reforma fiscal plantea que el fondo de ahorros que se pacte a través de los contratos de trabajo, para que sea exento, deberá permanecer invertido por lo menos 8 años, cuando en la actualidad se establece que sea por un año. Este sector considera que dicha disposición carece de todo sentido común y si bien se ha difundido la creación de fondos de ahorro, es con la finalidad de obtener un ingreso adicional y generar recursos para los meses de fin de año, que es cuando se presentan gastos extraordinarios.</p> <p>f) Integrar al comercio informal al sistema tributario</p> <p>g) Que los salarios de los trabajadores se vean incrementados en la misma proporción en que se verán manguados por la paliación del IVA en alimentos, medicinas y prestaciones. Esto quiere decir que el salario de un trabajador de salario mínimo, se vea incrementando en aproximadamente un 10.5%, el del que perciba dos salarios mínimos, quizá un 9.75% y así sucesivamente hasta cuando menos al del trabajador que recibe cinco salarios mínimos.</p> <p>h) La reducción de la tasa del ISR del 40% al 32% es altamente ofensivo en este momento ya que México es uno de los países con una alta desigualdad social.</p>
---	--

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Continúa...

Organismo	
Consejo Nacional Cítrico	En la Reforma Fiscal se propone ratificar el Régimen Simplificado en el Impuesto Sobre la Renta para el sector agropecuario, con facilidades administrativas a las que se tienen actualmente, con autorización de una deducción ciega, que permitan asumir y cumplir a nuestro sector con las obligaciones que les impongan y rechazar el Impuesto al Valor Agregado alimentos, medicinas y prestaciones laborales.

Organismo	
COPARMEX del Estado de Puebla	<ul style="list-style-type: none">• En materia de IVA es necesario que si existe incremento sea del 12%; y no se grave la canasta básica de alimentos y se den subsidios reales en las medicinas, es totalmente injusto que la clase media sea la más afectada ya que los impuestos deben parejos para todos.• Debido a que los principales impuestos indirectos del sistema tributario (IVA) y (ISR) son de la misma naturaleza y su funcionamiento es muy semejante amerita vislumbrar su manejo como un solo tributo bajo un solo ordenamiento legal, lo que redundaría en una enorme simplificación fiscal, tanto para el contribuyente como para el fisco. Asimismo se prevé una tasa específica y ponderada dentro de dicha legislación que gravara los productos que actualmente se encuentra contemplados dentro de la ley del Impuesto Sobre Producción y Servicios que por sus características no son artículos básicos.• El acto original es el pago o cumplimiento de una obligación y como tal el deudor no recibe ninguna contraprestación, base impositiva sujeta al impuesto al valor agregado. La enajenación es consecuencia lógica del acto originario de pago o cumplimiento de la obligación.• La ampliación de la base de contribuyentes; ya que nuevamente los impuestos pretende ser cargados a los contribuyentes cautivos, y la reforma no plantea ninguna acción concreta para incorporar a la economía formal al sector informal e inclusive medidas contra el contrabando.• Otorgar mayor seguridad; pues se sigue dando al Ejecutivo y a la Secretaría de Hacienda facultades para aplicar a discrecionalidad reglas generales y aplicar normatividad interna que desconoce al contribuyente. Que se incorpore el impuesto al activo al impuesto sobre la renta, para que sea equiparable a los sistemas tributarios internacionales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Organismo	Propuesta
<p>Confederación Patronal Mexicana (COPARMEX)</p>	<p>Los aspectos que la COPARMEX considera deben ser reforzados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La ampliación la base de contribuyentes: que vaya más allá de la fiscalización estricta de los que ya contribuyen. • El fortalecimiento de la federación de los ingresos. Se deben prever disposiciones suficientes para involucrar crecientemente a estados y municipios en el esfuerzo de la recaudación. • La compensación del IVA a las familias de menores recursos: Falta prever las medidas necesarias para que las transferencias monetarias que requieren las familias más pobres impulsen la superación sostenible de la pobreza, y no se conviertan en una renta que perpetúe la pobreza de las capas más humildes de México. <p>En el Senado se presentó una iniciativa de ley que pretende incrementar gradualmente (del 5 al 10 por ciento) las aportaciones patronales al INFONAVIT y al ISSSTE. Al respecto, la COPARMEX considera que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La propuesta no responde a una visión integral que dé efectiva solución a la imperiosa necesidad de cada vez más mexicanos para acceder a una vivienda digna, ya que el incremento de cuotas traería graves perjuicios para la competitividad de las empresas, al elevar sensiblemente sus costos laborales, según análisis de nuestras comisiones de Vivienda, Seguridad Social y Asuntos Tributarios. • No se puede consentir una carga social adicional a la que hoy en día ya tienen las empresas. • Deben buscarse mecanismos alternos como los que a manera de ejemplo se han señalado, buscando satisfacer la demanda de vivienda por trabajadores, sin dañar la economía de las empresas y la inversión de los accionistas. <p style="text-align: center;">Reformas a la Seguridad Social</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pensiones <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa de Reforma a los artículos 58, 62,64,120,126,127,141 y 159 de la Ley del Seguro Social, que plantea modificaciones en cuanto al fondo que financia el pago de las pensiones y demás prestaciones previstas por el seguro de riesgos de trabajo y por el de invalidez y vida, de manera que recaigan únicamente en el IMSS (con cargo a la cuotas patronales en el caso de riesgos de trabajo) y no en la cuenta individual del trabajador de su seguro de retiro, censatia en edad avanzada y vejez.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Continúa...

Organismo	Temas
	<p>a) Iniciativa de reforma del artículo 131 y adición a los transitorios undécimo y duodécimo de la Ley del Seguro Social. Plantea el aumento de las pensiones y demás prestaciones que se encuentran en curso conforme a la Ley derogada (más de 1 millón 800 mil). Aumenta de 1 a 1.3 salarios mínimos DF las pensiones de invalidez, vejez o censatía en edad avanzada; propone que pensión de viudez sea igual a 100% de la que le hubiera correspondido al asegurado. Asimismo, las pensiones serán incrementadas anualmente en conforme al INPC)</p> <p>Postura de COPARMEX: El Ideal de justicia y equidad que persiguen estas iniciativas es loable. Sin embargo, una revisión parcial del sistema pensionario en México puede originar graves desajustes financieros por la ausencia de reservas actuariales que soporten las modificaciones. Proponemos la revisión integral del actual sistema de pensiones, que ya acusa diversas deficiencias, de manera que se vea por su viabilidad en el mediano y largo plazo.</p> <p>2. Subrogación de servicios y reversión de cuotas.</p> <p>a) Iniciativa de reformas a los artículos 89, (213 se mantiene igual) y 264 fracción VII de Ley del Seguro Social, tendiente a la limitación de las causas y casos de la denominada subrogación de los servicios que tiene comendados IMSS, y la eliminación de los convenios de reversión de cuotas con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos.</p> <p>Postura de COPARMEX: consideramos que no es conveniente la aprobación de esta iniciativa. La prestación indirecta de servicios, lejos de ser restringida, debe ampliarse y reglamentarse para aumentar la capacidad de servicios médicos a los trabajadores. Esta modificación conducirá a limitar severamente el desenvolvimiento de la Seguridad Social en nuestro país, porque se agudizarían las serias debilidades del sistema.</p> <p style="text-align: center;">REFORMA EDUCATIVA</p> <p>El artículo tercero constitucional en su normatividad que establece para el quehacer educativo de la nación y del estado, no existe el reconocimiento a un derecho de la mayoría de los mexicanos que son padres o madres, esto es el derecho a decidir el tipo de educación que quieren para sus hijos. Por lo anterior, nosotros proponemos el establecimiento del bono educativo. De esta forma promovería una cultura de mayor conciencia en los padres de familia de la responsabilidad que tienen en la educación de sus hijos.</p> <ul style="list-style-type: none">• Dar vigencia al plebiscito, el referéndum y la consulta popular.• Eliminación de la representación plurinominal• Segunda vuelta electoral• Servicio civil de carrera en todos los poderes y órdenes de gobierno• Reección de legisladores y presidentes municipales• Ciudadanización de la auditabilidad del gasto público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Continúa...

Organismo	Problema
	<p>Asimismo, se debería establecer en el artículo tercero la obligación de las autoridades educativas de informar y de consultar a la sociedad sobre los cambios y avances educativos en normatividad, planes, programas y sus resultados.</p> <p>Establecer una evolución sistemática que no dependa de la SEP, ni de los demás sectores involucrados, sino de un órgano externo, para que no sea juez y parte a semejanza del IFE, en el cual participen expertos en la materia, investigadores, representantes de las organizaciones de padres de familia, empleadores, organizaciones y colegios profesionales incluidas a las de los maestros (no sindicales).</p> <p>Este organismos se establecería por la Ley, dentro de la Ley General de Educación, de manera que forme parte de la política de Estado concerniente al mejoramiento continuo de la educación.</p> <p style="text-align: center;">Reforma del Estado y Transición Pacífica</p> <p>En lo político, el reto es resolver en largo plazo la sucesión pacífica y democrática del poder y la reforma del Estado, a través de:</p> <ul style="list-style-type: none">• Dar vigencia al plebiscito, el referéndum y la consulta popular.• Eliminación de la representación plurinominal.• Segunda vuelta electoral.• Servicio civil de carrera en todos los poderes y órdenes de gobierno.• Reección de legisladores y presidentes municipales.• Ciudadanización de la auditabilidad del gasto público.

Organismo	Problema
Consejo Mexicano de Porcicultura, AC.	<p>PROBLEMÁTICA DEL SECTOR:</p> <p>Este sector aporta el 25% de las carnes producidas en México, a la vez que genera 35 mil empleos directos y 170, 000 indirectos y absorbe la tercera parte de la demanda de granos a nivel nacional.</p> <p>La apertura al productor a esquemas con precios distorsionados, en virtud de los subsidios y/o subvenciones que persisten en nuestros competidores, no obstante los compromisos asumidos por los países excedentarios de reducir los subsidios al campo al campo en un 30% los primeros años posteriores a 1993. En la actualidad las actividades agropecuarias norteamericanas gozan de diversos apoyos financieros y sus precios no reflejan el verdadero nivel de costos.</p>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La insuficiencia para implementar normas de calidad, ha producido que en su país de origen son demeritados en precio por ser de calidades inferiores, mientras la autoridad ha liberado y laxado la vigilancia para dar pie a la importación de productos y subproductos que se han posesionado del mercado nacional. Las autoridades aduaneras, imposibilitadas para controlar con eficiencia las importaciones, han dado pauta a prácticas de subvaluación y de contrabando técnico con doble agravante: la exacción que sufre el erario público por la evasión de impuestos y la que resulta del debilitamiento del productor nacional que pierde espacio en el mercado interno. Durante el periodo del TLCAN se estima que las importaciones, incluyendo cerdos vivos, carne, trozos y pastas de ave han desplazado un número de cerdos que ha representado el 54% del sacrificio nacional anual. Hemos llegado a un extremo en el que no obstante las evidencias de amenazas de daño infligido y asociar éste con las importaciones para activar un mecanismo compensatorio. Los problemas sanitarios, en especial la presencia de Fiebre Porcina Clásica, como barreras no arancelarias, impiden profundizar en el mercado norteamericano. La producción nacional ha sufrido un fuerte abatimiento por la falta de una estructura financiera nacional consecuente con el esquema de apertura comercial, misma que demanda una modernización que mejore sustantivamente los niveles de productividad y supere la competitividad. Los porcuicultores demandan un cambio condiciones adecuadas para competir, por lo que dichas medidas acentuarían las asimetrías y nos someterían a desventajas aún mayores.

En cuanto a la eliminación de la Tasa Cero al IVA.

- Implicaría una disminución del 24% en el consumo de la carne de cerdo.
- Lesionaría la rentabilidad del sector.
- Le restaría competitividad internamente y en el exterior.
- Tendría un impacto sustancialmente más elevado para las familias con menores ingresos.
- Se agudizarían el problema de liquidez.
- Su recuperación no sería sencilla ni inmediata.
- Exigiría una carga administrativa que la rentabilidad del sector no estaría en posibilidades de sostener.
- Traería un efecto acumulativo en cada una de las etapas de la cadena, desde la producción de granos, producción de carne, sacrificio, de especie, distribución al mayoreo y finalmente al menudeo.
- Desestimularía al sector primario que no cuenta con recursos suficientes para capitalizarse.
- Deben prevalecer las diferencias en el tratamiento fiscal que existe entre las actividades del sector primario, el industrial y comercial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

<p>Ganaderos Lecheros Ac.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Este sector siempre ha contribuido con sus impuestos a través de los diferentes regímenes fiscales correspondientes y tenemos la intención de seguir contribuyendo al erario público en relación a las características propias de producción y rentabilidad que el sector tiene, las cuales definitivamente requieren de una categoría de contribuyentes especialmente diseñada para el sector agropecuario como se da en la mayoría de los países. • Actualmente el 80% de los insumos que requiere el sector agropecuario para la producción de alimentos se encuentran gravados con tasa 0 de IVA, entre ellos la maquinaria agrícola, fertilizantes, semillas, ganado, perforación de pozos, insecticidas y la tarifa eléctrica 09 por extracción de agua en uso agrícola. De gravarse como la iniciativa en comento lo propone con tasa general del 15%, esto significaría un incremento de 12% sobre los costos actuales de producción de los productos agropecuarios y por ende un aumento de precios en los productos de consumo final, pudiendo caer el consumo de productos como la carne de pollo en más de un 7% y de la leche en alrededor del 4%, significando una reducción de 1 millón de litros diarios de productos lácteos. • En la citada iniciativa se abroga el actual Régimen de Tributación llamado simplificado, y se envía a los causantes del mismo a tributar al régimen General de Ley, situación que pone en grave riesgo el desarrollo del sector dado que las actividades agropecuarias no pueden tener. • Nos preocupa el desarrollo interno del sector, per no podemos descuidar la competencia que sobre los productos agropecuarios existe por parte de otros países, como ejemplos que en 1999 los productores europeos obtuvieron más de 800 dólares por hectárea de subsidio contra 50 dólares de un productor mexicano o que el litro de diesel, uno de los principales insumos agrícolas, el productor nacional lo pagó a \$3.50 pesos y el productor americano a tan sólo \$0.88. • De no darse las condiciones de facilidad tributaria al sector, podríamos aumentar drásticamente nuestra ya de por sí deficitaria balanza comercial agroalimentaria que en los últimos cuatro años ha promediado un déficit de más de mil millones de dólares, citando como caso concreto el de productos lácteos que en el mismo periodo arroja cifras superiores a los 400 millones de dólares. • Es necesario considerar un régimen fiscal que facilite el pago de las contribuciones correspondientes, dado que el desarrollo de las actividades en cuestión se desarrolla en las zonas rurales en donde la mayoría de las veces no existen ni siquiera oficinas recaudadoras o sucursales bancarias, ni mucho menos los contadores suficientes para llevar una contabilidad tan exhaustiva como la del Régimen General de la Ley. • Por lo anteriormente expuesto, los productores agropecuarios analicemos la categoría de contribuyentes en la que debemos tributar, respondiendo no solo a un interés recaudatorio sino a la promoción y desarrollo del sector, teniendo una visión de largo plazo en la que tendremos que competir contra productos de importación altamente subsidiados, situación que nos obliga a producir en igualdad de circunstancias y no como actualmente lo hacemos de manera desventajosa.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Organismo									
Sector Avícola Ac.	<p>1.- Los regimenes fiscales vigentes para el sector avicola (tasa cero de IVA al consumo de carne de ave y huevo, y régimen simplificado para las empresas en ISR) han coadyuvado a una expansión de la inversión, de la producción, de la productividad y del empleo. Además, han contribuido al bienestar de la población, en la medida que se han incrementado el consumo por habitante y se han reducido los precios en términos reales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 1989-1999 la producción de huevo aumentó 5.1% por año y la de pollo 7.4% • De 1990 a 1999 la expansión de la capacidad instalada fue: de 86 millones de aves ponedoras a 110 millones; y de 165 millones de pollos de engorda al ciclo a 185 millones. • En ese lapso, la utilización de capacidad instalada aumentó de 80% a 88% en el caso del huevo y de 64% a 90% en el pollo. • En 2000 la Industria avícola generó 145,000 empleos directos y 725, 000 indirecto, lo que representó 1% y 5% del total de asegurados en el IMSS. • Ello se tradujo en una reducción en términos reales de los precios de los productos al consumidor (huevo 4.7% en promedio por año en 1990-1999 y pollo 6.4%) • A su vez, esa evolución de los precios y la producción permitieron un incremento del consumo por habitante de huevo (3.4% anual en 1989-1999) y de pollo (5.6% anual) <p>2. El aumento de la tasa del IVA al 15% implicaría una reducción de la demanda de productos avícolas, aun considerando que se incrementará el ingreso de los consumidores por los mecanismos e compensación que propone el Gobierno, vía Progresá y un mayor crédito fiscal al salario de la población de menores ingresos. Esa reducción del consumo por el IVA al 15% sería:</p> <p>Sin mecanismos de compensación de ingreso Con mecanismos de compensación de ingreso</p> <table data-bbox="290 680 652 806"> <tbody> <tr> <td data-bbox="290 680 590 699">Carne de pollo</td> <td data-bbox="600 699 652 718">-8.10</td> </tr> <tr> <td data-bbox="290 718 590 737"></td> <td data-bbox="600 718 652 737">-7.20</td> </tr> <tr> <td data-bbox="290 749 590 768">Huevo</td> <td data-bbox="600 768 652 787">-2.60</td> </tr> <tr> <td data-bbox="290 787 590 806"></td> <td data-bbox="600 787 652 806">-2.30</td> </tr> </tbody> </table>	Carne de pollo	-8.10		-7.20	Huevo	-2.60		-2.30
Carne de pollo	-8.10								
	-7.20								
Huevo	-2.60								
	-2.30								

Organismo	
Sector Avícola Ac.	<ul style="list-style-type: none"> • En lo que se refiere al ISR, un cambio del régimen simplificado significaría menor inversión nueva, menor capital de trabajo y mayores costos de producción. A su vez, eso impactaría en la ampliación de la capacidad instalada y un menor producción y empleo en el sector. Para los consumidores, habría una menor disponibilidad del producto nacional y mayores precios. • Si en 1995-2000 las empresas avícolas hubieron estado en el régimen general, en vez del simplificado, eso habría implicado que: <ul style="list-style-type: none"> • Se produjeran 158 mil toneladas menos de pollo y 138 mil menos de huevo, volúmenes equivalentes a 8.2% y 7.1% de la producción alcanzada en 2000, respectivamente. • Se habrían generado casi 4,100 empleos menos en la producción de pollo (4.5% de los actuales) y 3,575 en la de huevo (6.0% de los actuales) <p>Para los próximos años (2001-2005), un cambio de régimen en el ISR se traduciría en.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una menor producción de pollo (en 181.6 mil toneladas) y de huevo (en 147.6 mil toneladas) • Una menor generación de empleos: 4,680 en pollo y 3,800 en huevo, en relación con los 16,300 y 13,300 que podrían crearse en ese periodo. <p>En consecuencia, los efectos de ambas medidas para productores y consumidores de productos avícolas serían muy negativos.</p>

Organismo	
Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C. (ANTAD)	<p>Separación del IVA al precio final del consumidor traería lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Permite aclarar el monto de la contribución y del precio final para los consumidores, en los productos que actualmente causan IVA. • Se evita incrementos de precios injustificados, en la eventualidad de que fuese aprobado, la instrumentarse la aplicación del IVA a alimentos y medicinas. • Exista distinción entre los impuestos federales de los impuestos locales. • El consumidor tenga posibilidades de contrastar un precio en el mercado formal del informal, y aún del ilegal, así como la calidad de los productos.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Organismo	Propuestas
Asociación de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C. (ANTAD)	<p>PROPUESTAS:</p> <p>Se elimine la distorsión de los precios relativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El fenómeno de la evasión, sin sistemas de fiscalización. <p>Nuestra Asociación estima que una ampliación del IVA a alimentos y medicinas sin haberse instrumentado previamente sistemas de fiscalización, tendría como efecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un mayor mercado evasor donde hoy no existe y el peso de la recaudación recaería nuevamente sobre los causantes cautivos y cumplidos. • Incorporación del consumidor al sistema de fiscalización. • La ANTAD propone que el consumidor final sea incorporado al sistema de fiscalización como un supervisor de traslado del IVA, vía premios (lotería fiscal, deducibilidad) y vía castigos (multas y sanciones)

Organismo	Propuestas
Asociación de comerciantes de la Nueva Viga del DF.	<p>EN LOS SECTORES AGROPECUARIO Y PESQUERO</p> <p>Principales conclusiones:</p> <p>a) De orden general</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las actividades primarias y agroindustriales presentan particularidades de elevado riesgo, fragilidad, rezago y estrecha rentabilidad, por lo que requieren una atención diferenciada en su política de desarrollo y de tratamiento fiscal. • La inversión en actividades primarias y de procesamiento de alimentos sigue siendo poco atractiva. • Estas peculiaridades no están suficientemente en la propuesta del ejecutivo. • Los cambios propuestos ahondarían las desventajas de competitividad frente a productores de otros países, que continuarían recibiendo tratos fiscales especiales y considerables subsidios. • El ejecutivo no ha hecho un esfuerzo para prever y cuantificar la consecuencias sociales y económicas de las propuestas. Se desconoce la magnitud del costo asociado sobre qué actividades recaería con mayor fuerza, incluso a niveles tales que cancelan su viabilidad.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Organismo	
	<ul style="list-style-type: none">• El régimen simplificado actual en materia de ISR ha sido coadyuvante para mitigar las condiciones de desventaja de sectores primarios y agroindustriales.• La eliminación indiscriminada del régimen simplificado haría menos atractiva las nuevas inversiones hacia los sectores primarios y de procesamiento de alimentos, que mantienen ya de por sí una desventaja para atraer inversiones respecto a otras actividades económicas.• El pago de impuestos es inexcusable, pero debe adecuarse a la capacidad de pago y a las circunstancias que enfrenta los distintos tipos de contribuyentes.• La recaudación puede incrementarse de manera sustancial vía la ampliación de la base de contribuyentes de combate a la evasión fiscal.• La reforma fiscal, en sus términos actuales, no es aceptable. Es necesario contar con un capítulo especial que atienda de manera explícita no sólo las diferencias de los sectores primarios y agroindustriales con el resto de las actividades económicas, sino que además considere tratamientos diferenciados al interior de los propios sectores primarios y en los distintos eslabones de la cadena alimentaria. <p>De orden específico</p> <ul style="list-style-type: none">• La propuesta de generalizar el IVA al 15% a los alimentos afectará de manera desproporcionada a sectores de ingresos medios y bajos y el ingreso de millares de productores primarios.• Por las condiciones especiales de desventaja en que se desenvuelven los productores primarios requieren de sistemas sencillos de tributación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Organismo	
Consejo Nacional Campesino	<p style="text-align: center;">Efectos Directos a los Productores Agropecuarios</p> <p>Modificaciones a Ley del I.V.A</p> <p>La reforma propone eliminar las exenciones y tasa cero de IVA a todos los productos y servicios que actualmente las tienen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La tasa cero se eliminaría de todos los insumos (tractores, implementos, equipos, agroquímicos, fertilizantes, etc) y servicios (preparación de tierras, desmontes, pozos, cosechas, energía eléctrica, vacunación de ganado, etc) que requiere la producción agropecuaria (artículo 2-a de la ley actual del IVA). • Tasa cero para estos servicios y productos significan que los productores pagan el IVA, pero tienen derecho a recuperarlo mediante un mecanismo de reembolso por parte de Hacienda, ya que ellos no pueden trasladarlo. Con las reformas, podrán trasladarlo, pero siempre y cuando tributen el IER en régimen general. • Los productores con ingresos anuales no superiores a 1.5 millones de pesos, que abarcaría a una gran proporción de los productores, tienen la opción, según la propuesta de tributar en el régimen de pequeños contribuyentes, sin embargo, el Artículo 5 de la propuesta de ley del IVA, establece que no tendrían derecho a acreditar el IVA que les hubiese sido trasladado al adquirir insumo o servicios. • Además los productores de granos, de café, legumbres y leche que estuvieran dentro del régimen de pequeños contribuyentes, estarían obligados a pagar al gobierno por concepto de IVA, el 3.75% del valor de sus ventas. • Es decir, los pequeños productores estarían obligados doblemente por el IVA, en primer lugar por omisión o por falta de información paguen IVA al adquirir productos o servicios y, en segundo lugar el pagar Hacienda el 3.75 de sus ingresos. Tendrían así una repercusión importante de aumento en sus costos de producción. • Modificación al Régimen Simplificado (para personas morales y físicas con actividades empresariales en el sector agropecuario) • Actualmente se exime del impuesto sobre la renta a las personas morales o empresas cooperativas que no tenga ingresos superiores a 20 veces el salario mínimo elevado (por cada de sus socios y hasta por un máximo de 10 socios, artículo 10-a de la ley actual del ISR.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Organismo	Propuesta
	<ul style="list-style-type: none"> • La ley actual (artículo 10-b) establece que no se pagarán impuestos por ingresos de beneficio, conservación, almacenamiento e industrialización de productos a las siguientes personas morales: ejidos y comunidades, uniones de ejidos y de comunidades, empresas sociales de hijos de ejidatarios, asociaciones rurales, unidades agrícolas de mujer campesina y colonias agrícolas y ganaderas. Con la propuesta estas figuras tendrán que pagar el ISR sobre dichos ingresos • La ley vigente del ISR permite a las personas morales y físicas del sector agropecuario no contabilizar impuestos sobre un monto de ingreso equivalentes a 20 salarios mínimos elevados al año. Este beneficio se elimina en la propuesta, provocando así una mayor carga, ya que el impuesto se calcularía sobre un monto gravable más elevado. <p>Modificaciones al régimen general</p> <p>La ley actual otorga también a las empresas agropecuarias que tributan en otros esquemas el beneficio de una reducción en el 50% del ISR, cuando no industrialicen sus productos, y de 25% se los industrializan. Este tratamiento se elimina en la propuesta fiscal.</p> <p>Partiendo de estos efectos directos a los productores y empresas agropecuarias, los estudios estiman que la propuesta de reforma fiscal provocaría un escenario de severo deterioro, caracterizado por lo siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una concentración en la demanda en carne de res, carne de cerdo, carne de pollo y leche en 9.7%, 24%, 8% y 4% respectivamente. Lo que significaría una caída en la producción total de estos productos de casi 900, 000 toneladas. • Una caída del nivel de inversión en la cadena alimentaria del orden del 20% respecto a los niveles de inversión. • Un incremento en el desempleo en la cadena alimenticia. Se estima a pérdida de 22, 000 empleos, con los consecuentes sociales. • La tasa del 15% a los alimentos implicará una reducción promedio del 7.5% en su demanda. Esto se traducirá en una tributación fiscal a la estimada por concepto de IVA en más de 5,000 millones de pesos. • La reducción en los volúmenes de ventas ocasionaría reducciones en la captación del ISR por más de 4,000 millones de pesos, sin contar con la disminución en recaudación del ISR como consecuencia de la pérdida de empleos en el sector. • Se provocará una migración del consumo de alimentos a la economía informal, que implicaría una pérdida de captación fiscal del orden de 2,000 millones de pesos. • Los estudios en el sector avícola señalan que de darse el cambio de régimen del ISR en los próximos cinco años la producción de carne de pollo se reduciría en más de 180,000 toneladas y la de huevo en más de 140,000 toneladas. (más del 8% y 7% respectivamente de la producción actual)

Como podemos observar en su mayoría las propuestas de los diferentes organismos respecto a la modificación de la tasa cero y al rubro de exentos del I.V.A, buscan modificarla o rechazarla. De esta manera, la planteada por el Ejecutivo en la Nueva Hacienda Pública Distributiva, se argumenta que impactaría negativamente al consumo final y a la producción

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

de los diferentes sectores. Asimismo, se establece que en caso de aprobarse incentivaría la evasión fiscal y el incremento de la economía informal.

Por ejemplo, se describe, que cuando se aumentó el I.V.A en 1995 al 15% no incremento la recaudación, pero sí la evasión fiscal. Por otro lado, este incremento del IVA Incentivó el sector informal, que equivale al 25% del PIB y de dicho sector; el 40% está compuesto por el ambulante.

Actualmente el 80% de los insumos que requiere el sector agropecuario para la producción de alimentos se encuentran gravados con tasa 0 de IVA, entre ellos: maquinaria agrícola, fertilizantes, semillas, ganado, perforación de pozos, insecticidas y la tarifa eléctrica 09 por extracción de agua en uso agrícola. De gravarse como la iniciativa en comento lo propone con tasa general del 15%, esto significaría un incremento de 12% sobre los costos actuales de producción de los productos agropecuarios y por ende un aumento de precios en los productos de consumo final, pudiendo caer el consumo de productos como la carne de pollo en más de un 7% y de la leche en alrededor del 4%, significando una reducción de 1 millón de litros diarios de productos lácteos.

Por otro lado, se menciona el resultado de una investigación que muestra el desacuerdo de los pequeños empresarios ante la propuesta de la Nueva Reforma Hacendaria que propone el ejecutivo. El 87% de los encuestados dice "No" a gravar el I.V.A del 15% en alimentos y medicinas puesto que las condiciones económicas de la población no son favorables. Asimismo, el 40% de la sociedad vive con uno o dos salarios mínimos, que apenas les permite consumir sólo productos básicos para su alimentación como: verduras, frutas, leche y algunas ocasiones carnes o salchichonería; por lo tanto incrementar el I.V.A ocasionaría una nutrición más deficiente de la población. Por consiguiente, para los microempresarios de la Ciudad de México cuyos giros involucran alimentos y medicinas opinan que se verían afectados en sus ventas y podrían hasta cerrar sus negocios.

También se menciona que con la eliminación de la tasa cero del IVA, se incrementa en forma sustancial el pago de impuestos para todos los contribuyentes, pero primordialmente a los de menores ingresos quienes pagarían hasta un 170% adicional independientemente de que tendrían que destinar una proporción mayor de su gasto al consumo de alimentos. Y sería peor, para aquellos sectores de la sociedad que no tienen trabajo, los jubilados y pensionados ya que apenas sus ingresos son de subsistencia, por lo que tendrían un fuerte incremento en los precios de los productos que consumen, principalmente los alimentos.

Solamente un sector propone que la tasa del IVA sea del 12%; y no se grave la canasta básica de algunos alimentos y se den subsidios reales en las medicinas, ya que es totalmente injusto que la clase media sea la más afectada ya que los impuestos deben ser parejos para todos. Por lo que se propone que el I.V.A se maneje sobre la base de flujos de efectivo, ya que resulta injusto financiar al fisco con impuestos que aun no se cobran. También, se sugiere que en todos los servicios públicos tengan tasa de cero por ciento para evitar su piramidación.

En suma, existe un rechazo por parte de los diferentes organismos a la modificación de la tasa cero y exentos del IVA, por lo que todas estas propuestas fueron planteadas en su momento a los diferentes fracciones parlamentarias; los cuales sin duda incidieron en la resolución final para modificar la propuesta del ejecutivo respecto al IVA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.9.1 La Opinión Pública: Su Visión Sobre la Reforma a las Tasas del IVA

En cierta manera los partidos políticos y las organizaciones, como hemos visto tuvieron impacto en el rechazo de la reforma al IVA; pero qué pasa con la opinión del Consumidor Final o de la familia común.

En un estudio del Dr. Firdaus Jhabvala Marshall, sobre el impacto de la Reforma del IVA describe que el Ejecutivo Federal a través del sistema nacional de Planeación Participativa contemplado dentro del Plan de Desarrollo 2001-2006, ha manifestado su preocupación por promover la participación ciudadana para apoyar la toma de decisiones y ofrecer soluciones reales a los problemas existentes. Por ello resulta importante conocer la opinión de los mexicanos sobre la propuesta de la reforma fiscal del Gobierno Federal.

El Grupo Covarrubias y Asociados, S.C., realizó el "Estudio de Opinión Pública sobre la Reforma Fiscal Hacendaría" del 9 al 14 de mayo de 2001, en él se aplicaron 1995 entrevistas con una cobertura de 30 estados y 100 municipios. En dicha encuesta se evaluaron aspectos como el papel del presidente Fox y su gobierno, los partidos políticos, la reforma fiscal y la posición del Partido Revolucionario Institucional frente a dicha reforma.

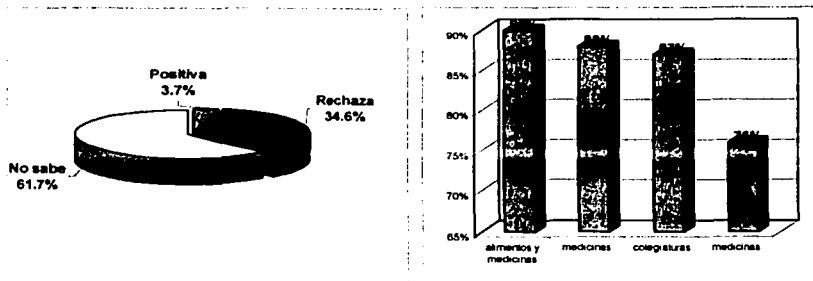
La opinión de los mexicanos sobre la propuesta de reforma fiscal es la siguiente:

- El 3% de los entrevistados la calificaron de positiva. Ver gráfica 3.27
- El 28% de la ciudadanía opinó que es de negativa, mientras que el 50% no supo opinar. Ver gráfica 3.27
- La aplicación del IVA en alimentos y libros es rechazada por el 90% de la población, en medicinas es del 88%, en colegiaturas del 87% y en medicinas el 76%. Ver gráfica 3.28.
- El 31% de los encuestados identifica la reforma con el incremento en los costos de medicinas, alimentos, libros y colegiaturas; el 6% de los ciudadanos como un beneficio a quienes menos tienen; el 4% afirma todo mundo debe pagar impuestos; y, el resto de opiniones se centran en comentarios como el que no es aceptada por la mayoría de la sociedad, que afecta a la clase media y beneficia a la alta, entre otras.
- La disminución del ISR es aceptada por las dos terceras partes de la población.
- Respecto al mecanismo compensatorio, poco más de la mitad (53%) lo admite.
- La aprobación de que se reembolse una parte del IVA pagado por colegiaturas apenas alcanzó un 44%.
- El 54% de las personas opinan que el gobierno no necesita incrementar sus ingresos. El descrédito de la reforma hacendaría, hace surgir la duda sobre la corrupción y el destino final del dinero que se piensa recaudar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El 60% de la población rechaza el aumento en los impuestos como la única vía para incrementar los ingresos federales.
- El 65% considera correcta la idea de que todos, pobres y ricos, paguen impuestos, cada quien en su proporción, posición que se incrementa conforme aumenta el nivel socioeconómico de la ciudadanía.

Gráficas 3.27 y 3.28 Opinión del Público Encuestado respecto a la Reforma Fiscal y la Modificación del incremento del IVA



Fuente: Grupo Covarrubias y Asociados, S.C., realizó el "Estudio de Opinión Pública sobre la Reforma Fiscal Hacendaria" del 9 al 14 de mayo de 2001

Es importante mencionar que durante las entrevistas se manifestó el desconocimiento en materia fiscal de la población en general, se desconocen las características de un sistema fiscal equitativo y las ventajas de la tasa cero. La cultura fiscal sólo se da del nivel socioeconómico medio hacia arriba y con mayor grado de escolaridad.

Innegable es también el hecho de que los mexicanos no aceptan la nueva reforma fiscal ya que sienten que ésta afectaría seriamente su poder adquisitivo.

Como es obvio, el público mexicano no cree que al gobierno federal, le hace falta dinero. Esto, a pesar de que virtualmente todos los expertos financieros en los diversos partidos y sectores del país hayan aceptado, desde un inicio, que al gobierno federal le faltan recursos. La primera división de estos debe de ser entre el gobierno y el resto de la economía, y no debe ser aceptado, mecánicamente, que solo el gobierno requiere de mayores recursos y el resto menos.

La población tampoco acepta la vía tributaria para incrementar los ingresos federales. Obviamente por el lado del ingreso, faltan por hacer mucho para mejorar e incrementar los esfuerzos en contra de la evasión, el contrabando, la economía informal. Pero también existen otras fuentes de ingresos en sectores hasta ahora subsidiadas como es el caso del sector financiero. Asimismo, dentro del gasto, hay otras oportunidades de ahorro. El sector bancario parece ser un excelente candidato para un incremento en su carga fiscal en un momento en que el Ejecutivo Federal busca mayores ingresos. Es un sector ampliamente

subsidiado, funciona en condiciones semi-monopólicas, y disfruta de importantes ganancias con las que deberían de apoyar al fisco, quien ha salido en ayuda del sector.

La población rechaza de manera aun más contundente los gravámenes a los alimentos y medicinas. Es virtualmente unánime el rechazo al IVA en estos artículos, por ello, sería altamente peligroso medrar con canastas básicas de alimentos y medicinas que disminuirán la regresividad del impuesto, mas no lo eliminarían, Aun en el supuesto caso de encontrar justificación del gravamen progresivo sobre alimentos, existen en todas las sociedades, un rechazo a gravar lo indispensable para la supervivencia humana, situación que se demuestra en los países en que existen impuestos a estos bienes, ubicados en el rango de 3% y 6% .

Sin embargo, ante el rechazo total a la NHCP en alimentos y medicinas, enana opinión personal una tasa reducida sobre estos productos dejando a salvo una canasta básica y completa, no es viable jurídicamente (ya que viola el principio de equidad).

3.10 Reformas Pendientes

No es fácil realizar cambios o reformas, ya que siempre existen grupos en donde sus intereses se ven afectados por estos cambios y son estos los que presionan para distorsionar o impedir la reforma, como hemos visto.

Por lo general se mencionan temas que afectan al sector público y que son vistas como obstáculos al desarrollo económico de cualquier país.

Cabe mencionar, que existen actividades que necesitan reformarse y que todas ellas aportarían importantes ingresos federales, como son las aduanas, la evasión fiscal, supervisión del sistema bancario, la concesión de nuevos bancos e instituciones de crédito, las contrataciones y adquisiciones públicas.

3.10.1 La Evasión Fiscal

La evasión fiscal ha estrechado la base tributaria del país de manera significativa. Así, el número de personas físicas que pagan impuestos asciende a 5.5 millones, es decir, únicamente el 16.18% de la población económicamente activa (PEA) de México contribuyen regularmente con el fisco; adicionalmente, sólo el 27.5% de las personas morales pagan impuestos regularmente. El padrón de causantes de personas físicas asciende a 5.5 millones, cuando la población económicamente activa supera los 34 millones de personas.

Asimismo, basta contrastar el número de empresas cautivas que tiene registrada la SHCP que es de alrededor de 550 mil, mientras que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) reporta en los Censos Económicos que el país cuenta con dos millones de establecimientos registrados que realizan actividades económicas.

La consecuencia de tener un alto nivel de evasión es que se generan rezagos en la política de recaudación. Por ejemplo, en 1999, México recaudó el 14.8% del PIB, mientras que, algunos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentan la siguiente tasa de recaudación (como % M PIB). México también tiene una tasa de recaudación tributaria baja con respecto a los países miembros del Tratado de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Canadá (1995) 36.0% y Estados Unidos (1997) 27.5%.

Sin embargo, la evasión fiscal no es el único problema que sufre el aparato fiscalizador mexicano, un análisis más profundo sugiere clasificar dichos problemas estructurales en los siguientes:

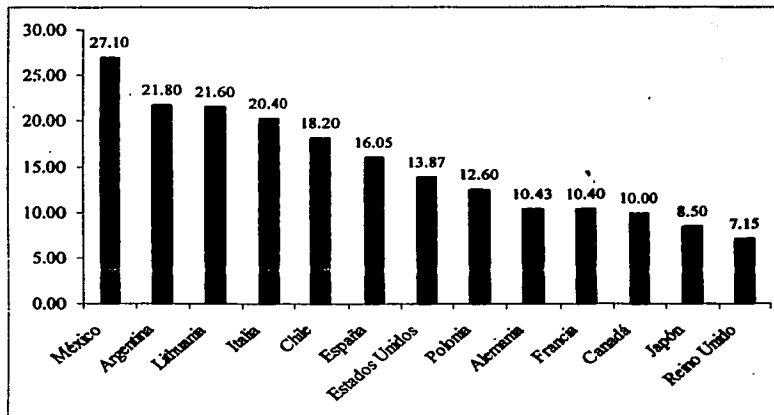
1. La Concentración del Ingreso. En términos fiscales, el problema más importante que presenta la alta concentración del ingreso es que cualquier intento por parte del gobierno mexicano para afectar esta riqueza puede provocar fugas masivas de capitales, lo cual, se conjuga con las ventajas proporcionadas por los mercados de Estados Unidos y Canadá (mayor certidumbre y estabilidad financiera) para alentar la salida de capitales del país (ventajas ofrecidas por la integración financiera).
2. Regímenes especiales. Los regímenes especiales representan una fuga importante de ingresos que debería recaudar el Gobierno Federal. La débil capacidad administrativa en materia fiscal permite que incluso las empresas o Industrias no consideradas en regímenes especiales se registren en ellos como medidas para evadir el pago de impuestos. Así: "Las empresas que participan en sectores gravados con el régimen simplificado en agricultura, pesca y transporte terrestre (que generan el 10% del PIB y el 25% del empleo) prácticamente no pagan impuesto sobre la renta. Una parte de dichos contribuyentes son empresas medianas y pequeñas, pero la mayor parte de estos negocios son controlados por grandes compañías que se benefician injustificadamente. El régimen simplificado debe servir para que las empresas de menor tamaño permanezcan y se incorporen a la economía informal, pero no debe ser un mecanismo que permita la evasión fiscal en montos muy significativos. La OCDE calcula que la eliminación de los regímenes especiales a distintas actividades económicas y al ingreso podría incrementar la recaudación fiscal en alrededor de 3 puntos del PIB, lo que elevaría los ingresos públicos mexicanos a niveles similares a los de otros países de América Latina. En México el número de empresas que se consolidan en grupo han aumentado considerablemente y se estima que la consolidación reduce en promedio un 30% del ISR de los grupos.

3.10.2 La Economía Informal

El sector informal representa una parte importante en la evasión fiscal total, constituye el 27.1% de la población. Ver gráfica 3.29. Se observa que México tiene una economía informal de casi el triple que Canadá. Debido a su creciente tamaño, es uno de los grandes temas a tratar ya que representa unos de los principales problemas del sistema fiscal mexicano. Por esto se debe reducir la evasión mediante una eficiente administración tributaria a nivel federal, estatal y municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gráfica 3.29 Economía informal 2000
(como % del PIB)



Fuente: Latin America, Loyza, Transition Economies, Johnson, Kaufmann and Shleifer, and OECD, Schneider.

Es conveniente señalar que la informalidad está vinculada con el subempleo y con la economía [subterránea], cuyo ámbito incluye actividades como el contrabando y el robo organizado, las cuales no están sujetas al régimen fiscal. Su medición es difícil y existen pocas estimaciones al respecto, según la OCDE el empleo en el sector informal podría representar una tercera parte del empleo urbano total, pero como los ingresos son relativamente bajos en el sector informal su participación en el PIB es probablemente menor.

Por otra parte la encuesta Nacional de Empleo y la Encuesta Nacional de Micronegocios, estimó que 15.7 millones de personas participan en la economía informal, adicionalmente los ingresos obtenidos por los patrones y asalariados ascienden a 8.74% del PIB, mientras que, los ingresos fiscales obtenidos por concepto de gravar tales ingresos serían de 0.180% del PIB con un costo fiscal de 0.216% del PIB, esta situación implicaría un déficit fiscal (pérdida en la recaudación) de 0.035% del PIB sin considerar el costo administrativo que implicaría su control.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**FALTA
LAS
PAGINAS**

185 | **A** | **186**

IV. CONCLUSIONES

Desde los años ochenta, la economía nacional ha pasado por un proceso transición, de estar cerrada a los bienes y servicios extranjeros pasa a ser una economía de mercado abierta donde hoy encontramos miles de productos de diferentes partes del mundo. Esto se debió a que se suscribieron diferentes tratados comerciales con EUA, Canadá, América Latina y Europa. Este proceso llevó a modificar la conducción de la política monetaria, jurídica, financiera y fiscal.

El Sistema Tributario Mexicano (STM) no ha estado ajeno a estos cambios, pues ha venido desempeñando diferentes papeles durante las diversas etapas del desarrollo del país desde los últimos veinte años, pasando por diferentes fases hasta la propuesta de la Nueva hacienda Pública distributiva de la administración del Presidente Vicente Fox Quesada en el 2000. Estas fases, básicamente han sido una respuesta a la imperiosa necesidad de obtener ingresos tributarios de fuentes que son relativamente más sencillas de recaudar y auditar; y que fueron suscritas en los Programas, Acuerdos y Pactos para superar las emergencias económicas producto de las crisis recurrentes. De manera tal, que la política fiscal se ha enfocado en reducir el déficit público reduciendo y manteniendo bajo estricto control el gasto de gobierno federal; adecuando los ingresos tributarios, los precios y tarifas públicos a los niveles internacionales; y reestructurando el sector público (gasto del gobierno) mediante la desincorporación y privatización de las empresas estratégicas manejadas por el Estado.

La estricta disciplina fiscal se vio reflejada en el balance público, ya que se ha reducido en los últimos veinte años en seis puntos porcentuales del PIB, mientras que el balance primario de ser negativo pasó a tener un superávit de más de dos puntos porcentuales del PIB, para el mismo periodo. De manera similar, para evitar las devaluaciones del tipo de cambio debido por los altos déficits de la cuenta corriente y los desequilibrios en las finanzas públicas, también se persiguió desde los ochentas reducir y controlar el nivel general de precios y del tipo de cambio por parte del Banco Central; de esta manera, se coadyuvaría a mantener las finanzas públicas sanas.

Por consiguiente, se suscribieron medidas para fortalecer la política de los Ingresos públicos a través de incentivar los impuestos tributarios, después de depender en gran medida de los ingresos petroleros a inicios de la década de los ochentas. Pero los resultados no han sido los esperados ya que los ingresos ordinarios del sector público presupuestario retrocedieron en 4 puntos porcentuales entre 1990 a 2000, producto del comportamiento de los ingresos del gobierno federal que fueron similares a lo largo de la década y que el balance presupuestario presentó un comportamiento variable. Esta tendencia se debió, a la fuerte contracción de la actividad económica producto de las crisis recurrentes que afectaron los ingresos y el consumo de la población y el sector empresarial, y además por los procesos de privatización o liquidación de empresas estatales que han sido más de 1,115 empresas, como Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), parte de Aeropuertos Auxiliares (ASA), Teléfonos de México, etc; empezado años atrás. Dichas privatizaciones tan solo hicieron disminuir los ingresos propios de las Entidades de Control Presupuestario Directo en 3.7 puntos porcentuales del producto a lo largo de la década de los noventas.

El comportamiento de los ingresos tributarios ha tenido una disminución de 0.5 puntos porcentuales en diez años, pues a inicio de los noventas registraba un monto mayor en 11.1 por ciento y para el 2000 se reducía a 10.6 por ciento respecto al PIB; cantidad similar al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

promedio general (10.6 por ciento) a lo largo de la década. Es decir, a pesar de las reformas fiscales, los ingresos en diez años siguen teniendo el mismo nivel respecto al producto. Este bajo dinamismo obedeció en parte, por las reducciones a los aranceles a la exportación del IVA al 0 por ciento, a la importación de 40 a 20 por ciento, del 6 al 0 en alimentos procesados y medicinas; y la reducción del ISR en 30 por ciento para las personas que ganan hasta 4 veces el salario mínimo. También por las disposiciones realizadas en el sexenio de EZP, entre las cuales destacan el establecimiento de un programa de deudores del fisco federal; la eliminación de la deducción inmediata; la limitación de la consolidación fiscal; la ampliación del crédito al salario del ISR; y el incremento en 1995 de la tasa del IVA que queda sin cambios en el rubro de los exentos y la tasa cero.

También se amplió la tasa del crédito fiscal entre los asalariados, la exención del Impuesto al Activo (IA) para empresas con ingresos para el año 2000 de hasta 13.5 millones de pesos; así como los tratados de libre comercio negociados con otros países que impactaron los ingresos derivados de aranceles. Todas estas medidas terminaron en mayor o menor medida impactando en el descenso de los ingresos tributarios, en especial el IVA y el ISR.

Si bien, en 1995 la recaudación no fue tan abrupta, fue debido al incremento de la tasa del IVA del 10 al 15 por ciento. Esto ayudó, a que los ingresos públicos tributarios fueran constantes y que en 1997 la recaudación del ISR empezará a aumentar respecto a 1996, en 0.5 por ciento del PIB. Para el año 2000, el ISR aportaba un 4.7 por ciento respecto al PIB, pero dicha cantidad fue menor en 0.3 puntos porcentuales a la alcanzada en 1990.

Por otra parte, el comportamiento del mercado petrolero a nivel internacional sigue generando distorsiones en el dinamismo de los ingresos públicos. De manera tal, que los ingresos petroleros compensaron la caída de los ingresos tributarios en el período. Esto se debió a que el precio de exportación del petróleo crudo fue mayor al precio presupuestado por la SHCP y el Congreso de la Unión. Salvo el año de 1998 que el precio de la mezcla mexicana llegó a cotizarse en el mercado internacional en 10.15 dólares por barril (dpb) al precio presupuestado que fue de 15.5 dpb. Esta reducción afectó directamente los ingresos no tributarios y por consiguiente en los ingresos públicos del gobierno federal. Por lo tanto, los ingresos petroleros continúan manteniendo una importante participación dentro del total de los ingresos del Sector Público Presupuestario; de 32.5 por ciento registrados en 1990, para finales de la década se incrementaron en sólo 0.5 puntos porcentuales, salvo el año de 1992 que presentó su más baja participación de 25.9 por ciento respecto a los ingresos públicos.

Las medidas implementadas por perseguir el objetivo de adecuar los ingresos públicos a niveles internacionales también no han dado los resultados esperados, ya que estos representan niveles inferiores a los países miembros de la OCDE y de los propios EUA y Canadá. Estos países, el cual tenemos celebrados un tratado comercial, (TLCAN) cuentan con recursos del orden de 31.1 y 42.9 por ciento del PIB de ingresos del gobierno federal, superando a México en 10 y 22 puntos porcentuales respectivamente. Respecto a los niveles de recaudación, México a penas si recauda el 16.9 por ciento en promedio, monto por debajo del promedio de los países como España, EUA, Canadá; los cuales recaudan 33.7, 29.7 y 36.8 por ciento respectivamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Respecto a la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en México, en comparación con Estados Unidos y de hecho, con los países de la OCDE; el monto de recaudación es mucho mayor de este impuesto que del Impuesto del Valor Agregado (IVA).

Por lo anterior, la baja recaudación del ISR de nuestro país en comparación con Estados Unidos y de hecho con los países de la OCDE depende en mucho más del ISR que del IVA. El gobierno federal de los Estados Unidos depende casi totalmente del ISR, el cual es casi su único impuesto y le reditúa el 88 por ciento de sus ingresos tributarios. Por ello, para países que ya han explotado bien este gravamen, es razonable esperar que recarguen más sobre el IVA y sigan la tendencia de incrementar los impuestos indirectos y reducir los directos. Respecto a la tasa del ISR a las empresas, una de las principales diferencia es que en México es federal y no varía por entidad, mientras que en EUA y Canadá sí cambia, porque existen impuestos estatales y locales a la misma actividad. Por consiguiente, México no cuenta con un ISR tan redurible, ya que mientras la recaudación de impuestos al consumo es igual a la de Canadá, el ISR mexicano no llega a la tercera parte de su contraparte canadiense.

El otro de los objetivos de la política fiscal ha sido reducir y mantener bajo estricto control el gasto de gobierno federal, la cual se ha enfocado en una serie de reestructuraciones en la asignación, transparencia y el manejo por parte de las autoridades correspondientes.

En una primera instancia, para reducir el gasto público se empezó el proceso paulatino del adelgazamiento de la estructura de las empresas que conformaban el Estado, las cuales llegaron a sumar más de 1,115 entidades. Este proceso se llevó a cabo en el sector pesquero, azucarero, de energía eléctrica, telecomunicaciones, banca y minería. Más del 80 por ciento fue desincorporada a finales de 1993. Por otra parte, se empezó un proceso de retiro voluntario y cancelación de plazas para cerca de 50 mil burócratas; también se llevaron a cabo la eliminación de los diferenciales de precios en la energía eléctrica y los subsidios a los petroquímicos, así como la reducción de las transferencias financieras a la banca de desarrollo.

Cabe destacar, que a finales de 1997, surgieron programas para apoyar la descentralización de los recursos hacia las entidades federativas y a una racionalidad y austeridad de los mismos de manera tal que se reformó la Ley de Coordinación Fiscal que buscaba otorgar mayor responsabilidad y recursos a los gobiernos de los Estados, por consiguiente se creó el nuevo Ramo 33, que dio mayores Aportaciones para Entidades Federativas y Municipales, que empezó operar a partir de 1998. También, se estableció en 1999 el Programa de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal, que buscaba reducir el gasto destinado a actividades administrativas de las dependencias federales. A finales de 1999, la H. Cámara de Diputados dio origen al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), con el fin de apoyar el gasto de obra pública y para el 2000, se publicó el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal y la Norma para la Aplicación de Estímulos por Productividad, Eficiencia y Calidad en el Desempeño a los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Todas estas medidas buscaban la eficiencia y transparencia en la aplicación del gasto público.

Por lo anterior, el gasto neto devengado del Sector Público Presupuestario se mantuvo en niveles compatibles con la disponibilidad de ingresos estables y permanentes para su financiamiento no inflacionario, lo cual fue un factor clave para apoyar la consecución de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

objetivos fiscales a lo largo de la década de los noventa. El gasto neto como proporción del PIB de 27.8 por ciento que se registró en 1990 decreció en 22.9 por ciento; en 1994 y para cerrar el periodo en el 2000 en 22.5 por ciento con respecto al PIB. Esta reducción a finales del periodo se debió a la disminución del gasto programable en 15.4 en 1999. Siendo el nivel más bajo del periodo. Entre 1990 y 1992 el gasto programable se mantuvo en 15.8 por ciento en promedio, para incrementarse en 1.8 puntos porcentuales del PIB para 1997, para que a finales del 2000 cerrara en 15.6 por ciento, monto menor en 0.2 puntos porcentuales respecto al PIB, con relación a principios de la década.

Mientras el costo financiero del sector público y las transferencias a Estados, D.F. y Municipios impactaron en el comportamiento del gasto programable, ya que registraron incrementos de 9.1, 4.6 y 3.8 por ciento respecto al PIB, para los años 1990, 1995 y 2000. Siendo los años más significativos. Este incremento del Costo Financiero del sector público entre 1994 al 2000 se debió que a raíz de la crisis económica se crearon una serie de programas de apoyos a diferentes sectores (deudores, agricultores, ganaderos, etc) y para el saneamiento financiero, como fue el Fobaproa (después IPAB), ADE, los cuales tuvieron mayores transferencias del gobierno federal. De esta manera, el pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda del sector público se incrementó en 97.5 por ciento para 1995. Pero el pago inmediato, en los siguientes años, del préstamo de los EUA, FMI, BM por cerca de 50,000 millones de dólares, dejando en garantía las ventas del crudo mexicano al exterior; hicieron que bajará al 15.1 por ciento para el 2000.

La tan ansiada política fiscal disciplinaria por reducir el gasto del gobierno para equilibrar las finanzas públicas, se vio reflejada en el gasto programable del Sector Público Presupuestario, pues en 1999 registró el nivel más bajo de esta relación en 15.4 por ciento desde que se empezó a utilizar este indicador en 1980. Esta tasa histórica se debió a que el gasto programable esta relacionado con la reducción del capital en 1.2 puntos porcentuales respecto al producto y del gasto corriente que desminuyó un punto porcentual del PIB en el periodo mencionado.

Por otra parte la reforma a la modificación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a fin de incrementar los fondos participables y otorgar mayores recursos al Ramo 33, que son las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, impacto la participación del gasto corriente de las Entidades Federativas y Municipios, al registrar un incremento de 55.8 por ciento entre 1993 a 2000. Lo anterior repercutió dentro del gasto programable del poder ejecutivo al rubro de desarrollo social pues presentó un crecimiento de 68.4 por ciento del PIB en el mismo periodo; por lo que hubo una mayor asignación de recursos en relación educación, salud, seguridad social, laboral, desarrollo regional y urbano, abasto y asistencia social y comunicaciones transportes y al sector energético.

Por lo tanto, destacando lo antes expuesto respecto al gasto público, podemos comprobar que el objetivo reducir y mantener bajo estricto control el gasto federal, si bien se ha reducido -producto de las privatizaciones de empresas paraestatales y el adelgazamiento de la burocracia- sigue dependiendo en gran medida de los ingresos no tributarios, especialmente los derivados del petróleo. Pero se debe reconocer que se ha buscado fortalecer el federalismo, dando mayores aportaciones a los sectores de desarrollo social, como son: educación, vivienda, salud, alimentación, etc; con el surgimiento del Ramo 33 y la modificación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hasta aquí, podemos determinar, que el objetivo de controlar el déficit público, se ha logrado por un lado, al igual que la reducción del gasto público. Pero lo referente a incrementar la recaudación tributaria para fortalecer los ingresos públicos, no se ha podido; a pesar de las medidas para hacer más competitivo internacionalmente al ISR y al impuesto al consumo, tal es el caso del IVA. Además, que los ingresos del gobierno federal siguen dependiendo en gran medida de la venta externa del crudo mexicano en los mercados internacionales.

Para revertir lo anterior, se propuso nuevamente otra reforma al STM en la llamada "La Nueva Hacienda Pública Distributiva", presentada al Congreso de la Unión por el Presidente Vicente Fox en el 2001. La cual se proponía implementar una serie de ordenamientos fiscales que permitirían tener una recaudación adicional de alrededor del 2.0 por ciento del PIB. Entre los más importantes destacaban los siguientes: la conveniencia uniformar la base del impuesto al consumo, específicamente la del IVA, igualándola al 15 por ciento entre todos los sectores y eliminando los regímenes del 0 por ciento y de exentos para facilitar su recaudación, ya que la estructura del IVA contaba con una base erosionada por las numerosas exenciones, y a que implícitamente canalizaba cuantiosos subsidios fiscales a una población que no lo requiere, impidiendo crear una mayor plataforma para el desarrollo de las familias que viven en la pobreza; entre estos se encontraban los alimentos, medicinas, libros, revistas, periódicos, productos agrícolas, educación; principalmente. Reducir el ISR empresarial hasta el 35 por ciento, adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del impuesto; apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo; facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales; otorgar mayor seguridad jurídica; y combatir a la economía informal. Entre otras.

Así se empieza otro intento por reformar al STM, el cual permitiría hacerlo más competitivo internacionalmente respecto a nuestros principales socios comerciales. Sin embargo, como hemos analizado dicha iniciativa generó un gran debate entre las diferentes fracciones parlamentarias de oposición, en especial el PRI y el PRD representadas en el Congreso de la Unión. Sin duda, el impuesto que más causó discusiones fue el impuesto al consumo, es decir, el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Qué fue el motivo de esta tesis.

Consecuentemente el impuesto al valor agregado (IVA), como hemos analizado, no ha sido la única vez que fuera materia de discusión, ya que ha tenido varias modificaciones desde que entro en vigencia en 1980, por el entonces presidente José López Portillo. La aplicación de este gravamen ya se señalaba en el artículo noveno de la Ley Federal sobre Ingresos Marginales en 1952, donde se incorporó un principio del sistema de impuesto tipo valor agregado, al establecer la causación del impuesto sobre la renta entre el precio de compra y el precio de venta. El IVA (tal y lo conocemos ahora) entra en vigor en 1980, sustituyendo al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Para 1983, la tasa general se incrementa a 15 por ciento y la tasa en frontera norte y sur se mantiene en 6 por ciento, aunque ciertos productos quedan sujetos a la tasa general. En este mismo año se aplica una tasa del 20 por ciento a bienes y servicios de lujo. También en ese ejercicio, se aprobó la eliminación de la exención a profesionistas, excepto médicos, buscando dar mayor generalidad al impuesto.

Entre los años de 1983 a 1987, algunos alimentos procesados y medicamentos se empezaron a gravar con la tasa cero. A partir de noviembre de 1991, dentro de las reformas fiscales aprobadas por el H. Congreso de la Unión, se redujo la tasa general del IVA del 15 al 10 por ciento; destacando el hecho de que se unificó en todo el país y se eliminó la tasa del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

20 por ciento a bienes suntuarios. La más reciente reforma realizada a la tasa general al consumo se dio en el marco de la crisis económica que enfrentó el país en 1995. El Congreso aprobó que a partir de abril de ese año, la tasa general se incrementara al 15 por ciento, manteniendo la tasa del 10 por ciento en la región fronteriza. Asimismo, se estableció la opción para que el IVA aplicable a los intereses derivados de créditos al consumo, de tarjetas de crédito y de servicios, así como un arrendamiento financiero, únicamente se causara por la parte del interés real. Además, la tasa del cero por ciento para alimentos básicos y medicinas y el régimen de exención para determinarlos bienes y servicios de consumo generalizado siguiera igual. De esta manera el esquema general del IVA se había mantenido prácticamente inalterado hasta la propuesta del Presidente Vicente Fox dentro de la NHPD por reformarla.

Como característica de este impuesto, se determinó que presenta en su estructura impositiva el mayor número de bienes y servicios sujetos a la tasa cero y exentos siendo superior al promedio de los países de América Latina e inferior al promedio de los países de la OCDE. Países como Panamá (5%), Honduras (7%), y República Dominicana (8 por ciento), son las naciones con la tasa más bajas, en tanto que Argentina (21%) Chile y Perú (18% en ambos casos) son los países con las tasas más altas.

Respecto al monto de la recaudación, el IVA es el segundo impuesto federal más importante para la recaudación pública federal, sólo detrás del Impuesto Sobre la Renta (ISR), pues en las dos últimas décadas ha venido presentado mayores incrementos respecto a los ingresos tributarios; así como en los ingresos presupuestarios. Asimismo, refleja una importante elasticidad respecto al crecimiento económico, a la eficiencia de la administración tributaria y al consumo de la población. Los niveles de participación del producto (la carga fiscal) han sido poco significantes, salvo cuando la tasa se ha ubicado en 15 por ciento, pues ha presentado el 2.9 por ciento en promedio respecto al PIB en veinte años, monto inferior respecto a países como Canadá y Francia, con los cuales se tiene celebrado tratados comerciales, pues estos recaudaban el 5.6 y 7.6 por ciento del PIB, respectivamente; mientras economías más pequeñas que la nuestra, como Perú y Colombia recaudaban ambas en promedio el 5.6 por ciento del PIB.

Para el 2000 la carga fiscal fue de 3.5 por ciento, monto inferior al promedio de los países latinoamericanos (5.7 por ciento), los países europeos (6.8 por ciento), y al de los países de la OCDE (7.2 por ciento).

Respecto la eficiencia recaudatoria ha sido más elevada en las épocas en que ha estado vigente una menor tasa. Con una tasa del 10 por ciento, el coeficiente de eficiencia se ubicó en 0.25 del PIB por cada punto de tasa, en tanto que con una tasa del 15 por ciento, el coeficiente fue de 0.20 puntos del PIB por cada punto de tasa. Por lo anterior, podremos concluir que en México, los incrementos en la tasa general del IVA, tienen un efecto proporcionalmente menor sobre los niveles de recaudación. De hecho, si se considera la experiencia más reciente en que la tasa general se elevó 50 por ciento en 1995, para ubicarse en 15 por ciento, la carga fiscal del IVA se mantuvo, hasta 1996, por debajo de los niveles de 1992-1994, años en los que la tasa era del 10 por ciento.

Por lo tanto, el coeficiente de eficiencia de recaudación por punto de tasa disminuye en la medida en que aumenta la tasa del impuesto. Conviene tomar en consideración que durante el periodo 1980-2000, cada punto de tasa del IVA significó recaudar 0.23 puntos del PIB;

esta cifra es comparativamente inferior a la que se registra en otros países con igual o menor desarrollo económico, ya que el promedio de América Latina se ubica en 0.37 puntos del PIB por cada punto de tasa y particularmente en Chile es de 0.49 puntos. Por lo tanto, la recaudación por punto de tasa disminuye en la medida en que aumenta la tasa del impuesto.

Por lo anterior, la propuesta del C. Vicente Fox por reformar la actual estructura de la tasa del IVA al proponer eliminar la tasa cero a alimentos y medicinas, así como el rubro de exentos; buscaba elevar el coeficiente de eficiencia recaudatoria de este gravamen. De esta manera se tendrían una recaudación adicional de 118,124 millones de pesos adicionales, equivalente al 1.9 por ciento respecto al PIB del 2001. Dicho monto vendría principalmente de la recaudación de los alimentos (77.3 por ciento); de la educación, del transporte urbano, del agua potable para uso doméstico, de la consulta doméstica, del transporte foráneo y escolar y de otros servicios (13.8 por ciento); y de las medicinas, libros, periódicos y revistas (8.9 por ciento).

La población de más altos ingresos aportaría la mayor cantidad de la recaudación estimada por el Ejecutivo; del decil X se recaudaría el 27.3% del total de los 118,124 millones de pesos, mientras de la población más pobre (del decil I) se recaudaría tan solo el 0.8 por ciento del total. De esta situación se puede determinar que los deciles más pobres aportarían una menor recaudación respecto a los alimentos y medicinas, pero respecto a la participación del total de sus alimentos y medicinas son los más importantes para su gasto familiar. Ya que para la adquisición de sus alimentos el decil I (más pobre) destinaría el 83.8 por ciento de su gasto mientras el decil X (más rico) destinaría solo el 68.3 por ciento respecto del total. Con relación a las medicinas la población más pobre (decil I) asignará el 6.08 por ciento y el decil más rico (X) el 3.14 por ciento. Por lo que podemos determinar que la propuesta del Ejecutivo afectaría en mayor medida a la población de menores ingresos, pero debemos de considerar que los ingresos más altos sería los que pagarían en mayor medida el IVA. Por lo tanto, esta propuesta resulta regresiva.

Caso contrario se observa en los bienes y servicios como los libros, revistas, periódicos, así como los otros servicios (educación, transporte urbano y escolar, agua potable, consulta médica, ect); ya que para los deciles más ricos destinan mayor porcentaje de su gasto para la adquisición de estos servicios que los deciles más pobres. De esta manera la población más rica aportaría en mayor medida que los pobres para estos bienes gravados con el 15 por ciento, por lo que la iniciativa sería progresiva.

Según el análisis del Ejecutivo, (sic) el impacto distributivo de la reforma al IVA es positivo porque los deciles del I al IV se verían beneficiados en términos absolutos, es decir, pagarían menos IVA y, por tanto su nivel de vida aumentaría, y a partir del decil V pagarían más IVA (o al menos los precios de los bienes que compran aumentarían de precio. Por lo tanto, no habría necesidad de establecer mecanismos de compensación para los pobres, puesto que bajo el esquema propuesto, se verían beneficiados en mayor medida a la población de menores ingresos. Por lo que concluye que el objetivo principal de la reforma del IVA no es recaudatorio, sino que la carga de este impuesto se distribuya de manera más progresiva. De esta manera, la modificación de la estructura de la tasa actual del IVA, a exentos y tasa cero a bienes y servicios que se encuentran beneficiados bajo este régimen; que los estratos de mayores ingresos serían los que pagarían este impuesto, caso contrario con los estratos de más bajos ingresos, que aportarían una menor proporción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, de lo anterior disiento notoriamente ya que el Ejecutivo solo hace mención de los resultados finales al impacto recaudatorio por decil y objeto de gasto, dejando de fuera el impacto antes de la aplicación de la reforma por cada decil.

De esta manera, el análisis realizado propio se llegó a resultados diferentes. Por lo que se determinó que de acuerdo con la Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH de 1998), el 10 por ciento de las familias de mayores ingresos destinan el 31.6 por ciento de su gasto total para la adquisición de productos y servicios de consumo final y privado, mientras el 10 por ciento de las familias más pobres gastaría solo el 2 por ciento del gasto total. Los tres bienes en que más gastan las familias mexicanas son los alimentos y bebidas (33.8 por ciento); transporte, adquisición y mantenimiento y accesorios para vehículos y comunicaciones (16.6 por ciento); y servicios y artículos de educación y esparcimiento, paquetes turísticos y para fiestas, hospedaje y alojamiento (13.6 por ciento). Los estratos de la población de más altos ingresos destinan la mayor proporción de su gasto al transporte y mantenimiento; educación y esparcimiento, y servicios para el cuidado personal, estos sectores concentran el 52.7 por ciento de su gasto total.

Considerando las diferentes estructuras del IVA aplicado actualmente, así como la distribución del gasto de las familias descrito anteriormente; solamente el 52.5 por ciento del gasto familiar en México está sujeto al pago de la tasa general (15 por ciento); el 27.3 por ciento corresponde a productos bajo régimen de tasa cero (alimentos y medicinas) y el 20.5 por ciento restante, a los bienes y servicios exentos.

De las familias más pobres, el 47.6 por ciento de su gasto está destinado a bienes sujetos a tasa cero (medicinas y alimentos), proporción que se reduce en la medida en el nivel de ingreso es mayor, de tal manera que el decil de ingresos más altos destina sólo 14.0 por ciento de su gasto total a esos bienes.

Por el contrario, los deciles de más altos ingresos destinan la mayor parte de su gasto a bienes y servicios sujetos al pago a la tasa general y exenta (63.7 y 22.8 por ciento). De hecho, el subsidio implícito del IVA es relativamente alto en el sector de mayores ingresos, ya que en términos absolutos gasta, comparativamente, muchos más en alimentos, medicinas, periódicos, libros, escuelas privadas y servicios de salud, que la población de menores recursos.

Por lo anterior de acuerdo con la propuesta de la NHPD, que establece desaparecer las tasas diferenciadas y el régimen especial, el impacto potencial recaudatorio sería de 226,867 millones de pesos, el 6.2 por ciento del PIB al 2001. Siendo los principales contribuyentes del IVA los tres últimos deciles de mayores ingresos, pues aportarían conjuntamente el 66.8 por ciento de este impuesto, mientras el 10 por ciento (decil I) de la población de menores recursos aportarían el 1.5 por ciento de su gasto total de los productos gravados, aunque represente el 37.9 por ciento de su gasto total familiar.

Un segundo escenario sería la aplicación de la tasa general del 15 por ciento a los alimentos y medicinas que actualmente se encuentran sujetos a tasa cero, los cuales representan el 27.3 por ciento del gasto total nacional. En caso de aplicar la tasa general se podría lograr una recaudación efectiva de 117,923 millones de pesos, monto equivalente del 1.9 por ciento del PIB para el 2001. De esta manera las mayores aportaciones a la recaudación las

realizarían el 30 por ciento de las familias más ricas con el 0.86 por ciento del PIB conjuntamente, caso contrario con el 10 por ciento de la población más pobre que contribuye con el 0.07 por ciento del producto. Sin embargo, de acuerdo a la estructura de la canasta de consumo familiar, el decil de menores ingresos destina la mayor proporción de su gasto al consumo de estos bienes, pues de cada peso que gastan las familias más pobres del país (47.6 por ciento) en la adquisición de alimentos y medicinas, la más rica gasta solamente 14 por ciento de cada peso en la adquisición de dichos bienes.

Por lo que podemos concluir que el impacto de esta medida entre los estratos de la población sería más sensible para las familias más pobres, pues el pago del IVA en alimentos y medicinas sería de 3.4 veces mayor que en los estratos de más alto ingreso. Por lo que la población más pobre tendría que ajustar su gasto total en 4.2 por ciento en términos efectivos, frente a un 1.2 por ciento de los estratos más ricos (débil X). De este modo, los deciles más pobres gastan menores cantidades en alimentos y en medicinas, pero respecto de su gasto total son los más importantes (47.6 por ciento del total nacional), lo que genera un impacto totalmente regresivo a su ingreso.

Un tercer escenario sería el efecto de la aplicación de la tasa general del 15 por ciento a los bienes y servicios que actualmente se encuentran exentos. Actualmente las familias mexicanas gastan en promedio el 20.5 por ciento del gasto total en bienes servicios exentos. De esta manera la recaudación efectiva que podría captarse sería de 88,501 millones pesos, estos serían aportados en mayor medida por los estratos de la población de mayores ingresos, toda vez que el 30 por ciento de las familias más ricas aportarían el 64.8 por ciento del total. El restante 35.2 por ciento, estaría siendo generada por el 70 por ciento de la población de ingresos más bajos. Por consiguiente la aplicación directa del IVA a los bienes exentos afectaría proporcionalmente más a los estratos de mayores recursos, toda vez que esos productos y servicios constituyen una parte más amplia dentro de la estructura de su gasto en comparación con las familias más pobres.

Al introducir a los bienes y servicios exentos en el régimen general, el gasto de las familias mexicanas tendría que ajustarse en términos efectivos alrededor de 1.4 por ciento. El ajuste tendría ciertas características de progresividad, pues mientras el decil más pobre debería ajustar su gasto efectivo en 1.3 veces, el decil más rico lo haría en 2.0 veces mayor.

Por lo tanto, se comprueba que existen efectos regresivos (impactos negativos) en el caso de desaparecer la tasa en alimentos y medicinas (régimen especial de la tasa cero) para las familias más pobres del país (del decil I al III), pero también encontramos progresividad en las cargas impositivas para el caso de los bienes y servicios exentos (régimen especial exentos) para las familias más ricas, es decir estarían pagando en mayor proporción que las familias más pobres, a pesar que su gasto es mayor. De esta forma, la estructura de la canasta del consumo de los estratos de la población de menores ingresos, así como la propia dimensión de su gasto respecto al total nacional, hacen que estos sectores sean más sensibles a movimientos a las diferentes tasas de los impuestos.

Respecto a la propuesta del Partido Revolucionario Institucional (PRI) elaboró un documento llamado "Una Propuesta Viable de Reforma Hacendaria para México", en la cual rechaza la propuesta gravar con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los consumos básicos de la población, tales como alimentos, medicamentos y libros; dichos argumentos están delineadas en la plataforma política de este Partido. Por consiguiente esta Fracción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Parlamentaria, coincide plenamente con la posición del Comité Ejecutivo Nacional del PRI; por lo que propuesta contempla mantener, en principio, las mismas bases gravables para los consumos básicos de la población.

En cambio plantea fortalecer las haciendas de los Estados, reduciendo la tasa general del IVA del 15 al 12 por ciento en aquellos Estados que apliquen un gravamen al consumo final del 3 por ciento, transfiriendo de esta manera potestades tributarias a los Estados para que participen del esfuerzo recaudatorio nacional. Además, en los Estados y la franja fronteriza donde actualmente se aplica la tasa general del 10 por ciento, se reduzca al 7 por ciento; excluyendo de esta tasa reducida la enajenación de vehículos automotores nuevos.

Respecto al efecto recaudatorio por el IVA, se estima una reducción proveniente de aplicar una tasa generalizada del 12 por ciento en lugar de la del 15 por ciento, del orden de los 41,447.3 mdp, un 0.676 del PIB del 2001. Pero, conforme a las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, se ajusta esta baja por Participaciones y Aportaciones en un porcentaje ligeramente superior al 28 por ciento, por la que la recaudación Federal sería por 29.8 miles de millones, cantidad equivalente al 0.486 por ciento del PIB.

La mayor eficiencia recaudatoria se estima una aportación 0.257 por ciento junto con 0.180 por ciento respecto al PIB por parte de los contribuyentes menores, por consiguiente habría una pérdida recaudatoria total del IVA de 300,521.9 millones de pesos, es decir un 0.049 del PIB.

Respecto al el Impuesto al Consumo Estatal del 3 por ciento en las entidades federativas como parte de la Propuesta de Reforma Fiscal y apoyar un mayor federalismo de esta fracción priista; estimó un impacto de recaudación total del orden de 85,819.5 millones de pesos sobre consumo final, monto equivalente al 1.399 como porcentaje del PIB.

Esta fracción parlamentaria del PRI determina que el gravamen al consumo posee características regresivas, esto debido a que impacta relativamente más, a quien menos tiene, ya que por definición, los deciles de la población con más bajos ingresos consumen la totalidad de sus ingresos, mientras que a niveles altos de ingreso, el consumo solo ocupa una proporción del ingreso total.

Otro aspecto que conviene señalar, es el referente a la sugerencia de aplicar una tasa uniforme a todos los consumos, ya que esto evita distorsiones en precios relativos, simplifica la administración y elimina posibles beneficios a la elusión. No obstante lo anterior, los Países que aplican una única tasa de gravamen, son la excepción, más que la regla. Dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sólo tres Países aplican una tasa uniforme, Nueva Zelanda, Dinamarca y Japón, mientras que los otros 25 Países restantes aplican tasas diferenciadas. Algunos de ellos aplican incluso hasta cinco tasas diferentes. Es decir, lo que teóricamente parece correcto, en la práctica es difícil de instrumentar debido a la regresividad de este tributo, lo que obliga a los hacendados de política fiscal a ponderar en mayor medida los aspectos políticos.

Por otra parte determina la recomendación de utilizar gravámenes directos versus indirectos, esto debido a que la incidencia impositiva está claramente definida en los primeros, cosa que no necesariamente ocurre con los impuestos indirectos, entre los que destaca el IVA. Por lo que la tendencia mundial también es contraria a la teoría, ya que los Países del mundo se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

están moviendo hacia los impuestos indirectos, lo cual se explica porque éstos son más fáciles de administrar y poseen mayor eficiencia recaudatoria por peso gastado, lo que en términos costo beneficio es muy atractivo para los administradores fiscales. Actualmente en México, más del 50 por ciento de los impuestos provienen de impuestos indirectos, y la recomendación técnica sería la de reducir esta participación a niveles no superiores al 30 por ciento. No obstante que en esta propuesta se plantea rechazar la propuesta del Ejecutivo Federal de gravar con la tasa del 15 por ciento los consumos de alimentos y medicamentos.

Para finalizar, esta fracción parlamentaria priísta presenta un corolario final que apunta a una fuerte subestimación de la recaudación potencial por parte de las autoridades. En la cual la estimación real de la recaudación potencial se podría ubicar en niveles 30 por ciento superiores a la contenida en las estimaciones de la Secretaría de Hacienda, es decir, una propuesta de reforma como la presentada por el Ejecutivo Federal, podría traducirse en una mayor recaudación de IVA del orden de los 152 mmp, cantidad equivalente al 2.5 por ciento del PIB 2001.

Lo que respecta a la propuesta alterna a la Reforma del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la presentada por el Ejecutivo en la Nueva Hacienda Pública Distributiva, se basa en tres criterios fundamentales: primeramente buscó minimizar el daño a los más pobres; segundo, salvaguardar los bienes y servicios básicos; y un último, mejorar el impacto distributivo manteniendo la recaudación.

Por lo anterior, siguiendo el criterio de minimizar el daño a los más pobres y proteger los bienes y servicios básicos, el PRD propone las siguientes tasas del IVA: del 15 al 0 por ciento; del 15 al 10 por ciento y del 15 al 20 por ciento. Esta reducción se haría de acuerdo a la distribución empírica del ingreso por parte de los deciles del I al V. De la anterior estructura de tasas del IVA, el PRD estima una reducción de impuestos del orden de los 26 mil millones de pesos. Una tercera etapa, sería pasar del 15 al 20 por ciento en ciertos rubros de los cuales se tendría una recaudación mayor del orden de los 35 mil millones de pesos. Solo los espectáculos públicos quedarían exentos del cobro del IVA.

La propuesta de incrementar la tasa del IVA de un 15 al 20 por ciento lo que busca es gravar a los bienes de lujo. Según el PRD los deciles más ricos son los que tendrían que pagar por ellos. Respecto al tercer criterio se busca mejorar el impacto distributivo manteniendo la recaudación. Por lo que se propone una recaudación adicional final de 7,155.474 millones de pesos, es decir, el 0.12 por ciento respecto al PIB del 2001. Este IVA adicional, sería viable, si hubiera una recaudación del 100% de eficacia.

Los bienes básicos (alimentos, medicinas, educación y transporte) estarían exentos y en tasa cero. Mientras en los bienes de lujo (bebidas dentro del hogar y el tabaco, enseres, limpieza y cuidado de la casa, transporte privado, comunicaciones, recreación y esparcimiento, cuidado personal y gastos derivados, etc) se les aplicaría una tasa del 20 por ciento. De estos se obtendría una recaudación a esta tasa, del orden de los 6,904.6 millones de pesos.

De esta manera, se concluye que esta propuesta del PRD de reforma al IVA se tendría que el 50 por ciento más pobre de la población se beneficiaría con 5 mil millones, y los primeros 7 deciles con 7,500 millones, el 20 por ciento más rico pagaría 14.6 mil millones más. Por lo que la propuesta del PRD, resulta progresiva. Es decir, se recaudaría en mayor medida de los estratos más ricos con relación a su consumo.

Respecto a las propuestas de los diferentes organismos (grupos de poder) respecto a la modificación de la tasa cero y al rubro de exentos del I.V.A, buscan modificarla o rechazarla. De esta manera, la planteada por el Ejecutivo en la Nueva Hacienda Pública Distributiva, se argumenta que impactaría negativamente al consumo final y a la producción de los diferentes sectores. Asimismo, se establece que en caso de aprobarse incentivaría la evasión fiscal y el incremento de la economía informal.

Por ejemplo, se describe, que cuando se aumentó el I.V.A en 1995 al 15% no incremento la recaudación, pero sí la evasión fiscal. Por otro lado, este incremento del IVA incentivó el sector informal, que equivale al 25% del PIB y de dicho sector; el 40% está compuesto por el ambulante.

Actualmente el 80% de los insumos que requiere el sector agropecuario para la producción de alimentos se encuentran gravados con tasa 0 de IVA, entre ellos: maquinaria agrícola, fertilizantes, semillas, ganado, perforación de pozos, insecticidas y la tarifa eléctrica 09 por extracción de agua en uso agrícola. De gravarse como la iniciativa en comento lo propone con tasa general del 15%, esto significaría un incremento de 12% sobre los costos actuales de producción de los productos agropecuarios y por ende un aumento de precios en los productos de consumo final, pudiendo caer el consumo de productos como la carne de pollo en más de un 7% y de la leche en alrededor del 4%, significando una reducción de 1 millón de litros diarios de productos lácteos.

Por otro lado, se menciona el resultado de una investigación que muestra el desacuerdo de los pequeños empresarios ante la propuesta de la Nueva Reforma Hacendaria que propone el ejecutivo. El 87% de los encuestados dice "No" a gravar el I.V.A del 15% en alimentos y medicinas puesto que las condiciones económicas de la población no son favorables. Asimismo, el 40% de la sociedad vive con uno o dos salarios mínimos, que apenas les permite consumir sólo productos básicos para su alimentación como: verduras, frutas, leche y algunas ocasiones carnes o salchichonería; por lo tanto incrementar el I.V.A ocasionaría una nutrición más deficiente de la población. Por consiguiente, para los microempresarios de la Ciudad de México cuyos giros involucran alimentos y medicinas opinan que se verían afectados en sus ventas y podrían hasta cerrar sus negocios.

También se menciona que con la eliminación de la tasa cero del IVA, se incrementa en forma sustancial el pago de impuestos para todos los contribuyentes, pero primordialmente a los de menores ingresos quienes pagarían hasta un 170% adicional independientemente de que tendrían que destinar una proporción mayor de su gasto al consumo de alimentos. Y sería peor, para aquellos sectores de la sociedad que no tienen trabajo, los jubilados y pensionados ya que apenas sus ingresos son de subsistencia, por lo que tendrían un fuerte incremento en los precios de los productos que consumen, principalmente los alimentos.

Solamente un sector propone que la tasa del IVA sea del 12%; y no se grave la canasta básica de algunos alimentos y se den subsidios reales en las medicinas, ya que es totalmente injusto que la clase media sea la más afectada ya que los impuestos deben ser parejos para todos. Por lo que se propone que el I.V.A se maneje sobre la base de flujos de efectivo, ya que resulta injusto financiar al fisco con impuestos que aun no se cobran. También, se sugiere que en todos los servicios públicos tengan tasa de cero por ciento para evitar su piramidación.

En suma, existe un rechazo por parte de los diferentes organismos a la modificación de la tasa cero y exentos del IVA, por lo que todas estas propuestas fueron planteadas en su momento a los diferentes fracciones parlamentarias; los cuales sin duda incidieron en la resolución final para modificar la propuesta del ejecutivo respecto al IVA.

Hasta aquí hemos analizado las diferentes propuestas alternativas del IVA, pero habrá que señalar lo siguiente: los resultados numéricos de los montos de recaudación difieren diametralmente, por ello nos lleva a pensar que la metodología utilizada para calcular el impacto recaudatorio Federal son totalmente opuestas o diferentes. La modificación del IVA de la propuesta del Ejecutivo creo que subestima la verdadera recaudación potencial y el impacto social, ya que no determina el monto real de la evasión real en el pago del IVA, ya que por un lado el PRI estima una evasión de solo 15 por ciento, mientras la OCDE y el Banco Mundial, han calculado que la evasión del IVA en México supera el 35 por ciento. De esta manera al mezclar diferentes fuentes de información, como lo es la encuesta de ingresos y gastos de los hogares y las cuentas nacionales, se incurre en problemas metodológicos que afectan y sobre estima la estimación real recaudatoria.

Por otro lado, el acceso a las bases de datos de información respecto a los Ingresos tributarios reales de la federación no están disponible al público en general en los datos generales como son INEGI, SHCP, etc. Además, los diseños alternativos que realizan los partidos en el Congreso de la Unión utilizan la misma información que les proporciona la propia SHCP, la cual ya viene demasiado manipulada, como el análisis que se hizo en esta tesis de la propuesta del Ejecutivo a la modificación del IVA. De aquí que cada partido busque sus propios analistas y los resultados sean totalmente diferentes.

Si uno pide una información a la SHCP, por lo general no se le proporciona porque es de carácter confidencial. Si acaso tiene una suerte de que se la puedan proporcionar se tiene que esperar más de dos meses, además manipulada.

Respecto a las propuestas de los distintos grupos de poder rara vez las hacen acompañar de los datos y las metodologías empleadas que fundamenten técnicamente el impacto de tal medida. Solo se limitan a señalar de manera descriptiva el rechazo a tal iniciativa las cuales a veces resultan demasiado manipuladas. Que fue el caso de las propuestas analizadas en esta tesis.

Por último, estos cálculos suponen que los proveedores de bienes y servicios exentos solo trasladarán al consumidor el IVA adicional que pagarán por la tercera parte del valor agregado que hoy no se grava, y que vencerán la tentación de trasladar un 15 por ciento más al precio de sus bienes y servicios, (suponiendo, claro está, que la elasticidad precio de su demanda lo permita), por lo que en el evento que el incremento al precio final sea mayor, la base gravable aquí calculada sería también mayor. En resumen, se estima que el supuesto de considerar ya gravadas las dos terceras partes del valor agregado actual, luce pesimista y subvalúa considerablemente el verdadero impacto recaudatorio de gravar los bienes y servicios exentos. Finalmente, consideramos que el supuesto de aplicar la misma evasión promedio que actualmente se tiene hoy, a la base adicional de consumo que se piensa gravar, carece de lógica económica, ya que la evasión de IVA que se tiene en productos industrializados, como por ejemplo automóviles, es prácticamente cero, mientras que gravar

tomates ciertamente tendrá un mayor grado de evasión, ya que más del 60 por ciento de las ventas de este producto se realiza en mercados informales.

Estas propuestas alternativas a la modificación del IVA no se hubieran realizado si la conformación del Congreso de la Unión hubiese sido otra. Con la llegada del 2000 del Presidente Fox a la presidencia y no tener una mayoría del PAN en ambas cámaras, las iniciativas de ley del Presidente iban hacer rechazadas o modificadas, como fue el caso de la propuesta del IVA, como hemos visto. Pues los partidos del PRI y el PRD veían un alto costo político admitir tal iniciativa.

De esta manera podemos determinar que las modificaciones a las iniciativas de Ley de los presidentes en turno han venido experimentado cambios a raíz del cambio democrático del País en los últimos años. Por ejemplo, las iniciativas de Ley para la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos e Ingresos de la Federación para cada año que mandaba el Ejecutivo Federal, no eran tan discutidas y debatidas por el Congreso de la Unión en los ochentas e inicios de los noventa, en especial la Cámara de Diputados.

Con la llegada de diferentes partidos de oposición al PRI al Congreso de la Unión, modifiqué sustancialmente la estructura de este y el quehacer parlamentario. De esta manera las iniciativas de Ley que mandaba el Ejecutivo empezaron hacer discutidas y modificadas.

La distribución de los partidos políticos en el Congreso de la Unión a partir de 1990 ha venido cambiando. La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como fuerza dominante a inicios de la década de los noventa empezó a verse mermada por los partidos de oposición: el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) principalmente.

La conformación del Congreso de la Unión a inicios de la década de los noventa estaba conformada por 64 por ciento de diputados y un 96.8 por ciento de senadores del PRI, mientras el PAN participaba con el 3.1 por ciento y el 17.8 por ciento para ambas cámaras. El PRD solo participaba con el 8.2 por ciento de los diputados. Para el inicio de la Legislatura de 1994-1997 la presencia del PRD se hizo más presente con el 14.2 por ciento de los diputados y un 8.3 por ciento de los senadores. Mientras el PAN participaba con un 24.5 por ciento en promedio para ambas cámaras y el PRI seguía dominando el Congreso de la Unión con el 60.7 por ciento y el 66.7 por ciento, respectivamente.

Para la Legislatura LVII, de 1997 al 2000, observamos que empiezan acentuarse otros pequeños partidos entre los que destacan el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista (PVEM), entre otros. En esta el PRD tiene mayor presencia en el Congreso de la Unión, ya que participaba con el 25 por ciento de los curules en ambas cámaras. Este mayor porcentaje obedecía en parte por el descontento de la crisis de 1994 de la población que veía al PRD como una real opción al cambio político en nuestro país. Al menos así se manifestó al disputarse por primera vez la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, la cual la ganó el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas.

La mayor presencia en la Cámara de Diputados por parte de dos fuerzas dominantes principalmente de oposición la del PRD y la del PAN, hicieron que el ejercicio parlamentario empezará realmente a darse como la planteaba el artículo 73 de nuestra Carta Magna. Ya

que años atrás se consideraba al Congreso como mero tramitador (oficialía de partes) de las iniciativas del Presidente de la República cuando se tenía mayoría priísta.

Las elecciones del 2000 consolidaron el dinamismo de la mayor pluralidad partidista del Congreso de la Unión, pues ninguno partido tuvo mayoría absoluta para poder ejercer sus intereses respecto a los de otros. El PAN obtuvo el 41.4 por ciento de las diputaciones y un 36.7 por ciento del senado. Mientras el PRI consiguió el 41.6 por ciento y 46.9 por ciento para ambas cámaras. El gran perdedor fue el PRD, ya que de tener gran presencia en 1997 paso a desminuir su posición. Este partido contribuyó con el 10.6 por ciento de los diputados y el 11.7 por ciento de los senadores. Con la gran diferencia, de que el Presidente ya no podría poner línea al Congreso, pues no había mayoría de ningún partido. El presidencialismo priísta de antaño, el cual el ejecutivo ejercía control sobre la Cámara a través de la mayoría del partido hegemónico; por primera vez estaba desquebrajado.

De esta manera podemos determinar que la nueva conformación multipartidaria en el Congreso de la Unión, el cual ninguno tenía mayoría absoluta, generó por una parte que empezará haber una real administración de las practicas parlamentarias y por otro, que al interior de los propios partidos se generan intereses de grupo, distintos a los de la sociedad. Así, se empezó a tener un acercamiento de los principales grupos de empresarios (Coparmex y Consejo Coordinador Empresarial), de los Sindicatos (CTM, CROC), de los deudores (el Barzón), de los campesinos (Consejo Agropecuario), etc; en la conformación de la propuesta final de cada partido.

Lo anterior nos obliga a mencionar que la teoría de la elección pública nos señala la importancia de las decisiones de un partido político en un sistema democrático, para la implementación de políticas económicas. Las decisiones de los participantes del Congreso de la Unión sólo buscan maximizar su beneficio individual, por el interés colectivo, por lo que estés estarán en función del votante mediano previo al impacto que podrían tener en las próximas elecciones. De esta manera muchos grupos de presión con intereses particulares vieron la oportunidad de presionar a los congresistas con sus propuestas. Podemos determinar que empieza a gestarse lo que suele llamarse en los EUA, el cabildeo político. Así empezamos haber diferentes representantes de firmas trasnacionales e internas por tener algún beneficio fiscal negociando en el Congreso de la Unión, así como organizaciones campesinas, banqueros, etc.

La escuela de la elección pública analiza la recaudación de impuestos entre el gobierno y los agentes económicos sobre el monto de carga fiscal y el tipo de impuestos. Por lo que el cabildeo involucra al Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las distintas asociaciones empresariales, lo cual permite llegar acuerdos sobre las tasas impositivas. El proceso de negociación puede resultar complejo porque las respuestas de los participantes en las negociaciones sobre los impuestos suelen ser muchas veces muy heterogéneas y además las diferencias de ingresos, posiciones ideológicas, dificulta el poder alcanzar acuerdos fiscales eficientes y por consiguiente las negociaciones políticas suelen ser largas y muchas veces una fuente de gran incertidumbre en la economía.

Por consiguiente la política fiscal es el resultado de las necesidades sociales y económicas de un país; pero que en el trasfondo, reflejan la lucha entre los diferentes grupos de interés. La distribución de poder entre éstos ayuda a entender porque el sistema tributario de un país es distinto con respecto a otro. Por consiguiente los grupos de interés pueden conducir a

resultados socialmente indeseables, que sólo reflejan el predominio de los intereses más poderosos, sobre los grupos menos organizados y con menor influencia económica y política.

De esta manera los partidos representados en el Congreso de la Unión, empezaron a delinear una propuesta alterna para el IVA, pues reconocían la necesidad de incrementar los ingresos tributarios del gobierno federal. Pero a diferencia de 1995 -cuando se aprobó por mayoría priísta incrementar la tasa general del 10% al 15%, dejando alimentos y medicinas exentos del pago del gravamen principalmente-, ahora no asumirían el llamado "costo político". Es decir, no correrían el riesgo de que la población los castigue en las próximas elecciones, no votando por ellos. Especialmente el PRI, ya que acababan de perder la presidencia de la República. Por lo que empezó una nueva etapa en la consolidación de la democracia en el país

Es importante destacar que efectivamente existe otra realidad en nuestro país a partir de la nueva conformación del Congreso de la Unión y de la pérdida de la presidencia del PRI, la cual es determinante en las nuevas decisiones de política económica, puesto que al implementarse dichas decisiones, no prevalecen imposiciones de carácter unilateral - como sucedía en antaño -, sino que - aún con las deficiencias que ello puede implicar -, ahora podemos observar un ambiente de verdadero cabildeo, confrontación y discusión, en el seno de los poderes legislativos.

Pese a lo anterior, y de acuerdo al análisis practicado, podemos afirmar que los consensos finales, no siempre obedecen al principio de beneficio social, sino - y principalmente -, a particulares intereses de grupos de relevancia o representación significativa dentro de la estructura de poder en nuestro país.

Es tal y como lo establece la Teoría de la Elección Pública, la maximización del beneficio particular o de grupo la que impera y decide el rumbo de las cosas públicas.

Bibliografía

ASPE. Armella Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Segunda Edición. Edit. FCE. P.37. México. DF. 1993

AYALA, José. La Economía del Sector Público Mexicano. Edit. Facultad de Economía. 1º. Edi. México. 1999

Banco Mundial. México A Comprehensive Development Agenda for The New Era. The World Bank. Whashington, Dc. 2002. pp.1-57

Banco de México. Indicadores Económicos de Banco de México. Varios años.

BUCHANAN AND WAGNER. Democracy in Deficit. Edi. ;Mc. GrawHill. Pp. 93-94

Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Elementos de Apoyo para el Análisis de Propuestas de Reformas al Impuesto al Valor Agregado. Marzo de 2001.

Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores. Información a las Iniciativas de la LISR y LIVA. Mayo. 2001

Latin America, Lozada, Transition Economies, Johnson, Kaufmann and Shleifer, and OECD, Schneider. 2002.

Gran Comisión de la Cámara de Diputados. LVI. Legislatura . Economía y Legislación. Cap. Estrategia Económica y Legislación. Pp 90-95. México. DF. 1996

Grupo Covarrubias y Asociados, S.C., Estudio de Opinión Pública sobre la Reforma Fiscal Hacendaria, mayo de 2001.

FERNÁNDEZ Ruiz Jorge. El Poder Legislativo. Capítulo Noveno. Facultades del Órgano Legislativo. P-307. Edit. Porrúa México. 2003

JHABVALA Marshall, Firdaus. Propuesta Alterna de la Modificación del IVA. Senado de la República. México. DF. 2001

JHABVALA Marshall, Firdaus. La Deuda e Inversión Externas y la Política Económica de México, 1982-1998. pp. 516-521

ITAM (1997). Competitividad Tributaria. Comparación Internacional. CEC-ITAM. Abril. México, D.F.

IFE. Distribución del Poder Geopolítico Electoral por Partido Político. 2002. México.

INEGI. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. México. 1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OECD (1995). La Fiscalidad en los Países de la OCDE. Paris, Francia.

OECD (1999). OECD Economic Surveys, Mexico. 1998-1999. Paris, France.

PÉREZ-Valtier, Marco A. (2000). "Desempleo y Reformas Fiscales". Centro de Análisis y Difusión Económica. Documento de Trabajo. Marzo. www.cade.org.mx.

Richard T. Froyen. Macroeconomía. Teorías y Políticas. Capítulos 18-20. Edi. ;Mc. GrawHill. México DF. 1995

Plan Nacional de Desarrollo. 1996-2000. EZPL.

Programa de Financiamiento al Desarrollo. 1997-2000. EZPL.

PRD. Propuesta de Reforma Fiscal del PRD. 27 de noviembre 2001.

PRI. Una Propuesta Viable de Reforma Hacendaria para México. Octubre de 2001.

Propuesta de la Cámara de Autotransporte de Carga al IVA.

Propuesta de la Cámara de Comercio del DF al IVA.

Propuesta de la CANACINTRA DE NAYARIT al IVA.

Propuesta de la Cámara Nacional de Comercio en Pequeño Servicios y Turismo de la Ciudad de México de Alimentos y Medicinas.

Propuesta de la Comisión de Cadenas Alimenticias de la Concamin ante la Propuesta de Aplicar el IVA.

Propuesta de la Confederación Obrera Nacional y el S.N.T.M.M.S.R.M al IVA.

Propuesta de la Consejo Nacional Citricola al IVA.

Propuesta de la COPARMEX del Estado de Puebla al IVA.

Propuesta de la Confederación Patronal Mexicana al IVA.

Propuesta de la Consejo Mexicano de Porcicultura. AC. al IVA.

Propuesta de la Ganaderos Lecheros Ac. al IVA.

Propuesta de la Sector Avícola Ac. al IVA.

Propuesta de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C. (ANTAD) al IVA

Propuesta de la Asociación de comerciantes de la Nueva Viga del DF al IVA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Propuesta del Consejo Nacional Campesino al IVA.
ROQUE, Villanueva Humberto. Economía y Legislación. Edit. Gran Comisión de la Cámara de Diputados. P. 109. México. 1996

STIGLITZ, Joseph E. La Economía del Sector Público. 2ª. Edi. Antoni Bosch. España. 1997

Secretaría de Hacienda y Crédito Pública. La Nueva Hacienda Pública Distributiva. 2001

SHCP. Ley de Ingresos de la Federación. 2000 y 2001.

SHCP. Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4 Trimestre de 1995. SHCP. México. P.65

SHCP. Ley del Impuesto al Valor Agregado 2000 y 2001.

SHCP. Ley de Ingresos de la Federación. Varios años.

SHCP. Presupuesto de Egresos de la Federación. Varios años.

SHCP. Estimación del Impacto Recaudatorio de las Reformas al Impuesto al Valor Agregado. Dirección de Ingresos. 2001

SHCP. Propuesta de Reforma a la Ley del impuesto al Valor Agregado. 2001

SHCP. Subsecretaría de Ingresos. Unidad de Política de Ingresos. Información solicitada al efecto recaudatorio de gravar con el IVA, a una tasa reducida de 3% a los alimentos procesados y no procesados. Julio 2001.

Secretaría de Energía. Indicadores petroleros. Varios años.

Segundo Informe del Presidente Vicente Fox Quesada. Anexo estadístico. 2002

Sexto Informe de Gobierno del Presidente EZPL. Anexo Estadístico. 2000

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN