



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“CAMBIO ESTRUCTURAL EN MÉXICO, UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:
ISRAEL MARTÍNEZ REYES

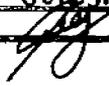
DIRECTORA DE TESIS:
SANTIAGA ÁNIMA PUENTES



Asesoría a la Dirección General de Simulación y
UNAM a través de la Dirección de Simulación e Impreso e
contenido de no carácter excepcional.

NOMBRE: Israel Martínez Reyes

FECHA: 03-October-2006

FIRMA: 

Agradezco profundamente a:

**La Universidad Nacional Autónoma
de México que me recibió desde el
bachillerato**

**La profesora Santiago Anima,
quien detrás de ese rostro serio y
recio esconde una persona
entregada a su profesión y sus
alumnos**

Dedico este trabajo:

**A mi padre, Joaquín Martínez,
quien siempre estará ahí**

**A mi madre, Rosa Reyes, que con
su amor incondicional me dio la
fuerza para alcanzar siempre mis
metas**

**A mi hermano Joel Martínez,
complice e influencia directa de
toda la vida**

**A tía, Valeria y Brenda, que ya
son parte muy importante de la
familia**

**A Ivan Martínez, por 20 años de
amistad entrañable**

**También dedico este trabajo a todos aquellos familiares, amigos y profesores que
contribuyeron de manera sincera a mi aprendizaje**

INDICE

Introducción	I
Capítulo I	
UNA REVISIÓN BREVE AL CAMBIO ESTRUCTURAL EN MÉXICO	
1.1 Sustitución de Importaciones	5
1.2 La contribución de Nicholas Kaldor a la política fiscal mexicana	13
1.3 Cambio estructural	15
1.4 Modelo neoclásico	22
Capítulo II	
¿SE HA DADO EN MÉXICO UNA REFORMA FISCAL?	
2.1 ¿Qué es la política fiscal?	28
2.2 Evolución de la política fiscal a partir del cambio estructural	31
2.3 Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	32
2.4 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	35
2.5 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	39
2.6 Vicente Fox (2000-2006)	43
Capítulo III	
DIFERENTES VERSIONES SOBRE REFORMA FISCAL	
3.1 ¿Por qué en México hace falta una reforma fiscal?	50
3.2 Estructura de la carga fiscal en México	55
3.3 Un comparativo mundial	57
3.4 Propuestas de reforma fiscal del gobierno federal y de los principales partidos políticos	60
3.5 Una solución alterna	64
Conclusiones	71
ANEXOS ESTADÍSTICOS	
Capítulo I	78
Capítulo II	81
Capítulo III	86
Bibliografía	90

INTRODUCCIÓN

Durante la evolución del Capitalismo, hemos observado distintos modelos en los que este se ha apoyado para su desarrollo. Algunos de ellos son la economía clásica (*Laissez faire*) que tuvo su auge en el siglo XIX; la Sustitución de Importaciones que estuvo presente durante las primeras tres cuartas partes del siglo XX (en México se prolongó hasta 1982), y el modelo neoclásico (forma actual de realización del capital). Algunos autores han querido dar una descripción particular de lo que significaron estas estructuras que han regido al mundo; por ejemplo: Enrique de la Garza¹, lo llamo "estilo de desarrollo" José Valenzuela Feijoo,² lo nombra "patrón de acumulación" Miguel Ángel Rivera Ríos³ y Michael Aglietta⁴ lo denomina "modalidad de desarrollo y regulación del capitalismo", respectivamente. Estos autores (desde sus conceptos teóricos) le dan una explicación a un fenómeno complejo, que es el describir la estructura de la economía del mundo (y un país) en un determinado periodo; es decir, tratan de darle una definición a lo que entienden como realidad. De esta manera al existir una gama importante de investigadores sobre economía, comprendemos cómo funcionamos y qué rol ocupamos dentro de la esfera del capitalismo actual.

Naturalmente no es tarea principal de esta tesis analizar de una forma detallada las variadas teorías⁵, ya que para eso se necesitaría un trabajo dedicado enteramente a esto, sin embargo; era necesaria una explicación al respecto.

¹ De la Garza Toledo, Enrique, El estilo de desarrollo neoliberal y sus alternativas, en Democracia y política económica alternativa, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM. México, 1994, pp. 13-35.

² Valenzuela Feijoo, José, ¿Qué es un patrón de acumulación?, FE, UNAM, México, 1990.

³ Rivera Ríos, Miguel Ángel. El nuevo capitalismo mexicano, Anexo Marco teórico: el concepto de vía o modalidad de desarrollo del capitalismo, Ed. Era, México, 1989, pp. 203-210.

⁴ Aglietta, Michael. Regulación y crisis del capitalismo, Introducción ¿Para qué una teoría de la regulación del capitalismo?

⁵ Si se quieren consultar las teorías consultadas se puede revisar De la Garza, Enrique Op. Cit. Valenzuela, José Op. Cit. Rivera, Miguel Ángel Op. Cit. Y Aglietta, Michael Op. Cit.

A lo largo de este trabajo nombramos "modelo de acumulación"⁶, a las facetas dentro de las cuales el capitalismo se ha desarrollado; este nombre no trata de identificarse con ninguna teoría, simplemente trata de hacer referencia a un fenómeno recurrente dentro del mismo.

Esta tesis tiene como uno de sus objetivos principales hacer una reconstrucción de la política fiscal desde de los años en que operó el denominado modelo de Sustitución de Importaciones hasta el modelo Neoclásico, pasando por todo lo que fue el cambio estructural, el cual se vivió a partir de la crisis de la deuda en 1982. También dentro de este trabajo buscamos analizar las propuestas de reforma fiscal planteadas por los diferentes actores políticos, así como generar una aportación sobre reforma fiscal con base a datos obtenidos de distintos trabajos.

Cabe destacar que se va de lo general a lo particular. Es decir, al principio le daremos un vistazo a la economía en su conjunto, para después adentrarnos en la política fiscal.

En el primer capítulo se hace un repaso del funcionamiento de la economía nacional dentro del modelo de Sustitución de Importaciones, de manera breve y general; también se analizan las medidas políticas y económicas tomadas, que provocaron la crisis de 1982, y el sucesivo cambio estructural. De igual forma se observan las diferencias que hay entre un modelo y otro.

En el segundo capítulo hacemos una cronología de la política tributaria a partir del cambio de 1982. También se establece a qué aspectos nos referimos al hablar de la política fiscal. Es decir, qué instrumentos la integran. Observaremos a lo largo de los sexenios las medidas tomadas en impuestos para estabilizar el ambiente de vulnerabilidad de la economía que se vivía. De igual forma se analiza lo que fue sucediendo con las finanzas públicas (ingreso-gasto), y la política de

⁶ *Idem.*

deuda dentro de este tiempo. Otro aspecto que se tomó en cuenta es el referente a las afirmaciones de Pedro Aspe como representante de la Secretaría de Hacienda, debido a que aseguró que en México se dio una reforma fiscal, en 1989-1991. En este trabajo analizamos la coherencia de estas afirmaciones.

En el tercer capítulo revisamos las propuestas de los principales partidos políticos y las hechas por la Presidencia acerca de la reforma fiscal. Retomamos las conclusiones de los dos primeros capítulos para poder establecer si las medidas planteadas por dichas organizaciones políticas pueden ser consideradas o no como una verdadera reforma integral al aparato fiscal. Este capítulo incluye un apartado que presenta una propuesta basada en argumentos no tomados en consideración por dichas esferas políticas; destaca el importante peso que tiene la corrupción en las Instituciones públicas, igual que las grandes lagunas legales existentes en este proceso⁷. A partir de algunos estudios encontrados, observaremos que hay varios aspectos que no son tomados en consideración y que a juicio personal podrían contribuir a solucionar de manera importante el problema que revisamos.

El anexo estadístico que puede ser encontrado al final del trabajo tiene como objetivo dar solidez a las afirmaciones hechas a lo largo del trabajo, las cuales podrían ser punto de partida para debatir. En el anexo al primer capítulo observamos con información estadística el manejo de los principales instrumentos de política fiscal; en el anexo al segundo, proporcionaremos cifras para analizar la reforma fiscal descrita por Pedro Aspe y la Secretaría de Hacienda; dentro del anexo tercero mostraremos aspectos interesantes sobre la captación de contribuyentes por parte de las Instituciones tributarias y la evolución en la captación de recursos por parte de estos.

⁷ Dentro del capítulo profundizaremos en el tema.

La estructura de este trabajo busca dar respuesta a la hipótesis central de que "En México no ha existido una verdadera reforma fiscal que cumpla con las diferentes necesidades del país⁸." Observaremos pues que tan cerca o lejos nos encontramos de la realidad.

⁸ De acuerdo a lo escrito en el Plan Nacional de Desarrollo que puede encontrarse en www.presidencia.gob.mx algunas de las principales necesidades del país consisten en generar "Las bases para un desarrollo económico sólido y con certeza, que permita revertir la condición de pobreza en la que viven muchos mexicanos y alcanzar mejores niveles de prosperidad y calidad de vida..." Existen más necesidades de carácter político, social y jurídico que también pueden ser encontradas dentro de este documento.

CAPITULO I

UNA REVISIÓN BREVE AL CAMBIO ESTRUCTURAL EN MÉXICO

1.1 Sustitución de Importaciones

El periodo de Sustitución de Importaciones (SI), es un acontecimiento importante en la historia económica de nuestro país, ya que logró estructurar las bases necesarias para alcanzar el nivel de desarrollo que tenemos en la actualidad (independientemente del que éste sea.) Este modelo de acumulación¹ tiene como antecesor el modelo Primario Exportador, en donde la economía estaba orientada a la exportación de los productos más básicos como lo eran los alimentos no procesados y recursos naturales con los que se contaban.

El modelo comienza a partir de la década de 1940, (no existe una fecha exacta), una vez terminada la Segunda Guerra Mundial en donde gran parte del mundo se encontraba con importantes problemas económicos que no podían resolver.

La SI tenía como idea fundamental el cierre de la economía al mercado internacional, con el fin de fortalecerse al interior, y no sólo los sectores históricamente fuertes del país, como eran los productos primarios y recursos naturales. El objetivo de aquel modelo buscaba lograr la introducción del país al primer mundo mediante el fortalecimiento de todos los sectores de la economía; es decir, que México fuera capaz de abastecerse de alimentos, bienes de consumo duraderos y de capital, sin necesidad de depender del exterior, lo cual le llevaría a un ambiente de soberanía económica y alimentaria.

¹ Desde la introducción mencionamos que en la actualidad existe un fuerte debate entre los autores más destacados sobre cambio estructural acerca de la definición de este proceso, algunos le llaman "modelo de desarrollo", otros le llaman "patrón de acumulación", etc. Tratemos de llamarle modelo buscando abarcar todas las definiciones posibles.

Otra característica importante de este Modelo fue la constante participación del Estado en todos los asuntos que anteriormente le competían al sector privado. En esos tiempos el gobierno era protector de los productores mexicanos, inversionista en todos los sectores económicos, entre otros papeles, de modo tal que el gobierno fue el gran detonador y conductor del desarrollo nacional. Al hablar del fomento de la economía por parte del Estado entendemos la vigencia y utilización de las teorías keynesianas en aquel periodo, donde el crecimiento era el objetivo de la política económica, sin importar las complicaciones de carácter fiscal que un modelo de este tipo podría provocar.

Durante el comienzo de este modelo se generaron las condiciones políticas y económicas básicas para que la SI prosperara. Dentro de ellas estaban las tendencias nacionalistas y las enfocadas al fortalecimiento de la clase obrera e industrial del país. Los Presidentes Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas; crearon las condiciones necesarias para el buen funcionamiento del modelo. Las medidas elegidas fueron enfocadas a la creación y en algunos casos al fortalecimiento de Instituciones públicas como el fomento a la educación, la creación de una ley del trabajo (con la sucesiva instalación de un salario mínimo), la prohibición de trabajo doméstico sin retribución, etcétera.² Sin embargo, el punto cumbre de esta tendencia nacionalista se da con la expropiación petrolera por parte del Presidente Lázaro Cárdenas el 18 de marzo de 1938, y la creación de la Comisión Federal de Electricidad. Estas acciones fueron el reflejo de la justicia social tan ansiada por el país como producto de la Revolución Mexicana de 1910. Puntualmente, las principales medidas tomadas por los gobiernos de aquellos años fueron:

- Una alta participación del Estado en la vida económica.
- Aplicar altos aranceles a las importaciones o en algunos casos restringir la entrada de algunos productos.

² Véase Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, FCE-Colmex, México 2000, pp. 10-24.

- Mantener las condiciones de crecimiento de los productores nacionales mediante el cierre gradual o total de las fronteras.

Todas las medidas tomadas, tanto de carácter político como económico, fueron reforzadas por el contexto que vivía el mundo en aquel periodo que era el transcurso y fin de la Segunda Guerra Mundial. Este conflicto favoreció al país en su nuevo modelo de desarrollo, ya que pudo aplicar sus medidas sin imprevistos internacionales.

Dentro del contexto político, donde se dio la formación y reforzamiento de las Instituciones nacionales, no existió ningún impedimento de manera general, ya que son medidas de carácter soberano y autónomo; la única disposición que provocó conflictos fue el caso de la nacionalización petrolera, ya que existían empresas estadounidenses como europeas que vivían de expropiar el petróleo que yacía dentro del territorio mexicano, como lo eran la *Mexican Petroleum* (estadounidenses) y la *Dutch Shell* (Inglés-holandesa) las cuales obtenían ganancias importantes del combustible extraído. Cabe destacar, que el proceso de nacionalización petrolera, no fue sencillo ya que la extracción y venta de combustible era buen negocio para las empresas privadas. Al difundirse el decreto, los dueños acudieron a sus respectivos gobiernos buscando apoyos que echaran atrás la nueva ley.

En aquel tiempo, se tomaron medidas comerciales por parte de los países afectados (principalmente Estados Unidos) ya que se evitaba la venta de maquinaria, refacciones y equipo al país y más aún en lo referente a la extracción de hidrocarburos³. Ante dichas medidas el Presidente mexicano mencionó que no habría marcha atrás, a pesar de que la relación entre ambos países se volvía cada vez más tensa.

³ Si se desea saber más de la historia petrolera de México puede consultarse "El Petróleo." Petróleos Mexicanos. México 1988. pp. 55-76.

Este problema no pasó a más que un simple pago conveniente para México por la expropiación, debido a que EU se encontraba en aquellos tiempos ocupado en la Segunda Guerra Mundial y en ese momento era su prioridad, por ello EU necesitaba nuestra colaboración para que no fuera atacado por el sur, además de alimentar, vestir y calzar a su población, mientras ellos se encontraban luchando. Es este punto es donde el conflicto armado mundial favorece al país también en lo económico.⁴

La Segunda Guerra Mundial benefició a México significativamente, más aún le ayudó a mantener y fortalecer su modelo de Sustitución de Importaciones, ya que como mencionamos anteriormente, mientras las grandes potencias del mundo (Como Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania) se encontraban luchando; México y algunos otros países latinoamericanos (como Argentina y Brasil) les vendían comida, vestido, calzado y minerales para sus armas, y así continuaran con su conflicto. Estos eventos formaron el camino para que el país se adentrara en uno de los procesos más importantes dentro de la historia económica nacional que es el período del desarrollo estabilizador. Durante este época la política económica y social consistía en:⁵

- Elevar el nivel de vida de la población.
- Aumentar el ingreso nacional.
- Acelerar la diversificación de las actividades productivas de la economía.
- Industrializar al país principalmente en los sectores básicos.
- Obtener un desarrollo regional más equilibrado.
- Elevar la productividad de todos los factores de la economía (tierra, trabajo y capital).
- Una correcta utilización de la política monetaria, fiscal y de crédito para aumentar el financiamiento no inflacionario manteniendo la estabilidad

⁴ *Ídem*

⁵ Antonio Ortiz Mena, op. cit., pp. 41-42.

cambiaría. Con esta reorientación de la política tributaria se buscaba que existiera un equilibrio fiscal, y de esta forma el nivel de endeudamiento fuera mínimo y pudiera ser controlado; además de provocar las menores distorsiones económicas. Por el lado de la política monetaria el objetivo consistía en no generar presiones inflacionarias con una política restrictiva y de esa forma mantener control sobre el tipo de cambio, lo que provocaría que los bienes nacionales fueran más atractivos en el exterior.

- Mantener la paz interna con la vigencia de la Constitución y con el fortalecimiento del régimen democrático surgido de la Revolución.

Los principios básicos que sustentaban este plan eran que:

"El nivel de vida de la población seguía siendo sumamente bajo, especialmente en el sector rural, y el inequitativo reparto de la riqueza y el ingreso nacionales no solo entrañaban un grave problema social y político, sino que en sí mismo constituía un fuerte obstáculo para el desarrollo económico (...) El proceso inflacionario que el país había vivido durante varios años había mermado considerablemente el poder adquisitivo de los salarios y el nivel de vida de la población, sobre todo la de menores ingresos."⁶

En la implantación de estos ocho puntos está la clave del periodo de desarrollo estabilizador de México. Los países latinoamericanos, mantuvieron políticas económicas parecidas a la mexicana, pero no pudieron mantener la estabilidad del mismo, es posible que en el país ésta condición de bonanza se haya podido mantener por mayor tiempo debido al efectivo manejo de la política económica, ya que tenía un objetivo definido y era lo suficientemente disciplinada para aplicar los correctivos pertinentes en los momentos decisivos y así la economía no se desestabilizara y continuara con el periodo de desarrollo.⁷ Si bien es cierto que no es objetivo principal de este trabajo explicar a detalle en qué consiste el desarrollo estabilizador, también es cierto que no podemos hacer a un

⁶ *Idem.*

⁷ Véase, Antonio Gómez Oliver, Política monetaria y fiscal en México; la experiencia de la posguerra, 1946-1976, Ed., FCE; México 1981, pp. 61-123.

lado uno de los eventos mas representativos de la histórica económica mexicana. Éste abarca de 1958 a 1970 y fue donde el país alcanzó períodos de crecimiento sostenido de 6.5% del PIB y niveles de inflación cercanos a 3%.⁸

En el cuadro 1.1 se observa como durante los sexenios de Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Díaz Ordaz se obtuvieron tasas de crecimiento superiores a la inflación, las cuales reflejan un desarrollo sostenido del país. Hasta entonces el modelo SI llevó a la Economía Mexicana a un crecimiento industrial incomparable con otros periodos. En párrafos anteriores observamos que este desarrollo se debe a varias circunstancias tanto político-económicas como las de carácter internacional. Cabe destacar que estos años lograron formar una buena base productiva, y aumentar los niveles de vida de la población entre muchas otras cosas.

Cuadro 1.1
Crecimiento e inflación sexenal 1927-2005
(Porcentaje del PIB)

Años	Presidente	PIB %	Inflación %
1927-1924	Álvaro Obregón	1.38	-5.5
1925-1928	Plutarco Elías Calles	2.11	-0.74
1929-1930	Emilio Portes Gil	-5.07	0
1931-1932	Pascual Ortiz Rubio	-5.8	-9.72
1933-1934	Abelardo L. Rodríguez	9.02	4.84
1935-1940	Lázaro Cárdenas	4.52	5.52
1941-1946	Manuel Ávila	6.15	14.56
1947-1952	Miguel Alemán	5.78	9.86
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	6.42	5.8
1959-1964	Adolfo López Mateos	6.73	2.28
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	6.84	2.76
1971-1976	Luis Echeverría	6.17	12.83
1977-1982	López Portillo	6.1	29.64
1983-1988	Miguel de la Madrid	0.34	92.88
1989-1994	Carlos Salinas	3.92	15.91
1995-2000	Ernesto Zedillo	3.5	22.12
2001-2005	Vicente Fox	1.4	4.2

Fuente: Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, PCE-Cobac, México, 2000, p. 50. Los últimos dos sexenios fueron obtenidos de Fox, Vicente "Asesó Cuarto Informe de Gobierno" México 2004.

⁸ Antonio Ortiz Mena, op. cit., p.50.

A partir de la década de 1970, la economía no registra más los niveles de crecimiento sostenido que venía manifestando anteriormente (cuadro 1.1.) Durante el periodo de Luis Echeverría el crecimiento económico sigue manteniéndose en niveles altos, sin embargo la inflación se incrementa. Comienza entonces la época de agotamiento del modelo.

México pretendía desarrollar productos básicos, y a partir de ahí ir avanzando progresivamente hasta los bienes más complejos.⁹ Esto fue una buena medida ya que el pensar en una economía autosuficiente podría ser el sinónimo de desarrollo para un país; desgraciadamente México al enfocarse sólo en los bienes básicos, contribuyó a una mayor dependencia con el exterior. María Concepción Tavares¹⁰ dice que no es correcto dedicarse a sólo una parte del proceso de sustitución, ya que únicamente se está trabajando en la "base de la pirámide" y cuando se pretenda dar el segundo paso (bienes de consumo duraderos) se descubrirá que no hay las herramientas necesarias para hacerlo, por lo que se tendrá que acudir al exterior, y como generalmente los bienes de capital son muy caros, los términos de intercambio serán muy perjudiciales para el país

"...Resulta prácticamente imposible comenzar por los bienes de consumo menos elaborados y progresar lentamente hasta llegar a los bienes de capital. Para expresarnos en términos figurados es necesario que se construyan simultáneamente varios pisos del

⁹ Este afán por "industrializar" al país es una característica principal del modelo de Sustitución de Importaciones. Sin embargo otro problema que en nuestra actualidad aún sigue vigente y muy agudo derivado de este antiguo modelo es el abandono del campo, ya que cuando comenzaba SI las familias que antes se dedicaban al campo fueron trasladándose a la ciudad con la promesa de una mejor calidad de vida, sin embargo al abandonar sus parcelas se comenzó a resucitar a la soberanía alimentaria que estuvo vigente hasta la década de los sesenta. Obviamente esta urbanización de la población no fue el único fenómeno que contribuyó con la destrucción del campo otro fenómeno que aportó y tal vez el más importante es el abandono del gobierno a este sector y su posterior apertura comercial. Véase Santiago Ánima Puentes y Vicente Guerrero Flores, *Economía mexicana. Reforma estructural. 1982-2003*, Facultad de Economía, UNAM, 2004, Cap. 7.

¹⁰ Tavares, María Concepción. *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero*, p.43.

"edificio", cambiando únicamente el grado de concentración en cada uno de ellos de un periodo a otro."¹¹

Una de las principales características del modelo de Sustitución de Importaciones fue privar a la economía de cualquier contacto con el exterior, medida adoptada por los gobiernos en curso, que lograron fomentar y desarrollar aquellos sectores que se creían inexistentes o exclusivos de los capitales extranjeros. En este cierre de la Economía Mexicana fue donde se formaron los actuales millonarios como los Azcárraga, Alemán, Cañedo, etc.¹² Sin embargo este fenómeno poco a poco se fue convirtiendo en un problema para el país, debido a que los productores nacientes y los que llevaban ya un largo tiempo dentro del mercado mexicano estaban protegidos por el gobierno, algunos con cuotas arancelarias bastante altas y otros con el completo cierre de la economía. Este fenómeno les daba a los productores la comodidad de producir artículos con un elevado costo y en algunas ocasiones de muy mala calidad lo cual alimentaba un círculo vicioso. A pesar de las grandes deficiencias que el mismo modelo producía en la rama industrial en un principio, no existían problemas debido a que la economía funcionaba sin presiones, el problema se daría entonces después de la guerra y con la reconstrucción de Europa cuando estas economías estaban ya en condiciones de competir en el exterior.

Un elemento característico del modelo SI que contribuyó a su término fue la participación del gobierno en toda la economía. Durante el Desarrollo Estabilizador dicha medida era viable ya que el gobierno contaba con los suficientes recursos para poder intervenir en todos los sectores. Sin embargo, al terminar ese periodo el modelo fue presentando problemas para el país, ya que el déficit público comenzaba a agravarse y no existían suficientes recursos para continuar con esta

¹¹ *Ídem*.

¹² Datos obtenidos de *Anima puente*, Santiago y Guerrero Flores, Vicente "El Sector Público en México: de la Sustitución de Importaciones a la Sustitución de Exportaciones. Revista Momento Económico, No 117, sept-oct 2001.

estructura. Debido a esto, la deuda pública comenzó a incrementarse hasta desembocar en una gran crisis (1982.) Otro punto importante es que debido al bonanza de años anteriores el gobierno no se había preocupado por aumentar el cobro de impuestos porque contaba con los recursos suficientes derivados del crecimiento económico (Observar cuadro 1.2). Si el gobierno mexicano hubiera planeado incrementos paulatinos de impuestos, es posible que el modelo económico hubiera sido viable por más tiempo.

Cuadro 1.2
Evolución de los Ingresos Tributarios 1973-1982
(Porcentaje del PIB)

Concepto	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PIB	690.9	899.7	1100.0	1371.0	1849.3	2337.4	3067.5	4276.5	5874.4	9255.8
Ingresos tributarios	69.2	94.1	132.4	163.1	231.8	309.2	418.7	683.1	930.6	1515.4
Como % PIB	10%	10%	12%	12%	13%	13%	14%	16%	16%	16%

Fuente: Anexo al Tercer y Primer Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari y Miguel de la Madrid Hurtado.

1.2 La contribución de Nicholas Kaldor a la política fiscal mexicana

Es importante mencionar que la posibilidad de una reforma fiscal no es un aspecto nuevo, ya que desde la década de 1960 se hablaba de la necesidad de una reforma. El Presidente de la República en aquellos tiempos Adolfo López Mateos dio pauta para comenzar a trabajar en una reforma, y no sólo eso, también contrató a uno de los más famosos economistas de aquellos tiempos Nicholas Kaldor.

Parte de las conclusiones a las que llegó Kaldor no difieren mucho de los resultados a los que podemos llegar en la actualidad; entre sus principales conclusiones podemos mencionar:

- El sistema tributario mexicano es ineficiente e injusto
- La baja recaudación obligaba al gobierno a reconsiderar su postura en lo que respecta al gasto social ya que el constante déficit fiscal obligaba a cambiar el comportamiento en este sector, afectando claramente al desarrollo económico.
- El problema fiscal mexicano se encontraba en la escasa base gravable con la que se contaba. Ya que existían sectores privilegiados dentro de la economía los cuales se encontraban al margen del pago de impuestos.

Más allá de los vicios que la economía mexicana generó dentro del modelo de Sustitución de Importaciones, existió otro fenómeno dentro del contexto internacional que ya hablamos mencionado, este es el fin de la guerra y con ella la recuperación y reorientación de las economías mundiales hacia el abastecimiento de los mercados. No obstante, estos acontecimientos el país siguió manteniendo altos niveles de crecimiento mismos que se debieron a que Europa queda devastada por la guerra y sin los suficientes capitales para ser reconstruida; al ocurrir esto, México y otros países (Argentina, Brasil, Chile) obtuvieron beneficios de la reconstrucción, no sólo en este ámbito sino por la ocupación de los mercados que anteriormente correspondían al Continente Europeo. Así, cuando Europa y EU recuperan su fortaleza económica también recuperan los mercados que antes le correspondían, con las consecuencias para países como el nuestro que exportaban productos de mala calidad y además caros. Comienzan entonces a formarse los cimientos del cambio estructural que estaba a punto de presentarse en el país. Sin embargo, nada de esto hubiera sido suficiente para colapsar a México de tal manera sin las políticas populistas¹³ durante la década de 1960, ya que no se consideraron las repercusiones políticas y económicas que sus acciones podrían conllevar para el futuro.¹⁴

¹³ Claro ejemplo de esto es el gobierno de Lois Echeverría, donde la política económica era totalmente expansiva. Consultar Gómez Oliver, Antonio Op. Cit. pp. 127-180.

¹⁴ Gómez Oliver, Antonio Op. Cit. pp. 127-180.

Hasta este momento, con lo relatado observamos que la economía dio lo mejor de sí durante la década de 1960, gracias a las medidas optadas por los gobiernos en turno y por lo benéfico del contexto internacional, después la economía comenzó a mostrar serias deficiencias, las cuales orillaron al país a una de las crisis más agudas que la economía nacional ha presentado en toda su historia, ésta fue la de la deuda externa. En 1982 nuestra economía se colapsa y ello orilló a un cambio.

1.3 Cambio estructural

Las causas que fortalecieron al modelo Sustitutivo de Importaciones fueron las que lo orillaron a su colapso debido a la gran formación de vicios entre el sector privado y público. Para inicios de la década de 1970, el país presentaba situaciones no vistas en muchos años; la inflación era completamente superior al crecimiento económico (cuadro 1.1), el déficit del sector público (el cual solventaba con deuda o señoriaje) cada vez tenía mayor peso, ya que la economía no generaba los recursos suficientes para cubrirlo debido a la gran cantidad de empresas que se encontraban bajo su protección, las cuales debía mantener independientemente de si generaban utilidades o de si eran estratégicas para el país. El contexto internacional mostraba a las economías mundiales en busca de nuevos mercados para colocar sus mercancías; por su parte el sector privado mexicano cayó debido a su ineficiencia, ya que se producía poco, mal y a un precio muy elevado.

Todos los vicios producto del modelo SI desembocaron en 1982, cuando el país no puede más con la deuda que venía adquiriendo años atrás (Observar cuadro 1.3.). México se colapsa en una crisis cuando las tasas de crecimiento que se observaron son bajas en comparación con los periodos anteriores e incluso negativas aunados a fuertes periodos de inflación (cuadro 1.4.) El problema al que se enfrentó México durante 1982 fue resultado de: 1) crónico déficit

gubernamental, 2) adquisición de deuda ante otros países y 3) organismos financieros internacionales.

Cuadro 1.3
Deuda externa en México

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PIB	544306.7	577568	609375.8	635831.3	657721.5	711982.3	777162.6	841854.5	908764.8	907306.2
Deuda Externa	159097.5	224437.5	325102.5	441000	515520	590940	689532.5	760792.5	1191622.5	1324665
% del PIB	29%	39%	53%	69%	78%	83%	86%	90%	131%	146%

Cuadro elaborado con información del Primer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Septiembre 1983 Pág 371,580

En el cuadro 1.4, observamos cómo es que los márgenes de inflación fueron creciendo hasta llegar a tres dígitos mientras el crecimiento era bajo e incluso negativo. Esto se debe a que la economía del modelo SI había fomentado el gasto de gobierno expansivo el cual se saldaba con señoríaje o deuda¹⁵, la economía no crecía debido a que las características del modelo no eran las mismas para mantener el auge, los productos nacionales ya no se demandaban en el exterior debido a su mala calidad y altos precios, aunados con un deterioro de los términos de intercambio producidos por las devaluaciones, la deuda era ya un problema incontrolable. Miguel de la Madrid, presidente en turno utilizó reformas que encaminaran a la economía hacia otro modelo de desarrollo, es decir, el cambio estructural comenzaba ya a cimentarse.

¹⁵ El señoríaje según José Ayala es "El ingreso que percibe el gobierno como resultado de su poder monopolístico para imprimir moneda; ya que su emisión tiene un costo marginal respecto a su valor de intercambio (...) La otra cara de la moneda es el denominado impuesto inflacionario que se genera al ofertar una cantidad mayor de moneda a la demandada, lo que alentará el alza de precios y dicho dinero emitido pierde su valor" Ayala Espino, José "La Economía del Sector Público Mexicano" Facultad de economía UNAM. México, 1999. Pág. 333

Cuadro 1.4
Inflación y crecimiento en México 1978-2004

Años	Inflación	Crecimiento del PIB	Años	Inflación	Crecimiento del PIB
1978-81	23.6	8.4	1994	7.06	4.4
1982	98.8	-0.6	1995	35.58	-6.2
1983	80.8	-5.2	1996	34.74	5.2
1985	63.7	2.7	1997	19.8	6.8
1987	159.2	1.7	1998	15.88	5
1988	51.6	1.3	1999	17.23	3.6
1989	19.7	3.1	2000	9.53	6.6
1990	29.9	4.4	2001	6.12	0
1991	18.8	3.6	2002	4.13	0.7
1992	14.53	3.6	2003	3.57	1.3
1993	10.13	2	2004	3.65	3.8

Fuente: Pedro Aspe Armella, El camino mexicano de la transformación económica, p. 23. Los años posteriores a 1991. Fox, Vicente, "Anexo Cuarto informe de gobierno", México 2004.

Un aspecto singular del cambio estructural es que a pesar del cierre de la economía con el que se contaba, existieron constantes saldos negativos en la balanza comercial, ya que el país perdía demasiado por los términos de intercambio (cuadro 1.5). Continuando con la idea de Concepción Tavares¹⁶ el dedicarse por completo a la base de la pirámide afecta de forma importante la siguiente escala de desarrollo ya que afecta los términos de intercambio

Cuadro 1.5
Balanza Comercial de México 1970-2006

Sexenios	Exportaciones Prom.	Importaciones Prom.	Saldo Prom.
1970-1976	4	6.6	-2.6
1976-1982	7.4	8.2	-0.3
1982-1988	13.9	8.6	5.5
1988-1994	13.8	16.6	-2.7
1994-2000	29.3	27.7	0.7
2000-2006	34.9	37.3	-2.3

Fuente: Cuarto y Quinto informe de gobierno. Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo respectivamente.

¹⁶ Tavares, María Concepción *Op. Cit.*

Lo urgente para 1982, era volver a estabilizar las cifras macroeconómicas y así poder encarar el futuro económico, político y social de diferente manera. Lo primero que se estableció en esta Administración fue el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) el cual tenía como propósito corregir las finanzas públicas, otras medidas tomadas por los asesores del presidente Miguel de la Madrid fueron las redactadas en el Pacto de Solidaridad Económica (PSE),¹⁷ el cual nació en el año de 1987, con los siguientes objetivos:¹⁸

- Corregir el déficit público gastando menos y vendiendo empresas no estratégicas para la nación
- Mantener una política monetaria restrictiva. "Una vez que se establecieron los objetivos de inflación y de reservas internacionales la expansión crediticia sólo tuvo lugar en la medida en que se consolidaron las expectativas y la reactivación del crecimiento"
- Corregir la inercia salarial. "Los acuerdos con los trabajadores se centraron en el abandono de contratos de corto plazo con indización ex-post completa y la adopción de contratos de más largo plazo definidos en términos de una inflación anticipada (indización ex-ante)"
- Apertura comercial. "La ley de un solo precio debería comenzar a funcionar (aunque lentamente) para fijar un límite superior a los precios de los bienes comerciables y contribuir a abatir el costo de los bienes intermedios"

Es claro que el modelo anterior no podía seguir vigente en el país, las medidas establecidas dentro del PSE eran las más lógicas y necesarias para procurar la estabilidad y desarrollo de la nación. Sin embargo, es criticable el modo con el que estas medidas se ejecutaron, en el sentido de que este cambio

¹⁷ Existe otro pacto dentro de las medidas tomadas por el Presidente de la Madrid, este es el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE). Debido a las semejanzas que tiene con el PSE se ha decidido omitirlo.

¹⁸ Pueden obtenerse de manera completa y más detallada en Pedro Aspe Armella, El camino Mexicano de la transformación económica, pp. 29-32.

estructural por lo rápido que fue no permitió al gobierno ni a las empresas prepararse adecuadamente para lo que estaba por venir¹⁹. Analicemos los puntos detalladamente:

- 1) El objetivo del Pacto de Solidaridad Económica era sanear las finanzas públicas; esta meta se cumplió con rapidez,²⁰ debido a que el país pasó de un constante y crónico déficit gubernamental hacia un superávit. Lógicamente esta rapidez trajo consecuencias importantes, ya que el equilibrio fiscal se obtuvo mediante recortes presupuestales, mismos que se reflejaron en el gasto social. Estos recortes conllevaron a dejar de construir carreteras, escuelas, centros de salud, etcétera. Si bien el recortar el gasto público ya es un punto criticable, el mover el déficit público en 5 puntos porcentuales de un año a otro (1987-1988)²¹ es una estrategia no tolerada en ningún país, ya que son conocidas las repercusiones de todas índoles que esto generaría.
- 2) La venta de empresas públicas en este proceso de cambio fue muy importante. Es cierto que el gobierno debía deshacerse de esas empresas que más que darle utilidades al Estado le generaban gastos. Sin embargo, al darse las privatizaciones más importantes de Telmex y Bancos, se dejó un sentimiento de malos manejos dentro del proceso, debido a que existieron muchos compadrazgos, favoritismos, negocios turbios, etc. al grado que la privatización bancaria fue un fraude (que nos salió muy caro) y Telmex es una de

¹⁹ De la Crisis de 1982 a la implementación del tratado de libre comercio en 1994 únicamente existen 12 años, los que resultan muy pocos en comparación con países como Estados Unidos o China que han mantenido sus mercados muy controlados hacia el mercado externo. Un ejemplo claro es la agricultura.

²⁰ Pedro Aspe Armella, op. cit. p. 23.

²¹ *Idem*.

las empresas que da el peor servicio a precios muy elevados dentro del contexto nacional y mundial.²²

- 3) El caso de la política monetaria restrictiva que comenzó a manejarse desde dichos planes (y tenemos en la actualidad), ha generado un control importante en los precios, sin embargo dicho control no ha sido acompañado por un crecimiento económico sustentado. Como sabemos el Banco de México tiene uno de sus objetivos principales (Y se afianzó más desde que se le otorgó su autonomía en 1994) el control del circulante monetario²³ para que de esa forma exista un control de la inflación. Sin embargo no ha existido un crecimiento económico que acompañe a esta estabilidad monetaria. El objetivo de todas las instituciones creadas por el gobierno es desarrollar a la sociedad ya sea económica, política o socialmente; basándonos en esto, el Banco de México únicamente se ha dedicado a controlar y mantener estables las variables económicas, pero poco ha hecho por desarrollar al país económicamente.²⁴
- 4) La inercia salarial, es decir, el que los trabajadores negocien sus contratos a periodos más largos es una medida interesante, ya que de esta forma no se generaran distorsiones imprevistas dentro de la inflación a causa del salario. Sin embargo, el estar tan enfocado en el control de la mano de obra perjudica inminentemente a la clase trabajadora ya que su poder adquisitivo no sube o incluso disminuye frecuentemente. Esto conlleva a un problema, debido a que el

²² El caso que puede evidenciar esto de una manera más fácil es todo lo que ha generado el FOBAPROA, donde las formas en que se fueron dando las privatizaciones orillaron a que el Estado mexicano absorbiera la deuda de particulares y la ingresara como deuda pública. Después de los años han ido saliendo a la luz varios casos extraños relacionados que únicamente evidencian los malos manejos que hubieron en todo esto. Para tener una idea más clara de lo que ha generado el FOBAPROA puede consultarse el Diario la Jornada 02 de Agosto de 1999. Suplemento Expediente FOBAPROA o La Jornada de Oriente 22 de Julio de 1999. Ensayo "Del Poder". Ambos documentos pueden encontrarse en www.lajornada.usmex.mx

²³ Otras funciones pueden ser controlar el tipo de cambio, poner a la venta deuda nacional (CETES), y administrar las reservas internacionales que el país tiene.

²⁴ Con esto intentamos decir que lo que ha realizado hasta el momento el BM ha sido bueno y eficiente, sin embargo puede otorgar más en pro del desarrollo económico y no quedarse únicamente con el control de los agregados monetarios.

control de los salarios mantiene los precios en equilibrio pero frena el crecimiento económico, por que la clase trabajadora no tiene recursos para gastar y de esa forma entrar al ciclo productivo de la economía.

La liberación de los mercados que anteriormente se habían mantenidos cerrados era principio básico para las medidas del PSE. Sin embargo, esta apertura provocó que los productores se alinearan a las demandas del mercado mundial sin estar del todo preparadas lo cual las afecto seriamente.

Pongamos uno de los ejemplos más claros, la industria del juguete. Al abrirse la economía al mercado mundial entraron cientos de empresas fabricantes de juguetes que realizaban el mismo producto pero a precios más baratos desplazando totalmente a la industria nacional, al grado de que esta ya no existe. También la apertura comercial ocasionó que las empresas extranjeras con mayor tecnología desplazaran a los mexicanos afectando económica y culturalmente al mercado nacional juguetero.²⁵

Una buena solución para este propósito de la apertura comercial serían las medidas que tomaron países como Estados Unidos o incluso China, ya que estas naciones si bien están a favor de la apertura de los mercados lo hicieron de manera lenta, hasta que estuviera comprobada la operación de las empresas nacionales bajo un modelo de economía abierta;²⁶ en el caso de los sectores donde la producción no puede competir con el extranjero es necesario seguir ayudándola como ocurre en otros países como Estados Unidos y Francia con el sector agrícola. Una solución que es muy aplicada por EU, es el establecimiento de barreras no arancelarias, donde los productos que pretenden entrar a ese país

²⁵ En la actualidad solo existen 70 empresas de las 430 que existían a principios de 1990. Nota "Advierten diputados sobre riesgo de quiebra en la industria nacional del juguete si no se frena la importación de China" del 19 de Octubre de 2005. Puede consultarse el dato en www.cronica.com.mx

²⁶ José Luis Calva, México más allá del neoliberalismo, Ed., Plaza y Janes, México 2000, p.15.

no lo logran por que no cumplen con las reglas impuestas por el gobierno norteamericano, obviamente estas barreras son formuladas mafiosamente para dificultar la entrada de las mercancías.

En la actualidad, después de que las acciones instrumentadas inicialmente por el presidente Miguel de la Madrid lograrán estabilizar la economía, eliminar el déficit público, abrir la economía, etcétera, la Economía Mexicana se encaminó hacia una nueva forma de acumulación donde el Sector público dejó de ser importante entre muchas otras cosas. Los argumentos que analizamos dentro del periodo de cambio estructural (con los programas como el PSE y PECE), fueron y siguen siendo los datos más importantes e irrefutables del nuevo patrón de acumulación llamado neoliberal.²⁷

1.4 Modelo neoclásico

El modelo neoclásico o secundario exportador es una versión reconstruida del viejo liberalismo económico del siglo XVII al XIX basado en el *Laissez faire*. El comienzo de este modelo se da a partir de año de 1982, por la crisis de la deuda. Ya conocemos las principales medidas que introdujo el presidente Miguel de la Madrid. Ahora veremos como las siguientes administraciones (Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox), han continuado este camino. Retornamos de José Luis Calva²⁸ los puntos que a su juicio son básicos de éste modelo económico:

- Apertura comercial a ultranza.
- Liberalización de los mercados financieros.
- Retiro del Estado de sus funciones económicas como regulador, conductor y promotor activo del desarrollo económico y social.

²⁷ También conocido por muchos actores como Secundario Exportador.

²⁸ José Luis Calva *Op. Cit.* p.15.

Durante la administración del Carlos Salinas de Gortari, las reformas fueron encaminadas hacia la introducción de la economía al libre mercado. Se tomaron medidas tan drásticas como la negociación de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y Estados Unidos el cual entró en vigor en el año de 1994.

La economía bajo el modelo anterior mantenía muchos vicios que se debían erradicar. Sin embargo, el cambio de una economía cerrada a una de libre comercio, en sólo doce años es algo parecido a un suicidio ya que es muy difícil formar una industria eficiente como para competir con las economías más fuertes del mundo; parece ser que el afán por mantener un comercio con el exterior orilló al país a tomar medidas extremas. En la administración del Presidente Salinas de Gortari se llevan a cabo la mayor parte de privatizaciones, destacando la bancaria y la de Telmex mismas que se hicieron bajo una atmósfera turbia, lo que condujo a que estas ventas se hicieran a personas poco capaces (principalmente el caso de los bancos) como "el divino, Lanckenau, etc."²⁹ Dentro de este sexenio también se le otorgó la autonomía al Banco de México; es cierto que es una buena medida para evitar que el gobierno mediante el señoriaje³⁰ pueda saldar su déficit y así no provocar inflación, pero también es evidente que gracias a ese desesperado afán por mantener niveles de inflación parecidos a los que presentan los países desarrollados no se ha podido crecer porque no existe el impulso necesario mediante la oferta monetaria para que la economía crezca.

La administración de Ernesto Zedillo se caracterizó por dos puntos: 1) la entrada en vigor del TLCAN y 2) la crisis que se generó en diciembre de 1994. Al

²⁹ Las privatizaciones se hicieron de una forma tan mala que el precio que México ha tenido que pagar es muy grande. La evidencia más grande de esto es el FOBAPROA. Error que nosotros, nuestros hijos y probablemente nuestros nietos tendrían que pagar. Para entender de mejor forma estas afirmaciones puede consultarse. Diario la Jornada 02 de Agosto de 1999. Suplemento Expediente FOBAPROA o La Jornada de Oriente 22 de Julio de 1999. Ensayo "Del Poder". Ambos documentos pueden encontrarse en www.lajornada.unam.mx

³⁰ Ayala Espino, José *OP. Cit.* Facultad de economía UNAM. México, 1999. Pág. 333

comienzo del Tratado se observaron las severas deficiencias que tenía para México este comercio entre las tres naciones ya que se puso de moda que el sector privado no podía competir con el exterior de la manera deseada. Es cierto que el país pudo aumentar sus niveles de exportación de manera considerable, sin embargo la cantidad de productos que se importan son superiores lo cual afecta de manera importante el estado de la balanza comercial. Lejos de que el país hubiera aprendido la lección de no firmar tratados de libre comercio con países infinitamente superiores que el nuestro, el país siguió por esta tendencia, al grado de que se firmaron convenios con la Unión Europea.³¹ La crisis que se generó en el país a finales de 1994 y comienzos de 1995 provocó que las políticas neoclásicas se afirmaran más; como el equilibrio fiscal, la no intervención del Estado en la economía etcétera. En este sexenio se adquirieron importantes préstamos con los clásicos organismos internacionales (FMI y Banco Mundial), los cuales otorgan recursos con la condición de que el país continúe con las reformas encaminadas a que el modelo neoclásico funcione. México no ha podido mantener niveles de crecimiento e inflación acordes a las necesidades del país, lo cual nos conduce a una pregunta, si se nos vende la idea de que el país con las reformas neoliberales puede evolucionar y entrar hacia el primer mundo ¿Por qué el país no crece a pesar de que estas medidas en México se han seguido al pie de la letra?

Actualmente la administración de Vicente Fox, no han cambiado las cosas, continua la misma tendencia, se sigue buscando el equilibrio fiscal, las políticas fiscales son restrictivas, la inflación esta controlada, hay estabilidad macroeconómica,³² los tratados de libre comercio siguen la misma tendencia, la economía no ha crecido durante la primera mitad de este sexenio, etc., dentro de

³¹ Es cierto que el tratado más importante para el país es el firmado con Estados Unidos y Canadá, sin embargo hay que tener en cuenta los convenios firmados con estos otros países ya que en cualquier momento pueden traer problemas en la balanza comercial (principalmente en el caso de la Unión Europea) que es una confederación más fuerte que el país.

³² La búsqueda de la estabilidad macroeconómica es una de las principales frases utilizadas por los últimos gobiernos. Podemos encontrarla en prácticamente todos los discursos otorgados por la Presidencia o alguna institución ligada al desarrollo económico.

esta tendencia neoliberal un aspecto que se ha marcado de manera frecuente es la necesidad de abrir el sector eléctrico y el petróleo a la inversión privada. En el sector eléctrico existen impedimentos, ya que el sindicato es fuerte y no está de acuerdo con que la venta del mismo, sin embargo parece ser que en el transcurso de este año o el próximo se mandarán al Congreso de la Unión las reformas a este sector. También en el caso de PEMEX durante este año o el próximo se mandaran las reformas, sin embargo; en el caso de los petróleos es la peor salida, ya que resulta imposible pensar que se pretenda vender la empresa que aporta prácticamente la mitad del total de recursos que adquiere el Gobierno Federal. En ambos casos (el de la CFE y PEMEX) si se da la privatización se estarán dando por concluidas las conquistas de la Revolución Mexicana, ya que dos de las instituciones más relacionadas con este hecho histórico quedarán en manos de empresas privadas.

Las medidas necesarias para que el neoliberalismo se fortaleciera en el país se cumplieron durante los sexenios posteriores a Miguel de la Madrid. Sin embargo a pesar de todo lo que se dice dentro de las esferas del gobierno y de los organismos internacionales, no se da el crecimiento y mucho menos el desarrollo económico, obviamente la población también se ha quedado estancada y ávida por soluciones por parte de nuestros gobernantes.

Mientras en México no se de una reestructuración y reorganización de los tratados de libre comercio y del modelo neoclásico en todo su conjunto los problemas económicos seguirán vigentes, ya que resulta ilógico continuar con una economía tan abierta dadas las marcadas diferencias entre nosotros y "nuestros socios comerciales". Por el lado de la población observamos que el modelo hasta el momento ha fracasado ya que el salario cada vez pierde mayor poder

adquisitivo, el desempleo es alarmante y esto conlleva a tener un clima de temor en la población, pues con la crisis se desatan asaltos, secuestros, etcétera.³³

Al observar que el modelo no ha funcionado, algunos investigadores aportan algunas propuestas para solucionar el problema, uno de ellos es José Luis Calva, el cual nos dice:

"Las estrategias desplegadas por los países de reciente industrialización del Pacífico asiático por ejemplo, cuyos procesos de desarrollo acelerado les permitieron establecer una sólida base productiva interna, compartir el avance científico y elevar sensiblemente los niveles de ingreso de sus poblaciones, nada tienen que ver con las políticas neoliberales de apertura comercial a ultranza y retiro del estado de sus funciones económicas[...]. Su modelo se basó, más bien, en la combinación de políticas sustitutivas de importaciones con una promoción agresiva de las exportaciones[...]."³⁴

Con esta propuesta, se podría obtener un mejor desarrollo para el país. El ejemplo de los países asiáticos es evidente ya que han obtenido buenos dividendos de las ideas de José L. Calva (China es el ejemplo más claro). No sólo los asiáticos aplican medidas de este tipo, también lo hacen naciones como Estados Unidos, mantiene el modelo del estilo Sustitutivo de Importaciones en las ramas productivas donde es menos eficiente que los otros países, para ser más concretos el caso del atún entre México y ese país es un ejemplo claro, donde se sabe más ineficiente, y aplica una serie de barreras arancelarias para que los productos del exterior no entren a su país. Lo mismo pasa con el aguacate. Estos países lejos de seguir las recomendaciones dadas por los organismos internacionales primero se ocupan de las necesidades de su población y productores sin importarles las sanciones que pudieran existir. No cabe duda que estos ejemplos son importantes para México y deben de tomarse a consideración. Cuando discutimos de una estrategia parecida al modelo de Sustitución de

³³ José Luis Calva, op. cit., pp. 16-17.

³⁴ *Idem*

Importaciones para algunas ramas productivas no nos estamos refiriendo a regresar completamente al modelo anterior, es lógico que con las características actuales de la economía resulta prácticamente imposible regresar al pasado; con esta definición observamos que se debe proteger de cierta manera a los sectores que son menos competitivos, fomentarlos para que se vuelvan competitivos y después abrirlos al mercado internacional, de esa forma todas nuestras industrias podrán ser fuertes y generarán más empleos e ingresos para el país.³⁵

Hasta aquí se ha descrito la economía contemporánea del país, vimos que existía un modelo, el cual debido a las circunstancias existentes no funcionó y condujo a uno nuevo el cual no termina de adaptarse a las necesidades económicas. A grandes rasgos en México existió un cambio estructural, el cual teóricamente debió cambiar toda la forma de trabajo de la economía. Donde obtenemos que la exportación y el control de la inflación son elementos importantes para catalogar a un país como bien gobernado; que el Estado ya no es más el protector, ya que no financia los proyectos a costa de su déficit. Hemos observado entonces que la economía ha cambiado su forma de producir y que ya no se ocupa de las funciones referentes a la economía. La pregunta aquí es ¿El gobierno reformo ya la estructura tributaria de acuerdo al nuevo modelo que enfrenta?. En el siguiente capítulo observaremos la evolución tributaria para determinar si esta reforma se ha presentado o no.

³⁵ Esta discusión entre proteccionismo y apertura comercial no es más que el clásico debate entre estado o mercado, sabemos que la solución es la combinación más apropiada para que la economía pueda salir adelante con el impulso del gobierno y el sector privado.

CAPÍTULO II

¿SE HA DADO EN MÉXICO UNA REFORMA FISCAL?

2.1 ¿Qué es la política fiscal?

A lo largo del capítulo uno observamos de manera general cómo estaba estructurada la economía mexicana antes del cambio estructural.¹ De igual forma observamos que esta forma de trabajar cambió a partir de 1982 con la llamada crisis de la deuda.²

Si bien es importante tener presente el funcionamiento global de la economía dentro de estos dos grandes periodos, el interés del trabajo no es observar un todo global sino adentrarnos en una rama en específico: la fiscal.

No obstante antes de mostrar la evolución de la política fiscal a partir del cambio estructural, consideramos necesario hacer algunas observaciones pertinentes; como dejar claro a qué nos referimos cuando hablamos de la política fiscal, cuáles son sus alcances y cuáles sus límites.

La política fiscal es una rama de la política económica encargada de:

- Los ingresos
- El gasto y
- La deuda pública

Para una mayor comprensión de la política fiscal desarrollaremos más detalladamente estas herramientas.

¹ Revisamos que esta se basaba en el mercado interno, ya que la Sustitución de Importaciones preveía el desarrollo desde adentro.

² A partir de éste año cambia drásticamente el comportamiento de la economía sustentada al mercado interno y la intervención del gobierno, a una dedicada al comercio internacional.

a) Por **ingresos gubernamentales** entendemos todas aquellas vertientes que utiliza el Gobierno Federal para obtener recursos, es decir, los que hace referencia a:

- Impuestos
- Ventas por petróleo
- Derechos
- Aprovechamientos, etc.

Todas estas partidas están contabilizadas dentro de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), la cual tiene como función principal establecer cuales son las formas de financiamiento para el gobierno en turno.

b) Por **gasto** entendemos todas aquellas partidas que se encuentran dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)³ para ser tomadas en cuenta por el gobierno en el destino de recursos:

- Dependencias públicas
- Empresas paraestatales
- Instituciones autónomas
- Entidades Federativas, etc.

En el caso de la política de ingresos se establecerán las partidas de las que se obtendrán mayores recursos; mientras que en la política de gasto se determina los sectores que acapararán mayores ingresos, ambas siguiendo una línea específica que es la política fiscal, y a su vez esta subordinada a los objetivos

³ Como PEF entendemos un documento contable con el que el gobierno federal establece los montos de recursos que enviará a todos los sectores dependientes de él.

generales de la política económica que se pueden encontrar dentro del Plan Nacional de Desarrollo.⁴

- c) **Deuda pública.** Este rubro se incluye dentro del campo de acción de la política fiscal debido a que puede ser un arma importante en el financiamiento del Gobierno Federal. Este concepto corresponde a todos aquellos compromisos financieros que adquiera el país con el fin de mantener a la política económica (y obviamente a la política fiscal) dentro de los lineamientos establecidos. Esta es de dos tipos; interna y externa. La interna hace referencia a la adquirida con acreedores⁵ nacionales; en la deuda externa se adquieren las mismas responsabilidades pero en el mercado internacional. Al igual que los ingresos y el gasto, la deuda pública tiene una línea de acción previamente establecida, llamada "política de deuda pública", dentro de la cual se establecen los criterios de endeudamiento y las formas de pago estas obligaciones.

Es importante recalcar que la política de ingresos, gasto y deuda deben ser manejadas con responsabilidad, ya que a partir de ellas está estructurado gran parte de la política económica de cualquier nación.⁶

Una vez establecido el campo de acción, analizaremos su evolución a partir del cambio estructural, sin perder de vista en qué momento (en caso de que lo hubiere) se ha dado una reforma fiscal. De igual forma al analizar la evolución de ésta, trataremos de establecer cuales han sido las buenas y malas acciones que hayan sensibilizado la política económica, así como las variables exógenas que se han presentado afectando el desenvolvimiento del nuevo modelo.

⁴ En algunas ocasiones haremos referencia a estas dos partidas como un todo global llamada finanzas públicas.

⁵ Por acreedores entenderemos a personas físicas, bancos y organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

⁶ Si se quiere saber más sobre la importancia de las Instituciones fiscales y de la importancia que juegan dentro de la economía mexicana puede consultarse Ayala Espino, José *Op. Cit.*, Cap. XI

2.2 Evolución de la política fiscal a partir del cambio estructural

Sólo con el fin de tener un antecedente directo hablaremos de manera muy general⁷ de la política fiscal antes de 1982.

En el capítulo anterior mencionamos que la economía mexicana antes de 1982, se había mantenido bajo una política de gasto galopante, la cual no se veía complementada por una fuente de ingresos de la misma magnitud, por tal motivo, el balance de las finanzas públicas siempre era deficitario; obviamente la deuda o el señoraje siempre salían al rescate de este problema fiscal. Este método de política tributaria fue muy próspero en México durante el proceso del desarrollo estabilizador, ya que la favorable evolución de la economía permitía mantener ese modelo fiscal, entonces el país estaba en auge y la estabilidad macroeconómica no tenía precedentes, principalmente en la inflación.⁸ Sin embargo, cuando el modelo dejó de ser funcional debido a la recuperación de la economía mundial el país siguió produciendo bajo los mismos estándares de política económica, lo cual cada vez le orillaba más al precipicio. A finales de la década de 1970 la economía no soportaría las presiones tanto internas como externas, ya que las finanzas públicas seguían el mismo camino y la deuda pública se incrementaba volviéndose insostenible por las malas políticas y el populismo de ésta década.

Fue hasta 1982, cuando la economía estalló por mantener políticas equivocadas por más de 10 años. Con la crisis de la deuda no sólo hubo una reestructuración, sino que también se dio una reconstrucción total del país, abarcando áreas del gobierno, comercio exterior, industria, campo, política económica, agentes económicos, etc.

⁷ Esta parte ha sido detallada en mejor forma dentro del capítulo anterior.

⁸ Niveles de entre el 2.5 y 3% mencionados dentro del capítulo anterior avalan esta afirmación.

Al observar la evolución de la historia mexicana entendemos lo importante que es manejar una política económica (y por ende fiscal) de manera prudente y seria, ya que si se subestiman las acciones, los resultados pueden ser negativos para toda una nación.

Como ha sido una tradición dentro de las crisis en el país, el estallido se da justo en el año del cambio de Presidente. Para 1982, Miguel de la Madrid hereda un problema de grandes dimensiones el cual debía encarar, derivado de esto muchas cosas terminarían. Observemos pues, cuales fueron sus estrategias en política económica y fiscal a partir de este año.

2.3 Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

En 1982, la economía encontraba fuertes problemas: uno de los mayores era el galopante déficit público, mismo que debía ser corregido a la brevedad, a este problema habría que agregar la masiva fuga de capitales, la devaluación del tipo de cambio así como la inflación de tres dígitos que presentaba la economía para ese momento. Gracias a estos motivos el Presidente tuvo que tomar medidas decisivas en el rumbo de la política fiscal como⁹:

- Disminuir egresos sin perder de vista el aspecto social.
- Aumentar los ingresos públicos mediante la elevación de los impuestos.
- Cambio en el gobierno, modernización y honradez en las dependencias encargadas de las finanzas.
- Renegociación de la deuda, etc.

⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal años 1982-1987. Capítulo I.

Con estas medidas el gobierno buscó eliminar la fuerte distorsión económica existente.¹⁰ Veamos qué alcances tuvieron en el proyecto de reestabilización económica.

A partir de 1982 la economía mexicana se caracterizó por una racionalización del gasto público (parte principal para estabilizar las finanzas públicas); se mencionó que no se perdería de vista el sector social para mantener los niveles de vida de la población, sin embargo esto nunca se cumplió, ya que dentro de una reducción tan importante del gasto público, es difícil que no se le afecte, y no sólo a este, sino a todos y cada uno de los agentes económicos beneficiados por la antigua política fiscal (obsérvese anexo estadístico capítulo II).

El déficit público pasó de 17% en 1982 a sólo 8.61% del PIB para 1983¹¹ lo que trajo consecuencias fuertes, ya que si bien en el pasado la economía fomentaba vicios, eliminarlos drásticamente genera más distorsiones. De forma tal que, si un gobierno tiene una participación grande en la economía, subsidiando a empresas y a las clases populares, al eliminar estos beneficios aunque sean poco sustentables, provocarán que esas empresas favorecidas y ese sector social privilegiado entren en problemas, ya que los costos de esas empresas y los consumidores se elevarán eliminando a las que sean poco eficientes y a los consumidores que no tengan recursos excedentes para encarar el aumento de precios fomentando la miseria.

En 1982, la dependencia en el petróleo y todo lo que se derivaba de él era innegable, lo que ocasionaba que la economía estuviera siempre expuesta a las fluctuaciones del mismo; debido a esto, se aumentaron los impuestos para enfrentar la crisis económica y disminuir la dependencia del energético. El

¹⁰ A esto se unen programas como el PECE, PSE, FIRE y la reestructuración en general de la Economía Mexicana.

¹¹ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, *Reformas estructurales y política microeconómica*, en *Reformas económicas en México 1982-199*, (Comp.) Fernando Clavijo, Ed., FCE, Año 2000, p. 95.

Impuesto al Valor Agregado (IVA) aumento de 10 a 15%, se introdujo una tasa de 20% a los bienes y servicios suntuarios; no obstante el Impuesto Sobre la Renta (ISR) a personas físicas se reduce de 55 a 40%, siendo de 30% para las personas que ganen menos de cuatro salarios mínimos; por el lado del ISR a empresas se disminuyó de 42 a 35%.¹² De esta forma, la política de ingresos se maneja por dos líneas análogas; por un lado se aumentaron los impuestos al consumo, para que de esa forma no se presentaran presiones inflacionarias, y por otro lado se mantenía la idea de no afectar a las clases populares mediante la reducción del gasto (al menos en el papel). Por otro lado, la disminución del ISR tanto a personas físicas como a empresas fue una medida encaminada a que éstos últimos aumentaran su inversión para que a su vez generaran empleos, sin embargo debido a la situación de la economía en aquellos tiempos donde las variables macroeconómicas no eran estables, la aforada inversión del sector privado no se presentó. La adopción de estas decisiones nos hacen formular la siguiente pregunta ¿por qué bajan los impuestos a las clases altas y los aumentan a las clases populares? Su respuesta nos lleva a planteamientos muy polarizados.

Dentro de los cambios realizados en el sector público se incluyeron la simplificación de la recaudación y la honradez en el manejo de los recursos ya que ambos han sido una constante para la reestructuración de la política fiscal, sin embargo; esta es una medida que no se ha podido implementar del todo hasta nuestros tiempos. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se tomaron medidas como la simplificación de la legislación administrativa, descentralización del IVA para beneficiar a las diferentes entidades, etcétera,¹³ desgraciadamente; estas medidas hasta hoy no han podido recuperar las finanzas públicas, no obstante son parte fundamental en la nueva estructuración fiscal pensada desde el cambio estructural.

¹² Las cifras escritas durante las últimas diez líneas fueron obtenidas de Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, *Op. Cit.*, pp. 107-109.

¹³ *Ibidem*.

La renegociación de la deuda fue importante para fomentar la estabilidad de las finanzas públicas y de las variables macroeconómicas, ya que cambiar el pago inmediato de la deuda a un periodo mas largo, permitió que el tipo de cambio se estabilizara y mantuviera una estabilidad relativa en la banda de flotación. En 1983, se renegoció la deuda de 23 mil millones de dólares que vencía a finales de 1984, a un nuevo periodo de 8 años, lo que dio más campo de acción a las finanzas mexicanas.¹⁴

Hemos mencionado que la política fiscal es una herramienta que bien utilizada puede fomentar el crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, esta política no estuvo encaminada a fortalecer estos aspectos en el sexenio de Miguel de la Madrid, ya que en ese periodo se buscaba la estabilidad económica y cumplir con los acreedores nacionales e internacionales. Aspectos que no siempre están relacionados con el crecimiento y desarrollo.

2.4 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

La política fiscal durante esta administración no tuvo diferencias significativas respecto de su antecesor. Este periodo se identifica por la consolidación de las reformas aplicadas en el cambio estructural. El manejo que se hizo en este periodo fue el siguiente¹⁵:

- Reducción del déficit de las finanzas públicas.
- Pago de deuda.
- Venta de paraestatales.

¹⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Op. Cit.*, Año 1983, p. 17.

¹⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Años 1988-1993*. Capítulo I.

Por reducción de las finanzas públicas (equilibrio presupuestal) nos referimos a lograr la equidad entre ingreso y gasto; a lo largo del sexenio de Carlos Salinas de Gortari y en busca de alcanzar los objetivos del aún vigente (para aquel tiempo) Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), la política de ingresos se vio reforzada por medidas enfocadas hacia el combate de la elusión y evasión fiscal, parte importante de la optimización del aparato fiscal. De las acciones que se instrumentaron podemos mencionar el fortalecimiento de los procesos de auditoría y vigilancia fiscal, mediante un proceso aleatorio.¹⁶

Con estas acciones el gobierno pudo mejorar de forma discreta su recaudación, sin embargo en materia de política de ingresos esta no fue la única medida, debido a que los impuestos también sufrieron algunas modificaciones que a continuación analizaremos. Del lado de los impuestos directos¹⁷ se fomentó la exención fiscal, donde el ISR tanto a personas físicas como morales se redujo en el caso de que las ventas de estos comercios no sean muy grandes; para las empresas dentro del sector agropecuario se dan disminuciones aún mayores. En estos impuestos la disminución más importante fue la del IVA, que baja del 20 a 15% como parte estratégica del PECE¹⁸. Como podemos observar en el caso de la política de ingresos, específicamente en la recaudación tributaria, el objetivo principal de la economía es relativamente parecido a la política del sexenio pasado, ya que por medio de las exenciones fiscales a empresarios y comerciantes se buscaba que la inversión aumentara; sin embargo, el estado de la economía, donde la estabilidad de las variables aún no era real, dicha política de ingresos resultaba obsoleta, gracias a que a los empresarios no les interesaba participar con inversiones.

¹⁶ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, *Op. Cit.* pp. 110-112.

¹⁷ Por impuestos directos entendemos a aquellos gravámenes que no pueden ser transferidos a otros contribuyentes. En el caso de los impuestos indirectos la relación es viceversa.

¹⁸ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, *Op. Cit.* pp. 110-112.

Por el lado de los impuestos indirectos la estrategia fue la misma, aumentar el ingreso disponible para que el consumo aumentara y de ahí se desencadenara todo lo que ya hemos mencionado (aumento de ingresos, inversión, empleo, crecimiento económico general.). El único problema que se podía prever con esta política era el de la inflación, sin embargo de cualquier forma estaba garantizada debido a la inestabilidad de las variables macroeconómicas.

En los ingresos hay otras fuentes importantes para mencionar, dos de ellas son el petróleo y la venta de paraestatales. En el primero de estos los aumentos discretos pero constantes del energético y la venta de importantes empresas paraestatales permitieron al país contar con recursos excedentes y de esa forma buscar el equilibrio fiscal.

La política de gasto siguió lineamientos parecidos a los instrumentados en el sexenio pasado, donde las políticas encaminadas a la disminución del gasto social por medio de menos subsidios fueron constantes y crecientes (el ejemplo más claro es CONASUPO). Haciendo a un lado la reducción del gasto social, en esta materia se logró avanzar en aspectos importantes, un caso muy específico fue el sector paraestatal, ya que si bien habían empresas importantes para el gobierno (como lo eran los bancos), el disolver o vender empresas como cabarets, fábricas de bicicletas, etc. le permitieron al gobierno ahorrar cantidades millonarias en busca del equilibrio presupuestal, ya que éstas más que otorgar beneficios, generaban grandes pérdidas las cuales tenía que absorber el gobierno en su presupuesto.

Si analizamos en forma agregada al ingreso y al gasto público, observamos que la meta era el logro del equilibrio, ya que a partir de ahí, lo demás podría obtenerse, es decir, mediante este balance podríamos obtener estabilidad económica (baja inflación), pocas variaciones del tipo de cambio, etc. Esta conducta garantizaría al gobierno conducirse de una mejor manera;

desgraciadamente el problema en cuanto a equilibrio presupuestal siguió vigente, ya que el gobierno manejaba el balance primario como el resultado final de las finanzas públicas, lo cual daba una falsa idea de la situación económica, para estos casos se usa el balance presupuestario (conocido también como financiero).¹⁹ Al final del sexenio el balance público presentó un superávit (en el balance presupuestario) después de más de 10 años de lucha de la política fiscal, esto en un primer momento puede parecer una meta importante, sin embargo para el caso de México el costo fue muy elevado, debido a que en esos 10 años la búsqueda del superávit condujo al deterioro de las clases populares (a pesar de todo el discurso manejado), a un achicamiento de la economía y un país subordinado al capitalismo global.

A lo largo de la descripción fiscal de este sexenio se observa la importancia que tuvo la venta de paraestatales, tanto para los ingresos como para los gastos, en el caso de la deuda pública ésta venta masiva de empresas de igual forma significó cosas importantes, ya que prácticamente la mayor parte de los ingresos del gobierno por motivo de estas ventas fue destinado al pago de la deuda²⁰, para de esta forma cumplir con los compromisos que aún seguían vigentes, mismos que pudieron ser renegociados y permitirían que en un futuro los acreedores siguieran financiando el déficit público del Gobierno Federal. Una tendencia que se conservó en el manejo de la política fiscal de México después de 1982 fue el esmero por cumplir con los compromisos financieros en el exterior, sin embargo es poco entendible esta estrategia, ya que los países más desarrollados del mundo son también los más endeudados y parece ser que no les interesa mucho cumplir con sus pagos a tiempo. Entonces la pregunta que queda por contestar es

¹⁹ Por balance primario entendemos al saldo de los ingresos y gastos públicos antes del pago de intereses y amortizaciones a la deuda; cuando se hace este descuento de las finanzas públicas al resultado se le conoce como balance financiero o presupuestario.

²⁰ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, *Op. Cit.*, p. 64, también puede consultarse en Lasa, José Alcides, *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*, Ed., UAM Iztapalapa, México, 1997, pp. 214-217.

¿Por qué manejarse dentro de esta política de manera diferente a como lo hacen los demás?²¹

En este sexenio la política fiscal estuvo encaminada hacia la estabilidad económica, nunca hacia el crecimiento y desarrollo del país, esto refleja una vez más que la política fiscal no fue dirigida hacia objetivos de mayor competencia.

2.5 Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000

Durante este periodo la principal meta era buscar la estabilidad macroeconómica bajo condiciones de escasez de recursos además de una nueva crisis en puerta (Diciembre de 1994). Donde se pusieron de manifiesto las grandes carencias del sector financiero ya que todo este gremio se va a la inminente quiebra. A continuación el Cuadro 2.1 nos muestra la cantidad de recursos gastados para rescatar al sector financiero:

Cuadro 2.1
Gasto neto y participación del financiamiento financiero (1995-2003)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario	290,423.6	403,449.5	528,123.9	600,583.0	711,228.2	855,286.0	937,213.9	1,078,860.5
Saneamiento Financiero	42,211.7	44,124.3	72,765.4	16,019.8	32,766.9	74,348.1	46,239.3	47,714.7
% Participación en el Gasto Neto Devengado	6.88	9.14	7.26	37.49	21.71	11.50	20.27	22.61

Fuente: Vicente Fox Cuarto Informe de Gobierno México 2004. Pág. 246 y Bases estadísticas de Estudios de las Finanzas Públicas www.cesip.org.mx
Año 2003 no disponible

Como podemos observar el financiamiento a los bancos ha absorbido cantidades importantes de recursos los cuales pueden ser utilizados en

²¹ La respuesta puede estar en que los países industrializados son juez y parte en este caso, ya que son los que se prestan entre ellos y sus organismos, por tal motivo y ante la dependencia de unos con otros el pago de esos compromisos pesa a segundo plano; mientras que para México las cosas son diferentes ya que el país no está dentro de esa élite mundial lo que le obliga a cumplir con sus compromisos financieros.

actividades más productivas y prioritarias en el país. Un fenómeno interesante que se obtuvo de este rescate financiero fue el hecho de que el gobierno no nacionalizara la banca como lo hizo en el sexenio de José López Portillo, por el contrario los mantuvo en manos de sus dueños, lo que da la impresión de un rescate fraudulento.

Para enfrentar estos nuevos problemas, la política económica y fiscal (que es la que nos interesa) se manejaron por la misma línea, sólo que a un nivel más intenso. La racionalización y la búsqueda de ingresos de cualquier lado (ante la baja tendencial de los precios del petróleo) trajeron consecuencias importantes como el desempleo, la inseguridad y la recesión económica en su conjunto. Sin embargo dentro de este análisis nos adentramos en una disyuntiva interesante, ya que la política fiscal llevada durante los sexenios anteriores (y fuertemente criticados a lo largo de este trabajo), fue la que de algún modo le permitió al Gobierno Federal salir de la manera más rápida de este problema; más adelante observaremos esto a detalle.

Como sabemos la Banda Presidencial (y todo lo que ello significa) se da en México el día 1 de diciembre de cada seis años, es decir que el Presidente Zedillo no tenía ni un mes al mando cuando estalló la crisis, lo que le orilló a formular la política fiscal de la siguiente forma²²:

- Aumentar los ingresos.
- Racionalizar el gasto.
- Aumentar el ahorro público.
- Reestructurar la deuda.

²² Política fiscal tomada de Secretaría de Hacienda y Crédito Público Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Años 1994-1999. Capítulo I.

La política de Ingresos al igual que los sexenios pasados buscó fortalecerse, salvo que esta vez se intensificó, ya que las necesidades de recursos ante la crisis económica que se había presentado obligaban al gobierno federal acaparar recursos de donde fuera posible. Una medida específica fue reconsiderar las tarifas del gobierno por los servicios que prestaba, ya que estos precios no habían sido actualizados desde tiempo atrás, en 1995 se da un aumento generalizado de los impuestos indirectos, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) pasa del 10 al 15% en territorio nacional salvo en la frontera donde se mantiene en un 10% por motivos de competencia ante los productos que se venden en Estados Unidos. Este aumento fiscal se debió a que en ese periodo los precios del petróleo estaban bajo lo proyectado en los Criterios de Política Económica para esos años. Una medida basada en la elevación de los impuestos al consumo como lo es el IVA fue regresiva dentro del contexto de 1995 ya que se contrajo a la economía gracias a que cayó el ingreso de la población, lo que derivó en una disminución de los excedentes empresariales, lo cuales invirtieron menos y generaron menos empleo; la caída de -6.2 en el crecimiento del PIB son clara evidencia de este fenómeno.²³ Por el lado de los impuestos directos la política seguía igual, había una ilimitada serie de exenciones fiscales hacia las empresas con pocos ingresos para que estas permanezcan e incluso generen empleo,²⁴ las constantes lagunas de estas leyes le permitieron evadir de igual forma a las grandes industrias que a los pequeños comercios. En respuesta a estos indicadores, el Gobierno siguió formulando programas contra la evasión y la elusión fiscal, además de introducir una serie de medidas para optimizar los recursos dentro de las dependencias encargadas de la recaudación de impuestos. Debido a todo lo descrito antes, en 1997 el Gobierno crea una dependencia adjudicada a la Secretaría de Hacienda, la cual lleva por nombre Servicio de Administración Tributaria (SAT), la cual tiene

²³ La caída de la economía en 1994-1995 no sólo se debe al alza de los impuestos, también lo explican los levantamientos armados, los asesinatos políticos y la inserción en el tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los datos de la caída del PIB pueden consultarse en Fox, Quesada Vicente "Anexo al quinto Informe de Gobierno", Septiembre 2005

²⁴ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, *Op. Cit.*, pp. 112-114. También puede revisarse en la "Cuenta de la Hacienda Pública Federal", Años 1994-1999. Capítulo I.

como función el mejoramiento de la recaudación tributaria,²⁵ además de formular criterios de equidad los cuales resulten más benéficos tanto para el Gobierno Federal como para los contribuyentes.

La política de gasto en el sexenio de Ernesto Zedillo continuó con las mismas medidas de años anteriores pero bajo una intensificación mayor, ya que las erogaciones se dieron sólo en los aspectos más importantes o ineludibles y en cantidades limitadas,²⁶ es decir, la salud pública ya no recibe los mismos ingresos que antes percibía al igual que la educación, las entidades federativas, etc.²⁷

El objetivo de la política de ingresos y de gasto público era la equidad presupuestaria, ya que se manejaba como idea central que al mantener las finanzas públicas lo más cercano a cero provocaría un ambiente de confianza económica que conduciría a mejores niveles de inversión ya que pensaban que las variables macroeconómicas como la inflación y el tipo de cambio no producirían problemas serios ante un ambiente como este; derivando en tasas de interés estables y en general una mejor proyección que diera certeza económica.

Entrando a lo referente a la deuda resultó muy importante la renegociación a periodos más largos (alrededor de 30 años) y a un costo más favorable, ya que permitió al Gobierno un mayor margen de maniobra con sus pasivos. El manejar los pagos a un lapso de tiempo como los mencionados puede arrojar resultados interesantes, ya que si se aprovechan las coyunturas mundiales se puede comprar ésta a precios más bajos (en los mercados financieros internacionales) o incluso en caso de no comprarse se puede organizar un eficiente cronograma para hacer frente a esos compromisos. Sin embargo, no hay que olvidar que si no se le de la

²⁵ Ídem.

²⁶ A partir de este año desaparece lo poco que aún continuaba vigente del estado benefactor, ya que se termina con importantes Instituciones que daban apoyo a la población. Un ejemplo claro la CONASUPO.

²⁷ Por una parte esto puede comprenderse debido a que 1995 es un año que se caracteriza por la crisis económica vivida. En aquellos tiempos no se podían enviar más recursos debido

importancia requerida, ocasionará problemas serios, ya que 30 años transcurren rápidamente y una mala planeación puede desencadenar problemas muy fuertes.

En este sexenio la política fiscal llevada (independiente si fue buena o mala) permitió al país salir de la crisis de la forma más rápida posible ya que cuando los problemas estallaron, la búsqueda de recursos financieros para solventarla no fue tan exhaustiva debido a la satisfacción de los acreedores con las políticas de pago y a la rápida adaptación del país al nuevo modelo económico. Aunado a esto la política de ingresos y gasto enfocadas a obtener recursos de donde fuera posible y transferirlos a sólo sectores importantes (a consideración del Gobierno Federal) que son pocos, permitieron salir al país adelante, sólo hubo que agudizar dichas políticas para avanzar.

Como mencionamos al comienzo de éste capítulo, la política fiscal del sexenio, se desempeñó bajo los mismos lineamientos de los Presidentes pasados, la única diferencia importante radicó en que debido a la crisis que se presentó durante la Presidencia de Ernesto Zedillo, estas políticas se reforzaron más de lo pensado; sin embargo, luego de que la crisis pasara por sus momentos más críticos, la política fiscal y sus distintas herramientas no regresaron del todo a sus estándares tradicionales, ya que una política económica y fiscal como la que se tuvo que adoptar en ese periodo era el modelo a seguir desde el cambio estructural.

2.6 Vicente Fox (2000-2006)

Durante esta administración se siguieron los mismos patrones de conducta a los observados en los sexenios anteriores, donde la base de una buena política fiscal son.²⁶

²⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública federal, Años 2000-2003. Capítulo I.

- Aumentar las fuentes de ingresos.
- Adecuar el nivel de gasto a los recursos recaudados dentro del periodo fiscal.
- Fortalecer el federalismo.
- Impulsar el ahorro interno.
- Orientar la política de deuda a plazos más largos con tasas de interés más favorables.

Como podemos observar la estructura fiscal es la misma a la seguida por los anteriores sexenios, la única diferencia importante es que durante el transcurso del 2001, se mandó a la Cámara de Diputados una propuesta de reforma fiscal con el fin de fortalecer los ingresos del gobierno la cual consistían en términos generales en:²⁹

- El generalizar el IVA a 15%, es decir incluir alimentos, medicinas y libros. En las zonas fronterizas lo mantendría en 10% por concepto de competitividad.³⁰
- Disminución y generalización del ISR de 35 a 32% como máximo, dando exenciones a los comerciantes y a empresas que tengan pocas utilidades.

Luego de un fuerte debate político y social, se dieron algunos cambios en las recaudaciones fiscales, pero no en la forma en que el Gobierno Federal la hubiera

²⁹ Leopoldo Solís Manjares, Reflexiones sobre el reciente intento de reforma fiscal en México, Instituto de investigación económica y social Lucas Alamán. A.C., pp. 30-31.

³⁰ Si consideramos que los habitantes de la frontera mexicana tienen relativa facilidad para trasladarse a los cuatro estados fronterizos de Estados Unidos (California, Nuevo México, Arizona y Texas) y la tasa de IVA en aquella nación oscila entre el 6 y 8.25% (Revisar Gaceta Parlamentaria No. 25 año 2003 en www.senado.gob.mx), estamos hablando de una desventaja comparativa, ya que le resultará más atractivo al consumidor comprar sus productos del lado Americano debido a que son más baratos, lo que terminará con muchas empresas nacionales.

deseado, ya que las modificaciones aprobadas por el poder legislativo para el 2003 fueron:³¹

- Una generalización del ISR a 35% (abarcando tanto a personas físicas como morales), el cual ira disminuyendo en 1% cada año hasta llegar a 32% general para el 2005.³²
- Gravar con 20% el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IESPS), donde entran aguas gasificadas o minerales y refrescos que utilicen fructuosa. En el aspecto de telecomunicaciones donde entran la telefonía pública y rural, el servicio de Internet, etc., serán gravados con 10%. En el caso de las bebidas alcohólicas habría un impuesto gradual dependiendo del tipo de bebida y la calidad cual podrá llegar hasta un 60% del valor del producto.
- Un impuesto para la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios de 5%. La Cámara de Diputados entiende como bienes y servicios suntuarios a los perfumes, automóviles de más de 250,000 pesos, prendas de vestir de piel o seda, computadoras con un precio mayor a 25,000 pesos, etc. Aunado a esto se encuentran gravadas también las membresías para gimnasios, bares, restaurantes, etc.
- Aprobación para que las entidades federativas puedan gravar las actividades empresariales y profesionales.

Como podemos observar en materia de ingresos se dieron modificaciones grandes, sin embargo, las medidas aprobadas fueron distintas a las deseadas por el gobierno, a pesar de ello se lograron recaudar cantidades importantes para ejercer el gasto de mejor forma durante los siguientes periodos. Como pudimos observar por el lado de los ingresos se dieron una gran gama de variaciones, pero

³¹ "Reformas fiscales 2002" Pricewaterhouse Coopers que se encuentra en www.pw.com Enero 2002.

³² Cabe señalar que dentro de las reformas al ISR se encuentran una larga serie de modificaciones de segundo orden las cuales no fueron introducidas para evitar el tedio del lector.

la línea de acción fue la misma, disminuir el ingreso disponible de todos los consumidores (sabiendo lo que esto puede desembocar) y disminuir la carga a las utilidades comerciales y empresariales para que estos intervengan con mayor afán dentro del proceso productivo.

Por el lado del gasto las medidas han sido prácticamente las mismas de los sexenios anteriores, donde se gastará sólo en función de lo que se tenga, además de que se maneja un discurso de no desamparar al gasto social sabiendo que el Estado benefactor ya tiene más de dos décadas de haber desaparecido (véase anexo estadístico, capítulo II).

Con esta política de ingreso y gasto se busca el equilibrio de las finanzas públicas, para que se de un ambiente de estabilidad macroeconómica lo cual traiga inversiones extranjeras al país y permita su desarrollo.

La política de deuda pública continua como en los últimos tiempos, ya que se ha buscado renegociar los vencimientos de estos compromisos hacia periodos mas largos y con menores tasas de interés.³³ Por otro lado mediante el fomento del ahorro público se busca pagar a tiempo las obligaciones para tener siempre luz verde de los organismos internacionales ante los contratiempos que se puedan generar.

Otro aspecto que está comenzando a generar problemas para las actuales administraciones y en el futuro reforzará la necesidad de una reforma fiscal es el de las pensiones ya que representan 5% del PIB y continúan en pleno crecimiento (observar Cuadro 2.2). Al hablar de las pensiones del IMSS e ISSSTE estamos entrando en un tema muy polarizado, ya que por un lado resulta muy ruin eliminar las pensiones de las personas que trabajaron toda su juventud y madurez para

³³ Esto puede ser posible gracias al ambiente de estabilidad macroeconómica que se ha derivado del equilibrio de las finanzas públicas.

tener una vejez digna mientras que por otro lado la necesidad extra de recursos derivada del creciente monto del sistema de pensiones pone de manifiesto la urgencia de crear una reforma inmediatamente.

Cuadro 2.2
Participación de las Pensiones en el PIB (1996-2004)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PIB	1,294,196.6	1,361,639.2	1,451,360.9	1,503,830.0	1,602,640.4	1,602,711.2	1,613,206.4	1,633,075.7	1,688,020.0
Pensiones del Gobierno Federal	19,749.2	25,639.4	31,522.8	38,227.9	55,420.8	64,631.8	71,574.5	78,855.8	79,812.4
% de Participación	2%	2%	2%	3%	3%	4%	4%	5%	5%

Fuente: Vicente Fox. Cuarto Informe de Gobierno, México 2004. pp.246, 106

A lo largo de este capítulo observamos como ha evolucionado la política fiscal durante los últimos tres sexenios y lo que va de éste; sin embargo esto sólo es una parte del punto central del capítulo que es saber si en México se ha dado una reforma fiscal integral desde el cambio estructural. Pedro Aspe³⁴ comenta que en México sí se ha dado esta reforma, la cual caminó desde 1989 hasta 1991 en donde hubieron cambios significativos en el cobro de impuestos, ya que se modificó de forma importante el Impuesto al Valor Agregado IVA y el Impuesto Sobre la Renta ISR tanto a personas físicas como morales. De igual forma la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifiesta que si ha existido una reforma dentro del país. Ya que a partir de 1997 se ha dado gradualmente un cambio en materia de ingresos mediante un fortalecimiento de los impuestos tanto directos como indirectos (específicamente IVA e ISR).³⁵

No hay que olvidar que una reestructuración fiscal va mas allá que cobrar más impuestos. Para que pueda ser entendida como reforma (en toda la extensión de la palabra) se deben cambiar todas las estructuras que anteriormente la regían, seamos más claros. Al principio del capítulo se estableció que al hablar de política

³⁴ Pedro Aspe, *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, Ed., FCE, México 1993, pp. 90-91.

³⁵ SHyCP. *Op. Cit.*, Año 1997. pp. 30-41.

fiscal minimamente tenemos que discutir la política de ingresos, gasto y endeudamiento; entonces, para hablar de una reforma fiscal necesitamos establecer cambios sustanciales en el manejo de estas partes esenciales de la política, para que en realidad se hable de una reestructuración. Si observamos que en México la política de ingresos se ha manejado bajo las mismas estructuras a partir de 1982 al igual que la política de gasto y deuda entonces podemos afirmar que en México no ha existido una reforma fiscal integral desde el mismo cambio estructural, ya que ninguna de las modificaciones hechas y aceptadas como reforma fiscal (Según Pedro Aspe y la SHyCP.) cumplen en lo más mínimo con los parámetros ya estipulados. La única reforma fiscal integral que se ha dado en los últimos años es la que sucedió dentro del mismo cambio estructural, ya que en ese periodo fue cuando se cambió de unas finanzas públicas deficitarias explicadas por el gasto galopante y una política de deuda pública voraz, por un balance gubernamental muy equilibrado y una política de deuda estructurada a plazos más largos y con menores tasas de interés.

Pedro Aspe maneja como reformas estructurales las modificaciones a los impuestos hechas en 1989-1991, sin embargo estos no son cambios de alta jerarquía ya que la política de ingresos hasta la actualidad sigue apoyándose de manera importante en los ingresos petroleros. Dichas modificaciones sólo son búsquedas de mayores recursos y no replantean en nada la estructura de los mismos.

En el caso de la reforma fiscal a la que se refiere la Secretaría de Hacienda resulta lo mismo que en el caso de Pedro Aspe, ya que sólo buscan aumentar los ingresos gubernamentales pero la estructura no ha sufrido variaciones importantes.

El intento fallido de Vicente Fox acerca de la reforma fiscal integral elaborado por su gabinete no puede ser considerado como un cambio estructural en materia

fiscal ya que al igual que en las versiones anteriores, se sigue hablando de los ingresos en forma muy superficial. Si bien se hizo referencia en cuanto al gasto por concepto de mayores aportaciones a Estado y Municipios aún falta mucho por realizar.

CAPÍTULO 3

DIFERENTES VERSIONES SOBRE REFORMA FISCAL

(Gobierno Federal y Partidos Políticos)

3.1 ¿Por qué en México hace falta una reforma fiscal?

Antes de realizar este análisis es importante mencionar que en este apartado se entiende como reforma fiscal al mecanismo que de mayores ingresos al país de forma sustentable; para lograr ese objetivo a criterio personal existen dos vías: 1) aumento de los impuestos, cambiando las magnitudes y las influencias para los contribuyentes y 2) mediante la corrección y readaptación de las leyes que rigen a la estructura fiscal, con el fin de que haya menos lagunas fiscales y todos paguen de manera proporcional.

Desde el capítulo anterior observamos las modificaciones fiscales que se han generado a partir del cambio estructural, también mencionamos que en México no se ha dado una reforma tributaria de acuerdo con las necesidades del país; sin embargo, no hemos comentado el porqué de un cambio. No cabe duda de que existen muchos motivos, algunos de los más importantes son:

- El ineludible déficit público
- No recurrir nuevamente a periodos de endeudamiento
- El constante incremento poblacional
- La necesidad de un mayor crecimiento económico
- La corrupción.

En seguida realizaremos un pequeño análisis de cada uno de estos motivos para comprender mejor cómo benefician y perjudican a la política fiscal.

El constante déficit público y los niveles de endeudamiento que el país ha manejado a lo largo de los últimos 25 años son parte primordial para que en la actualidad se requiera de una reforma. En el Cuadro 3.1 observamos cómo se han desarrollado estas dos variables. Respecto del déficit público vemos que en 1990 éste era muy alto y en los siguientes años empieza a disminuir, para ubicarse en promedio de -0.68% del PIB, lo que se vuelve una cifra muy manejable; sin embargo, este pequeño pero constante déficit provoca que el Estado mexicano se financie mediante el endeudamiento. En lo que se refiere a los compromisos adquiridos observamos algunos aspectos importantes; el principal es que el país está desperdiciando una gran cantidad de recursos en el cumplimiento de la deuda. Si hacemos a un lado 1990 y 1991, vemos que el pago ha ido en pleno descenso; sin embargo, hablamos de cantidades muy importantes ya que en promedio cada año 2.65% del PIB va dirigido hacia este sector,¹ lo cual resulta insostenible. Para el caso del déficit público y de la deuda observamos un círculo vicioso que requiere de una reforma, ya que mientras el gobierno no cuente con más recursos para combatir su déficit fiscal, seguirá endeudándose; en este contexto mientras la deuda siga en ascenso, mayores cantidades del ingreso nacional serán enviadas al pago de los intereses; en consecuencia mientras se esté pagando una deuda interminable es muy probable que se cuente con un déficit público recurrente. La instrumentación de una reforma fiscal que incremente los recursos del gobierno además de la aplicación de una política de gasto bien calendarizada y controlada, son aspectos importantes que permitirán romper este círculo.

¹ Es bueno recordar que el balance primario representa el resultado de los compromisos del gobierno federal antes del pago de intereses. De igual forma, los niveles del pago de la deuda se incrementarían mucho si también se registrara la deuda oculta mexicana.

Cuadro 3.1
Balance público y balance público primario como porcentaje del PIB
(Fragmento)

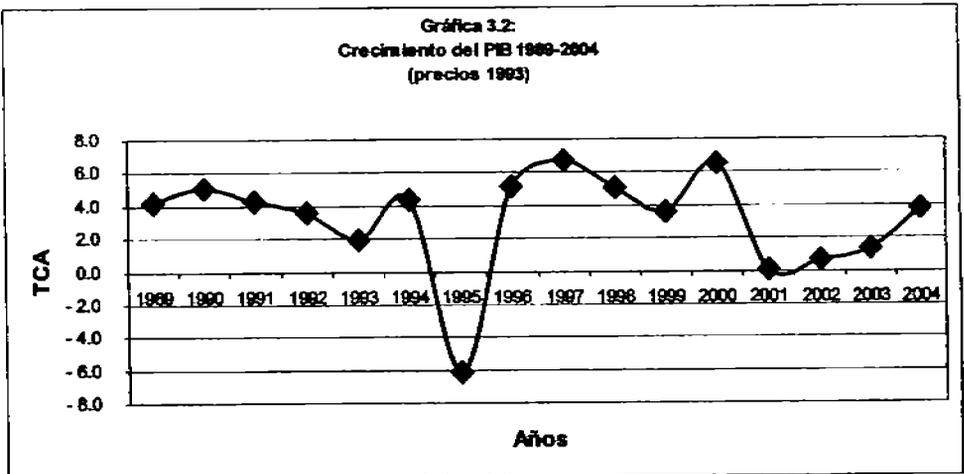
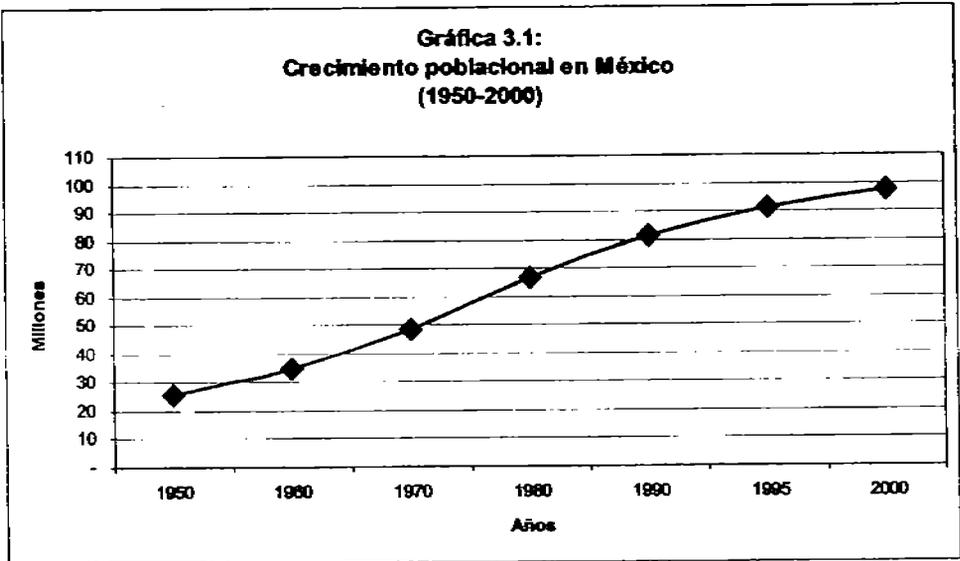
Concepto	1990	1991	1993	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Balance público	-3.64	-1.37	0.66	-1.13	-1.1	-0.72	-0.61	-0.5	-0.34
Balance económico Primario	7.46	5	3.5	2.57	2.6	2.55	2.37	2.33	2.69

Fuente: Vicente Fox Quesada "Anexo al Cuarto Informe de Gobierno," México, año 2003. pág. 243

El constante incremento poblacional (Gráfica 3.1) constituye otra característica que refuerza la necesidad de una reforma, ya que mientras más población haya en el país, habrá que brindarles mayor cantidad de servicios que no siempre pueden ser cubiertos porque no existen los suficientes recursos para ello; es decir, que si cada día nacen más mexicanos habrá que darles al menos servicios de salud básicos, educación, vivienda, seguridad, etc., pues de no ser así el gobierno no estará cumpliendo con sus compromisos básicos constitucionales.² Es cierto que en el modelo económico que rige a México en la actualidad, dichos compromisos se vuelven cada vez menores debido a que el gobierno prefiere darle más espacio al mercado para su funcionamiento, pero también es cierto que existen compromisos con la población que resultan ineludibles (caso específico la seguridad). En consecuencia el gobierno requiere más recursos para cumplir con este aspecto en función de una sociedad creciente.

El fomento del crecimiento económico es otro factor que prioriza la necesidad de realizar una reforma, ya que el gobierno, mediante un gasto controlado, puede conducir a la nación a este estado de bonanza; sin embargo, es obvio que se necesita mayor cantidad de recursos para cumplir ese aspecto. En la Gráfica 3.2 observamos que el crecimiento no está garantizado, en consecuencia el dotar de mayores recursos al país puede ser una buena medida para garantizarlo.

² Consultar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit, artículo, 3 y 123.



La corrupción también es un factor que lastima los ingresos gubernamentales. A lo largo de los años, esta práctica no ha permitido que las

finanzas se muestren de mejor manera. La gran desviación de recursos que provoca la corrupción hace que el dinero que queda en manos del gobierno para beneficio de la población, sea mucho menor al que se requiere y al realmente recaudado; por esa causa no se cumple con los compromisos gubernamentales. Ello hace necesaria una reforma fiscal, que permita rectificar la situación; sin embargo, mientras la práctica de la corrupción permanezca, cualquier cosa que se haga será inútil.

La percepción de la corrupción no es un fenómeno considerado únicamente por algunas esferas del país; existen Organismos internacionales (como la Organización Transparency International), los cuales cada año generan un reporte de la corrupción en los países. En su último reporte Transparency (2005) ubicó a México en el lugar 65 (de 158 lugares), junto a naciones como Ghana, Perú, Turquía y Panamá. Dichos reportes son reflejo de la realidad del país.³

Todos estos aspectos, sin duda, son causa directa de que se necesite una reforma fiscal, pero también hay que tener presente que en la esfera del gobierno tampoco hay una idea clara acerca de cómo manejar la política fiscal del país, incluso ni hacia dónde va dirigida; es decir, simplemente el gobierno quiere más dinero, pero no tiene idea de lo qué podría hacer con él. De ser cierto esto, en caso de darse esta reforma es posible que no hayan avances en cuanto al mejoramiento del nivel de vida de la población. Estamos entonces en una situación en donde se requiere un cambio estructural en impuestos, pero no hay una visión de lo que se quiere hacer con estos nuevos ingresos.

³ Si se desea conocer afondo la metodología y proceso para la publicación de dicho documento puede consultarse www.transparency.org

3.2 Estructura de la carga fiscal en México.

La carga fiscal se centra en tres apartados específicos, (Cuadro 3.2). El impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el impuesto especial a productos y servicios. Estos son los apartados que tienen mayor relevancia en las cuentas nacionales. De 1990 a 2003 Dichos gravámenes recaudaron en promedio, 4.7%, 3.2% y 1.6% como porcentaje del PIB, respectivamente. Así, nos encontramos con el hecho de que si se quiere lograr una reforma fiscal totalmente integral, deben darse cambios significativos en dichos agregados, para que estos se distribuyan de otra forma; o también puede cambiarse la estructura legal en el cobro de estos, con el propósito de que se recaude una cantidad mayor. Ambos casos con la finalidad de aumentar los recursos del gobierno, que es la primera necesidad para el Estado. Las propuestas actuales de los distintos grupos parlamentarios se enfocan única y exclusivamente en aumentar las cargas fiscales; es decir, que simplemente se cobren más impuestos sin importar las leyes y la distribución de estas, mas adelante regresaremos al tema.

Cuadro 3.2
Ingresos públicos como porcentaje del PIB (fragmento)
(1993 = 100)

Concepto	1990	1991	1993	1995	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos ordinarios del sector público presupuestario	25.5	26.2	23.1	22.8	20.8	21.5	21.8	22.6	23.7
Ingresos del gobierno federal	16.1	18.2	15.4	15.2	14.7	15.8	16.1	16.1	16.7
Tributarios	11.1	10.6	11.4	9.3	11.4	10.6	11.2	11.8	11.4
Renta	4.9	4.8	5.3	4.0	4.7	4.7	4.9	5.2	5.0
Valor agregado	3.5	3.2	2.8	2.8	3.3	3.5	3.6	3.6	3.6
Produc. Y servicios	1.3	1.2	1.5	1.3	2.3	1.5	1.9	2.2	1.7
Importación	0.9	1.0	1.0	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4
Otros	0.5	0.6	0.7	0.5	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5
No tributarios	5.1	7.6	4.0	6.0	3.3	5.2	4.9	4.2	5.4

Fuente: Vicente Fox Quesada "Anexo al Cuarto Informe de Gobierno", México, Año 2003. pág. 241

Como mencionamos en el capítulo anterior, la política fiscal no sólo se centra en los ingresos, parte importante de ella se encuentra dentro del gasto público y la deuda. En el Cuadro 3.3 vemos cómo se encuentran estructuradas estas dos partidas, con el propósito de que se tenga una percepción más amplia sobre la estructuración de la política fiscal en los últimos años y así realizar un buen análisis.

Cuadro 3.3
Gasto público como porcentaje del PIB (fragmento)

Concepto	1990	1991	1993	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto neto total	28.3	24	22.8	22.3	22.6	22.8	24.1	23.2	23.3
Costo financiero del sector público	9.1	5.1	2.8	3.6	3.7	3.2	2.9	2.8	3.0
Gasto primario	19.2	18.9	20	18.7	19	19.5	21.2	20.4	20.3
Gasto programable	15.9	15.7	16.5	15.5	15.6	16.1	17.5	16.8	16.7
Participaciones federales a estados y municipios	2.8	2.8	3	3.1	3.2	3.4	3.5	3.4	3.4
Estímulos fiscales	0.1	n.s							
ADEFAS	0.4	0.4	0.5	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	2.0

Fuente: Vicente Fox Quesada "Anexo al Cuarto Informe de Gobierno" México, Año 2003. pág. 247

Vemos que la política fiscal en lo referente a la deuda (que puede explicarse por el apartado Costo financiero del sector público) ha mejorando gradualmente, ya que bajó de 9.1% en 1990, a sólo 3.0% en 2004, como consecuencia de la política fiscal explicada en el capítulo anterior. De igual forma se observa desde una perspectiva general, cómo se han encaminado los ingresos públicos.

Podemos mencionar entonces que la política fiscal está estructurada principalmente en la política de ingresos por tres grandes impuestos: ISR, IVA y el IEPS. Por el lado de la política de egresos nos encontramos con que ésta se ha mantenido constante a lo largo de los años (alrededor de 23.7% en promedio); en el caso de la política de deuda vemos que se encuentra (a partir de 1993) sobre un nivel constante en los últimos años.

En el capítulo anterior mencionamos que en México no se ha dado una reforma fiscal integral; si esta idea, a juicio del lector, hubiera sido poco argumentada, nos damos cuenta con los anteriores cuadros que no hay duda acerca de lo afirmado. El propósito de una reforma fiscal es elevar sustancialmente los ingresos del gobierno, así como buscar otras formas de gasto y de deuda, todo esto basado en nuevas reglas, para así llegar a un desarrollo económico más significativo; podemos afirmar apoyados en los cuadros estadísticos que esto nunca sucedió, ya que la política de ingreso al igual que la política de gasto y endeudamiento se han mantenido bajo una constante a lo largo de los años. Pedro Aspe y la Secretaría de Hacienda mencionan que entre 1996 y 1997 se dio esta reforma sin embargo las cifras demuestran todo lo contrario.⁴

3.3 Un comparativo mundial

Para el caso de México y su estructura fiscal encontramos algunos aspectos interesantes; uno de ellos es que la recaudación del país, en comparación con otros de igual o menor desarrollo es mala, esto refuerza en mayor medida la necesidad de un cambio estructural ya que muchos países mantienen un estándar superior en cuanto a la captación de impuestos en comparación con México (Cuadro 3.4).⁵

Lo anterior se puede explicar por muchas circunstancias, dos de ellas (tal vez las más importantes) son las referentes al nivel de impuesto a pagar (es decir, las tasas de impuestos que se pagan) y la productividad en el cobro de ellos. En el caso de Dinamarca observamos que su estructura fiscal es alta, ya que cobran una tasa de impuesto al consumo de alrededor del 25%; en parte, esto puede

⁴ Como mencionamos al final del capítulo 2, la única reforma fiscal que se ha dado es la propia del cambio estructural, donde se pasó de una política expansiva a una contractiva. Sin embargo como su función consistía más en la estabilidad que en el fomento del crecimiento y desarrollo no es considerada como tal.

⁵ Cabe destacar que nos referimos a la captación de única y exclusivamente impuestos, si agregáramos los ingresos por petróleo la situación mejoraría un poco para nuestro país.

explicar la gran cantidad de impuestos que recaudan como porcentaje del PIB; sin embargo, hay países como Nicaragua, que si bien es cierto tiene una tasa general de impuestos al consumo de 15%, mantienen una productividad de recaudación relativamente alta 0.65 (en la relación recaudación % PIB/ Punto porcentual de la tasa del Impuesto al Consumo) lo que le deja una buena captación (observar cuadro 3.5).

Cuadro 3.4
Carga fiscal internacional (% PIB), año 2000

País	Carga Fiscal (% PIB)	País	Carga Fiscal (% PIB)
1. Dinamarca	46.5	10. Brasil	21.2
2. Reino Unido	31.2	11. Argentina	18.1
3. Canadá	30.7	12. Japón	17.2
4. Italia	30	13. Ecuador	13.9
5. Francia	29	14. Costa Rica	12.1
6. Holanda	25.3	15. Panamá	11.8
7. España	22.8	16. Colombia	10.6
8. EUA	22.7	17. Paraguay	9.9
9. Nicaragua	22.7	18. México	9.7

Fuente: Fausto Hernández Trillo y Andrés Zamudio Camillo, en "Evasión fiscal en México: El Caso del IVA" fragmento. Centro de Investigaciones y Docencia Económica pág. 8. Puede obtenerse en www.sat.gob.mx

De los dos cuadros que aquí manejamos podemos sacar conclusiones importantes, estas son que el cobro de impuestos y su eficiencia son dos determinantes importantes para el buen funcionamiento de una estructura fiscal. Respecto al caso de Dinamarca, podemos concluir que su productividad en cuanto a la recaudación no es la mejor, sin embargo, la carga fiscal es importante, lo cual le hace salir adelante y colocarse como el país que más impuestos recauda en el mundo como porcentaje del PIB (Cuadro 3.4); por el lado de Nicaragua observamos que sus impuestos al consumo se encuentran en una media mundial; sin embargo, la productividad que tienen al cobrar impuestos le hacen salir a flote y ubicarse como una nación sólidamente ubicada en la recaudación a nivel

mundial (Cuadro 3.5).⁶ En el caso de México observamos que sus impuestos al consumo se encuentran dentro de la media mundial, pero su poca eficiencia hace que su captación sea muy baja.

CUADRO 3.5

Tasa de impuestos al consumo y productividad en su recaudación, año 2000

País	Impuestos al consumo	Productividad	País	Impuestos al consumo	Productividad
1. Dinamarca	25	0.4	10. Brasil	20.5	0.45
2. Reino Unido	17.5	0.39	11. Argentina	21	0.21
3. Canadá	15	n.d	12. Japón	5	0.5
4. Italia	20	0.3	13. Ecuador	10	0.33
5. Francia	20.6	0.38	14. Costa Rica	13	0.35
6. Holanda	17.5	0.39	15. Panamá	5	0.38
7. España	16	0.35	16. Colombia	16	0.28
8. EUA	n.d	n.d	17. Paraguay	10	0.43
9. Nicaragua	15	0.65	18. México	15	0.22

Fuente: Fausto Hernández Trillo y Andrés Zamudio Carrillo en "Evasión fiscal en México: El Caso del IVA" fragmento. Centro de Investigaciones y Docencia Económica pp. 8-15. Puede obtenerse en www.sat.gob.mx

Existen aspectos importantes que nos llevan a un punto de acción interesante, esto es que en México la recaudación es muy baja con relación del PIB, si bien es cierto que las tasas fiscales que se manejan en México están un poco por debajo de una media mundial (1.5%), la verdad es que la poca productividad que hay en cuanto a la recaudación (que se explica en gran parte por factores como la corrupción, la evasión y la elusión fiscal) no permiten que las finanzas se expresen de mejor manera, lo cual deriva en la urgencia de una reforma tributaria y del comportamiento de contribuyentes. En esta tesitura a partir de estos datos llegamos a la conclusión que México es un país que tiene necesidad de mayores ingresos; la poca captación de éstos a pesar de las modificaciones fiscales se deben a la poca productividad en cuanto a recaudación

⁶ En este análisis sólo se está tomando la relación de la tasa de impuesto al consumo y su productividad de recaudación de acuerdo con la relación (recaudación porcentual PIB/cada punto de la tasa del Impuesto). Si se hubieran podido obtener las tasas y la productividad del impuesto sobre la renta, seguramente el análisis hubiera sido más acertado. Sin embargo las tendencias que muestran estas cifras van de acuerdo con la idea principal que se maneja en este apartado.

por parte del Estado, a la ausencia de pago por parte de la población y en menor medida a las bajas cargas fiscales.

3.4 Propuestas de reforma fiscal del gobierno federal y de los principales partidos políticos en México.

En esta sección realizaremos un análisis acerca de las diferentes propuestas del gobierno federal y los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD)⁷ con el propósito de conocer los aspectos que pueden beneficiar o perjudicar la situación fiscal del país.

Propuesta del PAN y Presidencia:

Durante el 2003 Prácticamente la presidencia de la República y el PAN siguieron el mismo camino, este era bajar el impuesto al valor agregado a 10%, pero generalizarlo a todos los productos; es decir, que prácticamente ningún bien quedara exento.⁸ De esa forma se piensa que los beneficios para las finanzas públicas serán notables y el gobierno federal podrá hacer frente a sus necesidades inmediatas, como son salud, seguridad, infraestructura, crecimiento económico, etcétera.

Por su lado el PRI en 2003 manejaba:⁹

- Reducir aun más el ISR a 25% para personas físicas y a 30% para las empresas.

⁷ Se hacen a un lado las otras fuerzas políticas debido a su prácticamente insignificante influencia en la toma de decisiones.

⁸ Margarita Aguilera Flores, "No habrá recursos suficientes sin reforma", La Nación num. 2214, 3 de diciembre de 2003, pp. 8-14,

⁹ Idem.

- Gravar las cadenas alimentarias sin gravar necesariamente el producto final,
- Reducir la tasa del IVA de 15% a 13%.
- Además de trasladar 3 puntos del IVA a los estados y municipios.

El PRD en 2000 pretendía:¹⁰

- Bienes básicos (teléfono público, petróleo, velas, veladoras, etc.) a tasa cero.
- Bienes de consumo generalizado (vestido, calzado, licuadoras, estufas, etcétera) tasa de 10%
- Bienes de lujo (no se especifican cuales) a tasa de 15%
- Bienes de supertujo (casetes, yates, restaurantes, seguros de vida, servicios profesionales, masajes, etc.) a tasa de 20%

Conociendo las cuatro propuestas más importantes (Presidencia, PRI, PAN y PRD), ahora realicemos un análisis acerca del funcionamiento de éstas.

La idea de la Presidencia de gravar los alimentos y las medicinas no es mala, si lo que se quiere es recaudar más ingresos de forma rápida; sin embargo, ello podría provocar problemas sociales importantes, ya que la población que más gasta en esta serie de productos es la clase baja, y adicionarle nuevos impuestos limitará catastróficamente su nivel de vida.¹¹ Sin embargo hay que tener presente que esta idea teóricamente resulta viable según Joseph Stiglitz,¹² ya que él menciona que con la homogeneización de la tasa impositiva se puede volver el sistema fiscal más eficiente, debido a que se puede controlar y contabilizar de

¹⁰ Conferencia de prensa, grupo parlamentario del PRD, Propuesta de reformas a la ley del IVA.

¹¹ Si se desea saber más acerca de las cargas fiscales en México puede consultarse Fausto Hernández Trillo, *Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?*, CIDE y Eduardo Revilla *Reforma fiscal y la distribución de la impositiva en México*, CIDE, ambos pueden obtenerse en www.cide.mx

¹² Joseph Stiglitz, *La economía del sector público*, Barcelona, Ed. Antoni Bosch, 1997. cap. 16.

mejor manera; en este sentido la propuesta enviada por la Presidencia y avalada por el PAN podría tener buenos resultados.

La disminución del ISR propuesta por el PRI está enfocada a una idea que consiste en que con un mayor ingreso disponible para las personas físicas y las empresas se fomente que éstos inviertan más en el país o que estimulen el crecimiento económico mediante un mayor consumo; sin embargo, hay que tener cuidado, ya que las personas y las empresas se ven muy conservadoras acerca del futuro económico del país, por tal motivo muchas veces prefieren guardar su dinero en vez de invertirlo. Además, otro aspecto importante es que muchas de las empresas que se beneficiarían son extranjeras, con lo que se estaría favoreciendo un vez más al gran capital internacional.

Un aspecto que parece interesante es el hecho de gravar a las cadenas alimentarias sin que ello signifique un aumento en los productos para los compradores; sin embargo, esto parece complicado, ya que si por ley se les gravara con algún impuesto a estas, lo primero que sucedería es que aumentarían el precio de sus productos para el consumidor final. Obviamente las empresas no estarían dispuestas en absorber todo el costo con el que se les afectaría; el problema ahí estaría en formular una metodología que propiciara que las empresas aceptaran toda la carga.

El otorgar algunos puntos de los recaudados en IVA a los estados y municipios podría ser una idea interesante, más aún con la aparición de la Confederación Nacional de Gobernadores; de esta forma se podría aumentar más los recursos de las entidades y así eliminar un poco las fricciones entre éstas y el gobierno federal.

Por otro lado, el PRD sólo se maneja en el ámbito del IVA, haciendo a un lado el ISR. Lo que pretende este partido es una diversificación incluso mayor a la

que existe actualmente, esto lo hace con el afán de proteger el ingreso de la clase popular, sin embargo; en caso de que su propuesta fuera aprobada tal y como dicho partido la plantea sería riesgoso, pues como mencionamos, por un lado, es posible que beneficie a las clases más necesitadas, pero una diversificación tan amplia en el cobro del IVA provocaría que las lagunas existentes en el cobro de impuestos crezcan aún más, ya que según Stiglitz,¹³ teóricamente es una medida equivocada, y no sólo queda en la teoría, podemos comprobarlo con lo que sucede en el México de hoy con sus innumerables lagunas y diversificación fiscal.¹⁴

Todas las propuestas tienen puntos que pueden favorecer y perjudicar con su aplicación. Vemos desde las medidas que intentan homogeneizar y así eliminar las lagunas fiscales, hasta las que pretenden diversificar aún más en favor de las clases bajas del país, pasando por las que pretenden hacer modificaciones en los dos impuestos más importantes, IVA e ISR. Sin embargo, después de analizar estas propuestas encontramos un aspecto interesante, éste es que independientemente de que tales medidas conformaran una reforma fiscal integral ninguna hace algún énfasis serio acerca del funcionamiento de la dependencia encargada del cobro de impuestos (Servicio de Administración Tributaria) ni de la productividad de la misma. Lo anterior nos lleva a fortalecer la idea que mencionamos al principio del capítulo, que señala que se están haciendo a un lado aspectos jurídico-productivos, por los meramente económicos. Es posible que gran parte de la solución a este problema se encuentre en dicha vertiente, en vez de sólo enfocarnos al alza de impuestos. A continuación profundizaremos más en este tema olvidado por los políticos de nuestro país el cual quizá sea la solución a muchos problemas.

¹³ Joseph Stiglitz, *op. cit.*, cap. 16.

¹⁴ Es cierto que el caso de la teoría puede aplicarse para el caso mexicano con facilidad; sin embargo, varios países que han mantenido una estructura fiscal en el cobro del IVA, altamente diversificada, y sus niveles de recaudación han sido, en los últimos tiempos, mejores que los de México, para eso puede observarse Fausto Hernández Trillo y Andrés Zamudio Carrillo, *Evasión fiscal en México: El caso del IVA*, fragmento, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, pp. 16 - 18.

3.5 Una solución alterna

Es importante destacar la poca participación que han tenido las entidades gubernamentales encargadas de recaudar impuestos en todo este proceso; debido a esto, la recaudación en su conjunto se ha visto drásticamente mermada. La cifra que se observa en el Cuadro 3.5 con referencia a la productividad de México en la recaudación del impuesto al valor agregado es alarmante (sólo 0.22); este dato, agregándose a las claras lagunas legales que tiene el cobro del ISR, nos llevan a la reflexión de que hay una fuerte cantidad de recursos que están siendo totalmente desechados por causa del mal funcionamiento legal e institucional de las entidades, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria. Estas instituciones, aparte de crear vacíos legales y funcionar con una baja productividad, fomentan de manera importante la ausencia del pago de impuestos, ya que las auditorías que realizan pueden ser corrompidas por el fenómeno de la corrupción¹⁵, ni tratan de empadronar a todos los contribuyentes que tengan la capacidad para pagar, además de que fomentan mediante su política de apatía la evasión y elusión fiscal. Entendiendo Evasión fiscal como "evitar ilegalmente el pago correcto de un impuesto, también se puede definir como toda actividad racional dirigida a sustraer, total o parcialmente, en provecho propio, un tributo legalmente debido al Estado" y Elusión "como el no pago de una contribución"¹⁶.

Uno de los huecos que hay en materia fiscal que, a título personal, parece de los más alarmantes es el de la poca recaudación que hay en el IVA (Observar cuadro 3.5). Una de las medidas que pretende atacar este gran problema es la instauración por parte del SAT, de la norma ISO 9000¹⁷ dentro de los módulos de

¹⁵ No olvidar el reporte de transparency.org el cual se basa en la percepción de empresarios y público en general acerca de lo corrupto de sus gobiernos.

¹⁶ Definición obtenida de Díaz González Eliseo y Mendoza Cota, Jorge Eduardo en "Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta" Departamento de Estudios Económicos del Colegio de la Frontera Norte. Enero 2005

¹⁷ Proyecto en el que participé durante la realización de mi servicio social.

asistencia al contribuyente, donde se piensa que mediante la calidad, rapidez, el buen trato y la disciplina en la atención al contribuyente se logre que aumente la recaudación. Otro aspecto que también es importante y que va muy ligado con la productividad se refiere a los costos que genera la recaudación de impuestos; es decir, que tal vez haya limpieza en el cobro de éstos, pero la lentitud de los trámites y la poca eficiencia del personal provocan que su cobro resulte muy caro para la SHCP y el SAT. Puede ser bueno, hasta cierto punto cambiar la imagen institucional de estas dependencias; sin embargo, el dilema no está ni mínimamente resuelto con la simple aplicación de normas de este tipo; el problema realmente está en la limpieza en el cobro de este impuesto; es decir, que no pase por demasiadas manos y que siempre haya una contabilidad fidedigna de los recursos, ya que la corrupción es el principal obstáculo para el buen funcionamiento de cualquier medida. Finalmente, como conclusión a la productividad podemos mencionar que el problema se irá solucionando en función de que la corrupción desaparezca y la eficiencia operativa del cobro vaya en ascenso.

Las lagunas existentes en las leyes del ISR son evidentes en México. En la actualidad cualquier contador de mediana capacidad profesional (y ética) puede no pagar varios montos de impuestos, ya que en muchos momentos una ley contradice a otra y en el proceso de saber cual es o no válida, el contribuyente ha dejado de pagar cantidades que al juntarse se vuelven sumamente importantes. El problema aquí es más bien legal, ya que esto se solucionará en función de que el marco jurídico se haga más específico y claro, abarcando todas las salidas que puedan aprovechar los contribuyentes y sus contadores. Cuando esto se solucione, de igual forma irá disminuyendo la evasión y elusión fiscal en el ISR. De la misma manera, cuando exista realmente una burocracia basada en la honestidad y menos en la corrupción se estará dando un paso sumamente importante.

Buscar empadronar constantemente a las empresas fuera de regla tiene que ser una de las tareas principales de la Secretaría de Hacienda y del Servicio de Administración Tributaria. La primera debería manejar un grupo de personas que su trabajo sea buscar a los comercios que no se encuentren empadronados y al encontrarlos multarlos en función del tiempo que hayan trabajado sin registro, así como empadronarlos inmediatamente.

El comercio informal es un sector donde se cree que se pueden obtener importantes recursos debido a que los negocios no se encuentran en regla; sin embargo hay que tener cuidado con esto ya que un estudio por parte de la Universidad Autónoma de Nuevo León demuestra lo contrario.¹⁸ Las cifras que maneja este trabajo indica que en la República mexicana existen alrededor de 14 millones de personas que integran el sector informal, quienes en caso de ser empadronadas y cobrarles impuestos, arrojarían entre ISR e IVA sólo 0.42% del PIB en ambos impuestos.¹⁹ Dicha cifra tan pequeña se debe a que en el caso del ISR el gobierno seguramente saldría perdiendo, pues los sueldos de los trabajadores de este sector es muy bajo (la mayoría se encuentra entre 439.2 pesos y 6,551.06 pesos); en este contexto el gobierno tendría que pagar más de lo que pudiera recaudar por concepto del crédito y subsidio al salario. De acuerdo con esta estimación, pretender empadronar al grueso de la población informal traería muy pocos dividendos.

Otro aspecto importante que no considera el ejercicio anterior es la peligrosidad de empadronar al sector informal pues no se trata únicamente de hacerlo y esperar buenos resultados; hay que considerar las repercusiones de ello, porque si en la actualidad los ambulantes evaden impuestos y creen que la

¹⁸ Daniel Flores Curiel y Jorge Valero Gil, El tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México, UANL, Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas, puede obtenerse en www.sat.gob.mx

¹⁹ Con base en que la eficiencia en el cobro de impuestos no es de las mejores, ya que si se sigue con los niveles de corrupción y de malos manejos posiblemente la cifra disminuya aún más.

vía pública es suya qué podríamos esperar si los pagaran, sería prácticamente imposible moverlos de las calles que ocupan; además, se complica el análisis sabiendo que mucha de la mercancía que venden es de procedencia ilegal. Resultaría contrastante que el gobierno cobrara impuestos por el comercio que esta fuera de la ley.

A manera de conclusión, señalamos que sería una medida importante empadronar a los comercios y personas que no lo están; sin embargo, el gobierno debe tener la visión de no empadronar sólo por el simple hecho de hacerlo ya que podría caer en casos tan difíciles como el de la economía informal. Entonces debe buscar los mecanismos más eficientes que generen un beneficio económico y produzcan las menores repercusiones sociales posibles, ya que es prácticamente imposible que una medida económica no provoque repercusiones sociales.

Quizá con auditorías puede haber resultados interesantes, ya que en muchas ocasiones se pagan pocos impuestos debido a que los reales estados financieros de las empresas no se muestran, dejando de lado ventas que podrían originar mayores ingresos para el gobierno. Con base en lo anterior, éstos procesos se deben diseñar en todos los niveles, desde las empresas más pequeñas, hasta los grandes consorcios multinacionales que producen en México, al realizarse lo anterior se conseguiría que estas siempre contabilizaran todas sus ventas, de esta forma la recaudación podría aumentar; en caso de encontrar negocios que no estén pagando todos los impuestos que les correspondan, se les debe aplicar multas ejemplares, para que éstas no lo vuelvan a hacer, o, en su caso, las compañías que estén pensando en hacerlo se abstengan ya que las sanciones serían muy fuertes; de igual forma, en caso de que las faltas cometidas sean realmente graves se debe considerar el cierre total de esas empresas sin importar su jerarquía o grandeza. Asimismo es necesario que la burocracia ponga algo de su parte, pues la corrupción es el primer mal, y de nada servirá que se

diseñen buenas metodologías para realizar auditorías si de antemano se sabe que los auditores que acudan se dejarán corromper con gran facilidad.

La evasión en el caso del IVA resulta un problema importante. Con base en un trabajo realizado por investigadores del CIDE, se encontró que la evasión de 1995 a 2001 fue de alrededor de 2.6% del PIB anual (Cuadro 3.6). Naturalmente, este nivel de evasión se debe a varios factores, algunos de ellos son los que ya mencionamos, como la no realización de auditorías permanentes, la poca eficiencia que tienen las instituciones para hacer funcionar un sistema fiscal altamente diversificado, además de la corrupción que es una constante en todas las vertientes. Si bien es cierto que muchos problemas en materia tributaria son explicados por el gobierno, también los es que el mexicano prácticamente no está acostumbrado a pagar, pues cree que su contribución va a parar en los bolsillos de los políticos. Observamos que es un problema de percepción, cultura e ilegalidad.

Cuadro 3.6
Costo de la evasión fiscal en México, el caso del IVA²⁰

Año	Costo de evasión (% PIB)
1995	2.56%
1996	2.22%
1997	1.66%
1998	3.95%
1999	3.72%
2000	1.94%
2001	2.28%
Promedio	2.65%

Fuente: Fausto Hernández Trillo y Andrés Zamudio Carrillo, en "Evasión fiscal en México: El caso del IVA" fragmento. Centro de Investigaciones y Docencia Económica pág. 47. Puede obtenerse en www.sat.gob.mx

El análisis en esta última parte tiene sentido, ya que con algunas estimaciones podemos encontrar que sí existen recursos que se pueden considerar antes de

²⁰ El resultado responde a una metodología fundamentada y estructurada en los primeros capítulos del trabajo, si se quiere saber a detalle cómo se llegó a estos resultados, resulta más sencillo consultar el artículo original.

cambiar las estructuras fiscales o enfocarnos en el aspecto meramente económico como lo plantean los partidos políticos.

Como idea principal de esta sección podemos manejar que el mejoramiento de los sistemas de control, así como de la parte operativa, constituye un punto sumamente estratégico antes de cambiar nada. No hablamos de recursos raquíticos, si hacemos una estimación con todas las medidas que se pueden tomar (mejor legislación, empadronamiento, mayor productividad, auditorías, combate a la evasión y elusión fiscal, etc.) estimamos de manera subjetiva que estamos hablando de alrededor de 3.5% del PIB en recursos adicionales lo que resulta una cantidad verdaderamente importante.²¹

En el capítulo anterior manejamos la idea de que a partir del cambio estructural el gobierno estaba haciendo esfuerzos importantes por mejorar el aspecto operativo de las finanzas públicas así como combatir a los contribuyentes evasores, incluso con tal propósito se creó el Servicio de Administración Tributaria; sin embargo, al observar que las estimaciones aún demuestran que no se ha avanzado nada, nos damos cuenta que las medidas tomadas por los gobiernos de aquellos años se quedaron en el olvido como muchas otras, o simplemente fueron tomadas para crear una serie de espejismos y que se pensara que alguien estaba trabajando.

Un aspecto importante a lo largo de este capítulo es el hecho de que la corrupción nos ha llevado al estado cultural, económico y fiscal que tenemos en la actualidad. Parece ser que es un fenómeno que ha estado ahí desde siempre y que jamás se irá. Para cambiar la situación en la que vivimos, es necesario tratar de combatir este mal que ya parece permanente en nuestra sociedad, porque de no ser así no tendrá ningún caso aplicar medidas económicas (como las

²¹ Considerando que las estimaciones y cifras que se manejan dentro de los trabajos citados sean cercanas a la realidad

mencionadas en la primera parte de este capítulo) o correctivas (que se trataron en la parte complementaria). Mientras no se ataque a la corrupción, cualquier medida que se tome en materia fiscal será transitoria y la necesidad de una nueva reforma siempre estará presente.

Al principio de este capítulo mencionábamos que una reforma podría presentarse de dos formas: 1) mediante aumentos en las magnitudes y las distribuciones de las tasas de los impuestos, y 2) el cambio jurídico de las leyes que las rigen. Nosotros proponemos que se adopte la segunda, pues al corregir las leyes y la eficiencia de las instituciones se pueden llegar a muy buenos resultados, como lo demuestra este último capítulo, no sólo en materia económica también en nuestra relación como sociedad y país. Sin embargo, este es el camino más difícil creando una disyuntiva entre la urgencia de nuevos recursos y el hecho de cambiar las leyes para crear una estructura fiscal que dure muchos años y sea sustentable.

CONCLUSIONES

Ir de lo general a lo particular y siempre siguiendo un proceso cronológico, es como se desarrollaron estos capítulos (fue la idea principal). Hablamos de una economía en su conjunto dentro del periodo en donde se desarrolló la Sustitución de Importaciones, sin perder de vista nuestro tema que es el fiscal. Después en el capítulo II se realizó un ejercicio totalmente cronológico, con el fin de entender la evolución fiscal desde 1982 hasta nuestros años. Finalmente la parte central del último capítulo, era saber cómo está estructurada en la actualidad la economía en materia fiscal y cómo es que afectarían las diferentes propuestas de reforma por parte de los principales actores políticos a la economía en su conjunto, además de aportar una solución alternativa mediante los aspectos no considerados por los políticos y el gobierno.

En el capítulo I vimos que la economía sufrió dos fases totalmente opuestas, en la primera que comprende toda la década de 1960, la economía no tuvo problemas significativos, crecía pujantemente y por ello la política fiscal no representaba ningún riesgo para las finanzas del país, al contrario, por su buen funcionamiento se obtuvieron mejores resultados de los esperados. Todo esto se debió a que durante ese periodo el manejo de la política económica fue equilibrada, no se gastaba cuando no era prudente hacerlo. Gracias a esta prudencia, el país pudo avanzar a pasos agigantados. Sin embargo; todo esto cambia al concluir la década, cuando el crecimiento económico comienza a mostrar debilidades ocasionadas principalmente por la ya lejana finalización de la guerra y con la inminente recuperación de los países de Europa, los cuales estaban deseosos de competir en un mercado el cual no asignaba los recursos de la mejor manera. Junto a estos elementos contribuye de forma importante la participación de los gobiernos populistas, encabezados por Luis Echeverría y José López Portillo, los cuales instrumentaron políticas económicas basadas en el despilfarro, lo cual llevó paulatinamente al país a un hoyo sin fondo. Esto tendría

repercusiones inimaginables en aquellos tiempos para México. Así pues para el comienzo de la década de 1980 el país ya no resiste más.

Hace años que se requiere una reforma fiscal ya que el déficit era crónico y se da una crisis llamada de la deuda, la cual provoca que las antiguas estructuras en las que estaba basada nuestra economía se cambiaran por otras totalmente distintas, es posible que si se hubieran dado las correcciones pertinentes en la economía durante los primeros avisos de crisis, el problema financiero nacional no hubiera llegado a magnitudes críticas, como las que se dieron a principios de los años ochenta.

En el primer capítulo afirmamos que es a partir del populismo cuando México empieza a necesitar una reforma fiscal, ya que los ingresos desde ese periodo comienzan a ser insuficientes para el estilo de políticas económicas que se implantan en el país, las cuales generan un drástico cambio de épocas de abundancia hacia un periodo en donde la urgencia de recursos se vuelve una de las principales necesidades y como sabemos a partir de la necesidad de recursos es donde comienza el desajuste total de todas las políticas y del funcionamiento del gobierno.

En el segundo capítulo hicimos un repaso acerca de lo sucedido en México a partir de la llamada crisis de la deuda específicamente en materia fiscal, indicamos que los presidentes se manejaron bajo la misma línea, ya que sus principales objetivos eran reducir el déficit público sin perder de vista el aspecto social; también aquí comienza a sentirse de manera más clara la necesidad de una reforma fiscal, sin embargo la política tributaria sólo se basa en ligeros cambios. Observamos que la Secretaría de Hacienda y Pedro Aspe mencionan que la reforma fiscal se dio a partir de 1997 y 1989-1991 respectivamente; sin embargo esto no es cierto, ya que las estructuras siguen prácticamente sobre los mismos lineamientos de años pasados; el único aspecto que a consideración personal si

pudo haber recibido cambios importantes fue el referente a la deuda pública, ya que se cambió el pago de estos pasivos de cortos lapsos a periodos extensos, y dentro de mercados en donde su recuperación pudo ser rápida y menos costosa aprovechando las constantes variaciones del mismo.

En este capítulo mencionamos que una reforma fiscal total no existió dentro de este periodo, ya que la política de ingresos y gastos se maneja sobre los mismos lineamientos establecidos. Si bien es cierto que el país logró recuperarse parcialmente en estos años, esto se debió a otros factores que van más allá del alcance de la política fiscal, como es el caso de la venta de paraestatales que se dio principalmente durante las administraciones de Miguel De la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, con las cuales se obtuvieron ingresos importantes solucionando relativamente su situación financiera, además de las políticas de austeridad vigentes hasta nuestros años.

En el segundo capítulo mencionamos que puede ser considerada como una real reforma fiscal la propia del cambio estructural, en donde se pasa de una política expansionista a una totalmente restrictiva. Sin embargo debido a que no cumple con requisitos básicos como el crecimiento económico y mejor calidad de vida para la población, la consideramos como un híbrido que va dirigido a acostumbrar a la economía al nuevo modelo.

En el tercer capítulo sustentamos con cifras que la estructura fiscal lleva muchos años de ser la misma, con lo cual se ratificó la afirmación de que la política fiscal no ha recibido una verdadera reforma. Presentamos las propuestas del gobierno y las de los Partidos Políticos más importantes para visualizar cómo es que éstas resultarían y si en verdad podrían ser consideradas como propuestas de reforma fiscal. Incorporamos factores que no han sido tomados en cuenta por ninguno de los actores políticos en la actualidad. Por tanto concluimos que no ha habido una reforma fiscal en realidad y que las propuestas hechas tanto por los

Partidos Políticos como por la Presidencia no conducen a un cambio estructural viable que otorgue al país y a sus ciudadanos un desarrollo sustentado. En la investigación se evidenció: 1) una obsesión por cobrar mas impuestos sin estudiar otras soluciones, 2) un gran problema de evasión y elusión fiscal sumado a uno de improductividad en las Instituciones encargadas del cobro de impuestos, que resolviéndose aumentarían considerablemente los ingresos del país. El problema está en que ese camino es de los más difíciles y ásperos, motivo por el cual prefiere hacerse a un lado tomando las medidas y decisiones más sencillas (como cobrar más impuestos). También observamos una lucha entre clases altas, por el poder ya que ninguno de los Partidos está dispuesto a ceder y dejar pasar propuestas que puedan ser buenas para la nación, por que ello significaría una perdida de su prestigio, dinero y sobre todo de poder político.

Realizamos conclusiones por cada capítulo sin embargo la hipótesis principal de que "en México no se ha dado una reforma fiscal que cumpla con las diferentes necesidades del país en el presente" es cierta. Es verdad que han habido algunos simulacros llamados "reformas" sin embargo no son una reforma fiscal total, Por ejemplo la última gran reforma fiscal que ha recibido el país es la propia del cambio estructural, en donde se cambio de gasto y deuda galopante por medidas prácticamente contrarias, menor gasto y deuda

Es cierto que hace falta una reforma fiscal en el país (que genere más ingresos), y que ésta es urgente, sin embargo ésta no se logrará si no se mueven de forma significativa las tasas y las reglas de los impuestos. En el tercer capítulo mencionamos que combatiendo la elusión y la evasión en el caso del IVA se pueden obtener recursos importantes, ya que según los datos analizados, esta evasión significa más de 2.5% del PIB cada año. Si se crearan mecanismos para recuperar estos recursos, se estaría avanzando bastante en materia fiscal. Otra acción que ayudaría a aumentar los ingresos es la realización de auditorias y empadronamiento a comercios, ya que de esta forma estaríamos logrando que

declaren todo lo que tengan que declarar y de forma rápida, de no ser así las sanciones podrían ser importantes; también avanzar en la productividad en el cobro de impuestos es básico, ya que mientras más eficiente se sea, más ingresos llegarán al estado, beneficiando a todos. Una vez realizadas medidas como las sugeridas nos encontraríamos en la situación de determinar cuantos ingresos más le hacen falta a México y cómo obtenerlos, proponiendo soluciones, donde los cambios no deben ser tan drásticos. Estamos convencidos que con estas tres medidas que presentamos es posible mejorar significativamente la situación de las finanzas en la actualidad.

Sin embargo nada de esto podrá servir si no se resuelve antes un problema que parece no desaparecerá en nuestro país, éste es el fenómeno de la corrupción, ya que las medidas propuestas requieren de personas honestas y comprometidas con el desarrollo de México, de no ser así nada de lo que se haga podrá funcionar, ya que todo intento se verá obstaculizado por este fenómeno. En pro de ello mencionamos que la primera medida que se debe hacer es combatir este fenómeno del cual se derivan todos los problemas, solucionándolo, todo lo demás será mucho más sencillo.

En nuestra propuesta mencionamos que habían dos formas por las cuales considerábamos se podría realizar una reforma fiscal, 1) por la vía del cambio en las variaciones y los pesos de las tasas de los impuestos y 2) por la vía legal-operacional. Definimos que por los resultados que nos arrojan algunos estudios, la segunda vía sería la mejor, la cual consiste en aumentar los ingresos a cambio del menor costo social, ya que quién en realidad se estaría modificando es el gobierno, de esta forma no habría necesidad de afectar a uno o a otro sector de la población (como lo hacen las propuestas de la Presidencia y de los Partidos Políticos más importantes), ya que los tiempos no permiten abusar más de la sociedad.

Estamos conscientes de que lo propuesto es el camino más difícil, no obstante si se lograra aplicar, el resultado solucionaría el problema fiscal para muchos años. Lo que se ha hecho hasta ahora muestra que tanto el gobierno como los Partidos Políticos están empeñados en buscar soluciones que den resultados rápidos haciendo a un lado la búsqueda de soluciones definitivas. También es cierto que nuestras propuestas no son soluciones definitivas al problema fiscal total, si así fuera el caso, tendríamos que pensar en aumentar los impuestos para alcanzar el mejor de los equilibrios.

También indicamos que este problema no sólo lo causó y le compete al gobierno, todos de algún modo participamos ya que fomentamos la corrupción y no pagamos impuestos; cambiando nosotros como contribuyentes estaremos aportando algo a un problema que a final de cuentas no corresponde solucionar de manera conjunta.

Anexo Estadístico

Anexo estadístico I

En el primer capítulo mostramos que fue a partir de 1973, cuando el modelo económico comienza desgastarse por los problemas en la economía mundial y por los nuevos fenómenos que venía presentando (inflación, recesión económica, etc.), los cuales orillaron a que éste poco a poco se fuera deteriorando. Una de las principales circunstancias que provocó aquella situación, fue el hecho de no saber reformular la política económica de acuerdo a las necesidades que se venían presentando. En 1973 México se convierte en lo que ahora es, un escenario de crisis recurrentes, empieza a tener problemas debido a su excesivo gasto, etc; sin embargo, al encontrar pozos petroleros en la zona del Golfo de México, poco se hizo por reordenar la política económica; desgraciadamente el haber mantenido todas las esperanzas en el energético y los precios de éste no repuntaran (al contrario cayeran) es donde se enfatiza el principio del fin del modelo económico. Otro aspecto importante fue el hecho de pactar el pago de la deuda a plazos extremadamente cortos, lo cual ocasionó que no se pudiera recuperar de sus problemas, ni formular un buen calendario de pagos.

Cuadro A1.1
Evolución de los principales Instrumentos de la política fiscal
(Porcentajes del PIB, 1973-1982)

Años	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Ingresos tributarios	8.7	9.4	10.8	10.7	10.9	11.4	11.6	11.6	11.2	10.5
Renta	3.9	4.1	4.5	4.9	5.1	5.7	5.7	5.8	5.6	5
Valor agregado	1.9	2	2.2	2.2	2.2	2.3	2.4	2.6	3	2.3
Productos y servicios	0.8	1	1.5	1.4	1.5	1.4	1.3	1	0.9	1.8
Importación	0.9	1	1	0.9	0.6	0.6	0.9	1.1	1	0.8
Exportación	0.2	0.2	0.3	0.2	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0
Otros	1.1	1.2	1.4	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	0.6	0.5
Gasto neto total	24.4	25.7	30.6	29	27.6	28.8	30.1	33	36.7	46.1
Deuda	32.9	34.5	39.8	43.9	40.3	38.9	37.1	33	33.1	41.9
Interna	14.3	14.5	16	17.8	15.7	15.8	16.3	16	17.7	29.9
Externa	18.7	20	23.8	26.1	24.6	24.1	20.8	17	15.4	12

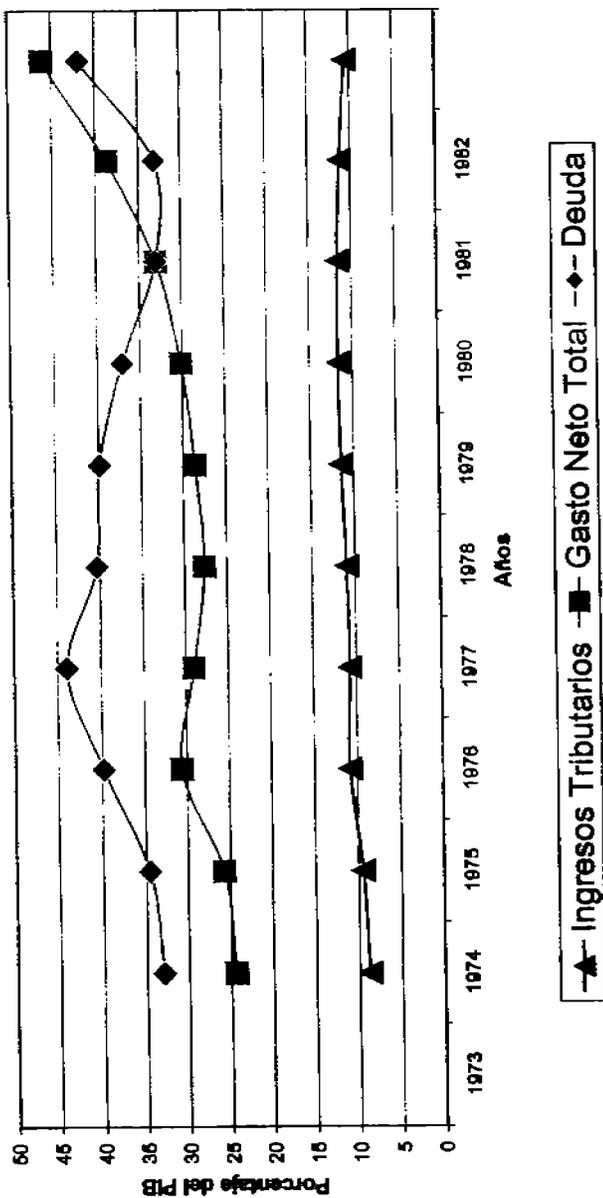
Para la Realización de este cuadro fue necesario hacer la conversión de viejos a nuevos pesos, ya que se utilizó información de dos balances con formatos distintos.

En el caso de la deuda externa debido a que las tablas se encontraban en dólares se realizó la conversión a pesos mexicanos al precio de 22.50=1 que es la cotización promedio del periodo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo al Primer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado y el Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

El cuadro A1.1 nos da una perspectiva general de lo que fue la política fiscal dentro del periodo (1973-1982). También indica cómo es que la deuda dentro de esos años va en constante crecimiento (principalmente los primeros años), gracias al encuentro de los pozos petroleros y la necesidad de exportar. Por otro lado en lo concerniente a los ingresos tributarios, estos se mantuvieron prácticamente estancados dentro de todos estos años por la enfermedad del populismo protagonizada principalmente por Luis Echeverría y José López Portillo. Esta tendencia no sólo puede observarse en el congelamiento de los impuestos durante aquel tiempo, sino también en el comportamiento y evolución del gasto público (representado por el Gasto Neto Total), el cual mantuvo tendencias al alza. El cambio estructural en la Economía Mexicana se debió en gran medida al mal manejo de la política fiscal, ello nos confirma que esta política es muy importante en el desarrollo de cualquier política económica, ya que su buen funcionamiento puede llevarnos a grandes resultados, sin embargo un mal manejo puede orillar a la quiebra de un país entero.

Gráfica A1.1:
Evolución de los Principales Instrumentos de la Política Fiscal (1973-1982)



Anexo Estadístico II

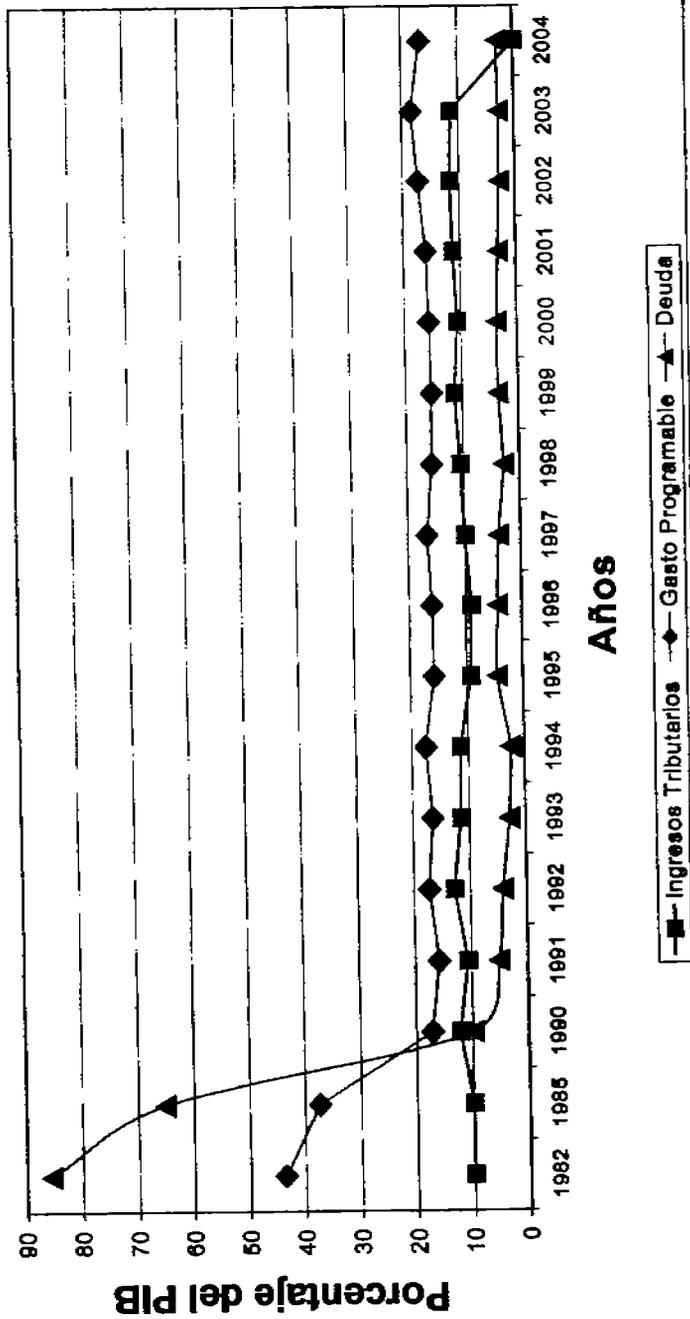
CUADRO A2.1
Evolución de los principales instrumentos de la política fiscal
(Porcentajes del PIB)

Años	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos tributarios	9.59	10.62	11.39	9.27	8.95	9.85	10.51	11.38	13.59	11.28	11.63	11.37
Renta	4.73	4.63	5.34	4.01	3.85	4.25	4.41	4.7	4.71	4.91	5.08	4.99
Valor agregado	2.21	3.19	2.71	2.82	2.88	3.08	3.12	3.29	3.45	3.58	3.49	3.77
Producción y servicios	1.67	1.19	1.54	1.35	1.18	1.43	1.99	2.32	1.48	1.80	2.16	1.74
Otros	6.02	1.72	1.71	1.09	1.07	1.08	1	1.04	0.94	0.90	0.80	0.90
Gasto programable	43.59	17.06	16.48	15.81	15.97	16.64	15.91	15.48	15.75	16.12	17.23	18.38
Funciones de gestión gubernamental	nd	1.61	1.72	1.73	1.68	2.02	1.68	1.65	2.1	0.99	10.27	nd
Funciones de desarrollo social	nd	6.52	8.49	8.45	8.4	7.81	9.03	9.43	9.48	4.17	5.08	nd
Funciones productivas	nd	8.93	6.27	6.34	5.91	5.96	4.9	4.2	4.15	1.95	1.91	nd
Deuda	55.85	5.08	2.81	4.55	4.34	3.9	2.83	3.56	3.85	3.23	2.65	2.52

Fuente: Anexo al Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari y al Cuarto de Gobierno de Vicente Fox Quesada.

Se omita a partir de 2003 debido a que no está disponible

Gráfica A2.1
Evolución de los principales componentes de la política fiscal
(1982-2004)



En el desarrollo del segundo capítulo mencionamos que en México no se ha dado una reforma fiscal integral desde 1982, es decir, que la reforma más reciente es la que sucedió durante el mismo cambio estructural, donde se opta por una modificación en los pocos impuestos, una menor deuda con una renegociación hacia plazos más largos para poder organizar un mejor cronograma de pagos y se cambia el gasto creciente por la estabilidad entre ingresos y gastos.

En los cuadros y gráficas de este anexo podemos observar cómo es que se da este cambio tan abrupto entre finales de los años setenta y principios de los ochenta.

Después de este cambio no se ha presentado ninguna otra reforma fiscal como lo menciona Pedro Aspe y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Aspe menciona que en el periodo 1989-1991 se dio el proceso de reforma fiscal; sin embargo, al observar el cuadro y la gráfica nos damos cuenta que esta afirmación no es correcta, ya que los ingresos y el gasto se mantienen dentro del promedio que maneja el periodo en su conjunto, este hecho obviamente nos lleva a la conclusión de que no ha existido después del cambio hecho en 1982 una reforma fiscal integral. Por su parte la Secretaría de Hacienda menciona que dicho fenómeno se dio en 1997, sin embargo al observar las tendencias en estos años podemos afirmar que esto no fue así.

Si bien es cierto que no se ha dado una reforma fiscal integral, Pedro Aspe y la SHyCP mencionan que se ha dado un mejor trato a la deuda pública a partir de los problemas presentados en 1982 lo cual es correcto, ya que de la experiencia sufrida dentro del cambio estructural, la deuda pública ya no aumenta tan desconsideradamente como en antaño, de igual forma los plazos para pagarlas son mas largos, lo cual ayuda al desenvolvimiento de la economía en su conjunto.

Otro aspecto importante desarrollado dentro del capítulo fue la constante afirmación de que el gasto social no se tocó y que incluso éste aumentó. Al

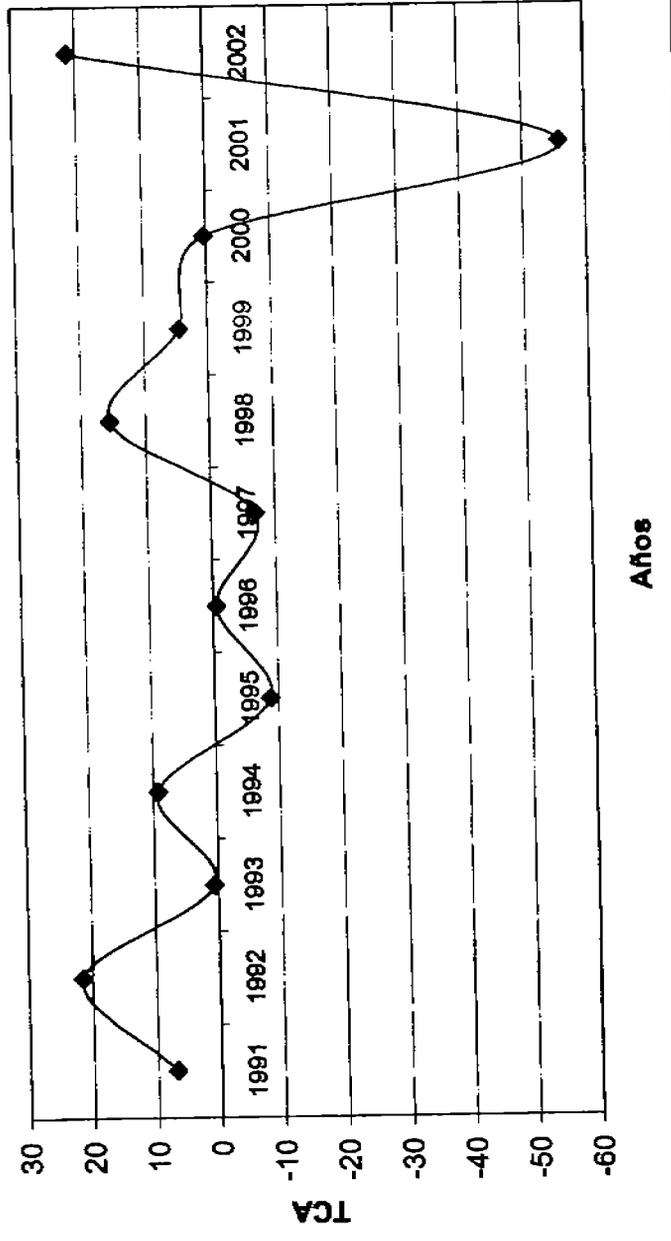
observar el cuadro y la gráfica A2.2 podemos decir que dicha afirmación es falsa, ya que la tendencia de este apartado es hacia la baja. Si bien es cierto que en 1998 tuvo un ligero repunte, esta partida es totalmente decreciente.

CUADRO A2.2
Evolución del gasto social
(porcentajes del PIB)
(1982-2002)

Años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Funciones de desarrollo social	6.50	6.95	8.44	8.49	9.27	8.45	8.40	7.81	9.03	9.43	9.46	4.17	5.06
TCA gasto social	nd	6.92	21.44	0.59	9.19	-8.85	-0.59	-7.02	15.62	4.43	0.32	-55.87	21.26

Fuente: Anexo al Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari y al Tercero del Gobierno de Vicente Fox Quesada.
 La información para los años 1982 y 85 no está disponible

Gráfica A2.2
Evolución del gasto en desarrollo social
TCA 1991-2002



Anexo Estadístico III

CUADRO A3.1
Ingresos públicos
(Como porcentaje Del PIB)
(1994-2003)

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos Tributarios	11.26	9.25	8.93	9.83	10.50	11.34	10.58	11.26	11.63	11.37
Renta	5.12	4.00	3.64	4.25	4.40	4.70	4.71	4.91	5.08	4.99
Valor Agregado	2.71	2.81	2.85	3.07	3.11	3.29	3.45	3.58	3.49	3.77
Producción y Servicios	1.96	1.34	1.17	1.43	1.99	2.32	1.48	1.90	2.18	1.74
Importación	0.89	0.61	0.59	0.57	0.56	0.59	0.60	0.50	0.43	0.40
Otros	0.58	0.49	0.48	0.51	0.44	0.44	0.34	0.37	0.45	0.47

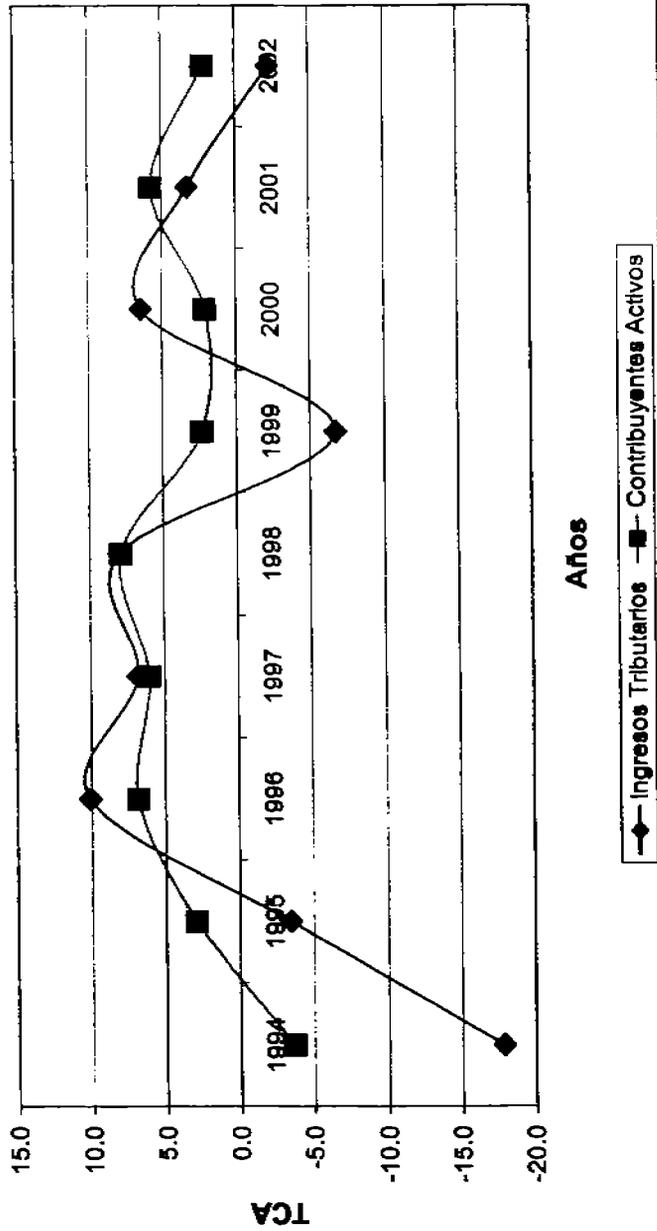
Fuente: Anexo al Cuarto Informe del Gobierno de Vicente Fox

CUADRO A3.2
Total de contribuyentes activos
(1994-2002)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Arbol									
Contribuyentes Activos	5,647.20	5,439.90	5,599.00	5,981.10	6,343.00	6,843.20	7,003.40	7,148.80	7,557.70
Personas Físicas	5,264.80	5,064.70	5,202.20	5,548.30	5,875.80	6,337.00	6,500.20	6,645.30	7,019.90
Personas Morales	382.7	375.2	396.8	432.8	467.4	506.2	503.2	503.5	537.8

Fuente: Anexo al Cuarto Informe de Gobierno (fragmento). Vicente Fox Quesada
La información para el año 2003 y 2004 no está disponible

Gráfica A3.1
Evolución de la recaudación y contribuyentes activos TCA
(1994-2002)



Una de las principales limitaciones del aparato tributario es el referente a la gran improductividad que existe dentro del cobro de impuestos y el empadronamiento de nuevos contribuyentes a la base fiscal.

Dicha improductividad se observa dentro de la recaudación vía impuestos del periodo (Gráfica A3.1), esta serie no maneja una tendencia de estabilidad, por el contrario, es demasiado volátil. Dicha inestabilidad puede explicarse mediante varios argumentos, algunos de ellos pueden ser por el mismo ambiente de vulnerabilidad económica, o de igual forma, pueden explicarse debido a la clara improductividad de las Instituciones encargadas del cobro de impuestos; de cualquier forma el poco esmero de los contribuyentes por pagar es otro factor, sin embargo este último también viene a remarcar las deficiencias de dichas Instituciones, ya que no cuentan con la sagacidad para encontrar a estos contribuyentes morosos. Del lado de las personas registradas en el padrón, encontramos que existe una tendencia al alza y luego a la baja, este fenómeno (al igual que en el caso de la recaudación vía impuestos) puede explicarse por varias circunstancias, las cuales son muy similares a las expresadas líneas arriba.

Si bien no afirmamos que las tendencias de la recaudación tributaria y la de contribuyentes activos son a causa de la improductividad de las Instituciones, confirmamos que éstas tienen al menos algún porcentaje de culpa (al igual que todas las otras posibles explicaciones ya citadas) y que al solucionarlos estaremos contribuyendo de manera importante para erradicar el problema.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aglietta, Michael, Regulación y crisis del capitalismo, Introducción, ¿Para qué una teoría de la regulación del capitalismo?. Siglo XXI. Año 1979
2. Aguilera Flores, Margarita, No habrá recursos suficientes sin reforma, Revista, "La Nación", No. 2214, 3 de Diciembre de 2003.
3. Ayala Espino, José "La Economía del Sector Público Mexicano" Facultad de economía UNAM. México, 1999.
4. Anima Puente, Santiago y Guerrero Flores Vicente, El Sector Público en México: de la Sustitución de Importaciones a la Sustitución de Exportaciones, Revista, Momento Económico, No. 117, sep-oct 2001,
5. Aspe, Pedro El Camino Mexicano de la Transformación Económica, Ed., FCE, México 1993.
6. Caballero Urdiales, Emilio, Nueva hacienda pública distributiva, Revista, Economía Informa, No. 298. junio 2001.
7. Calva, José Luis, México más allá del neoliberalismo, Ed., Plaza y Janes, México 2000.
8. Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana, Reformas estructurales y política macroeconómica en Reformas económicas en México 1982-1999 (Comp.) Fernando Clavijo, Ed., FCE, Año 2000.
9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2003.
10. De la Garza Toledo, Enrique, El estilo de desarrollo neoliberal y sus alternativas en Democracia y política económica alternativa, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México 1994.
11. Flores Curiel, Daniel y Valero Gil, Jorge, El tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México, UANL, Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas.
12. Fox Quesada, Vicente, Tercer Informe de Gobierno, México 2003.
13. Gómez Oliver, Antonio, Política monetaria y fiscal en México; la experiencia de la posguerra, 1946-1976, Ed., FCE; México 1981,
14. Hernández Trillo, Fausto y Zamudio Camillo, Andrés, Evasión Fiscal en México: El Caso del IVA, CIDE. Enero 2004

15. Hernández Trillo, Fausto, *Los Impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?*, CIDE. Año 2000
16. Huerta, Arturo G., *Consideraciones a las iniciativas fiscal, financiera y presupuestaria presentadas por el Gobierno Federal*, Revista Economía Informa, No. 298. junio 2001.
17. Hurtado de la Madrid, Miguel, *Anexo primer Informe de Gobierno*, México 1983.
18. Lasa, Alcides José, *Deuda, inflación y déficit, Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*, Ed., UAM Iztapalapa, México 1997.
19. Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, FCE-Colmex, México 2000.
20. *Petróleos Mexicanos "El Petróleo."* Ed. PEMEX México 1988
21. Revilla, Eduardo, *Reforma fiscal y la distribución impositiva en México*, CIDE. Año 2001
22. Rivera Ríos, Miguel Ángel, *El nuevo capitalismo mexicano, Anexo Marco teórico: el concepto de vía o modalidad de desarrollo del capitalismo*, Ed., Era, México 1989.
23. Salinas de Gortari, Carlos, *Anexo Sexto Informe de Gobierno*, México 1994.
24. Sánchez Barajas, Genaro, *México hacia la coordinación hacendaria*, Revista Economía Informa, No. 294. febrero 2001.
25. ———, *Propuestas para aumentar los ingresos fiscales*, Revista Economía Informa. No. 297, Mayo 2001.
26. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Varios años, capítulo I.*
27. Solís Manjares, Leopoldo, *Reflexiones sobre el reciente intento de reforma fiscal en México*, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C.
28. Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público, segunda edición*, Ed., Antoni Bosch, Barcelona 1997.
29. Tavares, Concepción María, *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero. Año 1980*

30. Valenzuela Feijóo, José, ¿Qué es un patrón de acumulación?, FE, UNAM, México 1990.

Paginas electrónicas consultadas

www.cpware.com

www.cide.mx

www.inegi.gob.mx

www.informacionpublica.gob.mx

www.sat.gob.mx

www.presidencia.gob.mx

www.cide.mx

www.transparency.org

www.cronica.com.mx