



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**IMPLICACIONES DE LOS GASTOS FISCALES EN
LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO: EL
CASO DEL IVA E ISR, 2000 – 2018.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A:

ANGÉLICA PEDRAZA ALARCÓN

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. ERNESTO BRAVO BENÍTEZ**



Ciudad Universitaria, CDMX; Agosto 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**IMPLICACIONES DE LOS GASTOS FISCALES EN LA
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO: EL CASO DEL IVA E
ISR, 2000 – 2018.**

Para Elisa

AGRADECIMIENTOS

El presente documento, no es sino la culminación de un proyecto más grande que inicié hace ya más de cinco años, cuando ingresé a la H. Facultad de Economía. Respecto a este hecho, por sobre todas las cosas siento la necesidad imperante de agradecer desde lo más profundo de mi corazón a mis padres, Marco Antonio Pedraza Pichardo, quien ha sido mi guía, y Linda Angélica Alarcón Chávez, mi luz que ha estado presente de forma incansable, día y noche, detrás de cada examen y cada proceso, ya que sin el esfuerzo, amor y apoyo que ambos me brindaron día con día, no habría podido emprender y terminar este camino que tantas experiencias me ha traído. Los amo con todo mi ser. Ésta es su tesis.

Agradezco a mis abuelitos Elisa Pichardo, quien estará siempre conmigo en mi mente y corazón, María Antonieta Chávez, Yayi, y Cuauhtémoc Alarcón, por sus enseñanzas y consejos, por la paciencia y el cariño incondicional que siempre me han brindado. Agradezco a Gerardo Alarcón Chávez por ser quien me alentó a estudiar en mi amado CCH y posteriormente en Ciudad Universitaria. A ustedes los amo y los extraño todos los días. Desde la distancia, quiero que sepan que ésta es su tesis.

Agradezco a mis amigos Elizabeth, Quihuis, Ricardo, Todd, Gabbo, Juan, y Carlos quienes me han acompañado y ayudado a recorrer esta travesía por la Facultad de Economía desde el primer día y hasta ahora. Quiero mencionar de forma especial a Luis Gerardo, Estefanía, Yaqueline, Viviana, Uzihel, Paty, Karen, Gabriel y Vianny; a Rodrigo, quien fue lo mejor que me pasó en la universidad, y a Jair, quien ha sido mi pilar, compañía y refugio desde el día que nos conocimos. Gracias a todos por haber estado conmigo en todo momento, escuchándome, apoyándome y dándome ánimos cuando la situación lo ameritaba. Son los mejores amigos, espero que este agradecimiento de fe de que siempre los llevo presentes en mi mente y mi corazón. Agradezco también a Arisbeth, Fernando y Angie, quienes me han acompañado en este y otros procesos de mi vida los últimos meses. Agradezco al Universo por haberlos puesto en mi camino y por permitirme ser la persona que soy hoy día.

Agradezco a Antonio Rojas Nieto, José Guadalupe Sandoval Manzano, Angélica Fujigaki, Carlos Andrés López Morales, Eduardo Vega, Raúl Carbajal, Héctor Coria, Sergio Walter Sosa y Ricardo Reyes por abrirme la puerta a la economía, por compartirme su conocimiento con vocación y paciencia, y por ser los pilares de ésta mi carrera. Agradezco de forma especial al Dr. Antonio Mendoza Hernández, por enseñarme que otras formas de hacer economía y sociedad son posibles, y de forma particular al Dr. Ernesto Bravo Benítez, por haberme inspirado en sus clases y en sus asesorías a tenerle aún más amor a esta carrera, a la Economía Pública y a esta investigación, gracias por haber dirigido esta tesis.

Agradezco también a mi Universidad, la cual fue siempre mi segunda casa, que me ha dado tanto por tan poco, y para la cual no puedo sino intentar esforzarme por ser la mejor versión de mí cada día, y de esta forma contribuir en la construcción de un mundo mejor.

Ésta es su tesis.

Por Mi Raza Hablará el Espíritu

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	3
ÍNDICE.....	4
PRESENTACIÓN	6
INTRODUCCIÓN.....	6
PROTOCOLO	8
CAPÍTULO PRIMERO: DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	13
A. Preámbulo	13
I. De los Escolásticos a Schumpeter.....	13
II. Los Fisiócratas y Mercantilistas.....	18
III. Los Clásicos	21
IV. Revolución Marginalista.....	26
V. El legado de Marshall.....	32
B. Fallos de Mercado y Economía del Bienestar.....	34
I. Pigou y la Economía del Bienestar	36
II. Keynes.....	41
C. Fallos del Estado y Teoría de la Elección Pública.....	47
D. Perspectiva de la Escuela de la Economía Pública: El papel del Estado	51
I. Función y justificación del cobro de impuestos desde la Escuela de la Economía Pública.....	63
CAPÍTULO SEGUNDO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS GASTOS FISCALES EN MÉXICO.....	68
A. Antecedentes	68
I. Del nuevo proyecto de nación al Cardenismo.....	68
II. Desarrollo Estabilizador.....	81
III. Decadencia del Modelo de Desarrollo Estabilizador	86
IV. Surgimiento del Modelo Neoliberal.....	89
CAPÍTULO TERCERO: DE LA NORMATIVIDAD DE LOS GASTOS FISCALES	95
A. Sistema Impositivo Mexicano.....	95
B. Leyes que regulan los gastos fiscales como herramienta de la estructura impositiva.....	98
I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	98
II. Ley de Ingresos de la Federación.....	101
III. Presupuesto de Gastos Fiscales	114
IV. Auditoría a los gastos fiscales	125

CAPÍTULO CUARTO: DE LOS HECHOS ESTILIZADOS	127
A. Gastos fiscales para IVA e ISR.....	127
I. Impuesto sobre la Renta Empresarial.....	127
II. Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas	137
III. Impuesto al Valor Agregado	146
B. Evolución de los Gastos fiscales Periodo 2000 - 2018	152
I. 2000 – 2006.....	153
II. 2006 – 2012.....	154
III. 2012 – 2018.....	155
CAPÍTULO QUINTO: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	157
A. Confirmación de la hipótesis: Implicaciones de los Gastos fiscales en la Recaudación Tributaria	157
B. Conclusiones Capítulo Primero	168
C. Conclusiones Capítulo Segundo	169
D. Conclusiones Capítulo Tercero.....	170
E. Conclusiones Capítulo Cuarto	170
F. Propuestas	171
BIBLIOGRAFÍA.....	173
ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS E ILUSTRACIONES.....	180

PRESENTACIÓN

La presente investigación encuentra sus inicios en un contexto previo a la pandemia de COVID-19, así como a la llegada a la presidencia del presidente en turno, Andrés Manuel López Obrador. El interés por estudiar las problemáticas aquí planteadas deriva en el presente protocolo.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación pretende brindar al lector un panorama más amplio sobre cómo los gastos fiscales para el caso de México, influyen la baja recaudación tributaria, en qué medida lo hacen para el caso del IVA y el ISR, y cómo influye esta situación en los niveles de desigualdad económica, para posteriormente determinar si la existencia del gasto fiscal como una herramienta recaudatoria encuentra pertinencia en el contexto actual mexicano, qué aspectos de la misma podrían modificarse para que dicha herramienta sea utilizada de forma más eficiente y equitativa, y mejorar así el funcionamiento del aparato estatal.

A su vez, en las siguientes páginas se intentará demostrar no sólo que existen otras herramientas además del gasto público directo que pueden ayudar a alcanzar distintas metas económicas y sociales, sino que la política de ingresos y más específicamente la política tributaria, es muy útil a la hora de conseguir los objetivos económicos tanto positivos como normativos, es decir, tanto aquellos que son meros hechos amorales, teniendo como ejemplo la búsqueda por el incremento del PIB, así como los que llevan consigo una fuerte carga moral, como lo es el buscar disminuir la desigualdad económica de un país o una región.

Este primer acercamiento a la justificación, objetivos de investigación, hipótesis y metodología usada para la realización de este trabajo se encuentra en las primeras páginas de la presente tesis, que contienen el protocolo de investigación.

Se presentará entonces, en el primer capítulo, un marco teórico general en materia impositiva, buscando explicar a grandes rasgos cuál es el papel que funge el Estado en la economía desde distintas escuelas de pensamiento económico, pero haciendo hincapié en la Economía Pública. Partiendo de esta escuela, a su vez se ahondará en la justificación del cobro de impuestos, la función de los mismos y qué relación guarda la estructura impositiva mexicana con la desigualdad económica y la pobreza en el mismo.

Después, en el capítulo dos se presentarán los antecedentes históricos de los gastos fiscales, cuándo y por qué motivo fueron creados, así como el contexto económico, político y social que les rodeaba y precedía a lo largo de la Historia de México, enfatizando principalmente el problema estructural de la baja recaudación tributaria y los problemas que ha representado este último factor para el desempeño de la economía mexicana.

Posteriormente, en el capítulo tres se abordarán los conceptos concernientes al sistema impositivo mexicano, qué leyes regulan los impuestos y las desviaciones a la estructura normal de los mismos, es decir, los gastos fiscales, en qué consisten ambos, cómo se clasifican, bajo qué normatividad se aplican, etc. En otras palabras, se expondrá la normatividad que rodea a los impuestos y a gastos fiscales haciendo especial énfasis en los gastos fiscales existentes para el caso del IVA e ISR.

En el capítulo cuarto se presentarán los hechos estilizados referentes a los diferentes gastos fiscales aplicados al IVA e ISR, sus especificidades, formas de ser usados, los grupos en los que recaen estos apoyos, etc., para posteriormente dar una revisión a la evolución de los gastos fiscales para el caso de los tres últimos sexenios, 2000 – 2006, 2006 – 2012 y 2012 – 2018 en México.

En el capítulo quinto se brindará un panorama general de la evolución de los ingresos tributarios y los gastos fiscales aplicados al IVA e ISR en las últimas dos décadas, cuál es el porcentaje de recaudación tributaria en nuestro país en relación con su PIB, cómo se compara dicho porcentaje con el de otros países, y cómo ha ido evolucionando el comportamiento de la recaudación en los últimos años.

A partir de dichos datos, se expondrá un análisis sobre la incidencia que las medidas de gasto fiscal tienen en la economía mexicana, haciendo hincapié en la recaudación tributaria, y de forma secundaria, en la desigualdad, con la finalidad de entender si los gastos fiscales tienen un impacto positivo o negativo en las finanzas públicas del país, y si encuentran o no justificación de ser en el contexto económico mexicano actual; es decir, en este quinto capítulo es que se confirmará o negará la hipótesis principal planteada en esta investigación, y se desarrollarán las conclusiones pertinentes a cada capítulo, así como las recomendaciones y propuestas pertinentes relacionadas con potenciales modificaciones en la forma en que las autoridades trabajan con los gastos fiscales.

PROTOCOLO

Justificación

En el 2018 México fue el país de la OCDE que menor recaudación tributaria respecto a su PIB presentó. Según cifras de la OCDE (2018), la recaudación tributaria de México con respecto a su PIB, para el año 2018 fue de 16.13%. Esto coloca a México en el último lugar de los 35 países que conforman este organismo, en lo que a la capacidad recaudatoria respecta y en un porcentaje muy por debajo del promedio de recaudación, que, para el total de los 35 países, fue de 34.5%.

Aunque existen varias causas que explican el bajo nivel de recaudación, “la evasión, la elusión, la ineficiencia recaudatoria y los regímenes especiales y gastos fiscales minan los ingresos presupuestales y los mantienen muy bajos, tanto en términos comparativos internacionales como con respecto a las necesidades pendientes y por cubrir” (Moreno Brid, Pérez Benítez, Villarreal Páez, & Salat, 2019, pág. 63).

Aunque estas causas parecen formar parte de un mismo grupo, lo cierto es que es más difícil terminar con la evasión fiscal, es decir, con la negación expresa de forma ilegal a pagar impuestos, que con los gastos fiscales, que son la renuncia pobremente justificada por parte del Gobierno de México al cobro de impuestos.

Pero pese a que resulta más sencillo acabar con el problema que implican algunos gastos fiscales, que con las tasas insuficientes de crecimiento económico o con la evasión fiscal, el tema del gasto fiscal se tiene poco estudiado, suele dejarse de lado el alcance de este y las consecuencias que tiene para las Finanzas Públicas del país. Para muestra un botón: según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP , 2018), se estimó que la pérdida por concepto de gastos fiscales para los ejercicios tributarios del 2017 y 2018, fue de 816,046 mdp y 864,604 mdp; es decir, 3.91 y 3.69 por ciento del PIB, respectivamente.

Sin embargo, dichas cifras no pueden pasar desapercibidas en el contexto económico y social deplorable por el que el país ha atravesado en los años recientes, ni por las necesidades que exige la creciente población. Esta situación, de por sí anómala, se torna más grave en un país como México, que se halla aún en vías de desarrollo, no cuenta con un aparato industrial propio, presenta niveles de pobreza que rebasan el 40 por ciento de la población total del país (CONEVAL, 2017), así como entidades cuya población en situación de pobreza extrema rebasa el 20 por ciento, y que además, ha sido brutalmente afectado en cada uno de los aspectos anteriormente mencionados por un mal manejo de la pandemia de COVID-19 durante los últimos dos años.

Las necesidades de la población exigen un mejor manejo de la política fiscal, tanto del lado de la presupuestación y el gasto público, como de la obtención de ingresos. Para ello es necesario estudiar las causas negativas plausibles de cambiar que estas herramientas tributarias, los gastos fiscales, presentan, ya que la política de gastos fiscales ejecutada como se ha hecho hasta la fecha podría significar un obstáculo a la plena recaudación tributaria del Gobierno de México, que se manifiesta a su vez en un impedimento al adecuado desarrollo de la economía y la disminución en la brecha de desigualdad.

Sin embargo, a pesar de que la cuestión de los ingresos de una nación es ampliamente tratada por los economistas públicos, el gasto fiscal, que es una particularidad de la política tributaria y al mismo tiempo, está íntimamente ligada con el gasto público, no ha sido tratado de forma adecuada por los economistas.

Existe un hueco intelectual que, de ser llenado, podría ayudar a comprender de mejor manera cuáles son las razones por las que existen problemas recaudatorios en México. He aquí la justificación de la necesidad de realizar la presente investigación.

Objetivos generales y particulares de la investigación

- I. Exponer la problemática de los gastos fiscales desde el tratamiento teórico de la Economía Pública.
 - a. Realizar una breve revisión a la literatura y a los distintos autores que tratan la problemática de los impuestos, principal pero no únicamente, desde tres corrientes distintas, a saber, la Economía del Bienestar, la Escuela de la Elección Pública, así como la Economía Pública para entender las distintas posturas que pretenden explicar el tema.
 - b. Revisar lo que, desde la Teoría de la Economía Pública, se está discutiendo acerca de la pertinencia de la participación del Estado en la economía, así como el papel de los impuestos y los gastos fiscales en México.
- II. Exponer el panorama histórico general que subyace a la evolución del gasto fiscal dentro de, y como una herramienta del sistema de recaudación tributaria del Gobierno de México, así como los objetivos que dicha herramienta ha perseguido desde sus comienzos durante el primer cuarto del siglo XX hasta las primeras dos décadas del siglo XXI.
 - a. Destacar los rasgos característicos de la estructura impositiva mexicana en cada una de sus principales etapas históricas y económicas, haciendo énfasis

en los problemas de recaudación tributaria que han perdurado en el tiempo y qué papel juegan los gastos fiscales en este contexto.

- b. Determinar a partir de qué momento histórico se comienza a observar la aparición de los principales problemas de recaudación tributaria, así como analizar los principales aspectos del contexto económico moderno que determinan la permanencia de dichos problemas.
- III. Brindar el contexto institucional y administrativo actual al que se hallan sujetos los gastos fiscales en México.
- a. Mencionar las principales normas que rigen hoy en día la aplicación de los impuestos IVA e ISR, así como las desviaciones a sus tratamientos normales, es decir, de sus respectivos gastos fiscales.
 - b. Explicar cuáles son las deficiencias más importantes en cuanto a la normatividad que rige los gastos fiscales.
- IV. Presentar los hechos estilizados, es decir, el comportamiento y las especificidades de los gastos fiscales aplicados al IVA e ISR, enfatizando la relación que estos guardan con la desigualdad.
- V. Mostrar la evolución de los gastos fiscales así como de otras variables económicas relacionadas con estos para el periodo que va del 2000 al 2018 con la finalidad de comprobar la hipótesis de la presente investigación, las conclusiones desglosadas por capítulo y las recomendaciones pertinentes.

Hipótesis

La aplicación de los gastos fiscales en México durante el periodo 2000 – 2018 para el caso del IVA e ISR, afectó de manera negativa las finanzas públicas mexicanas, limitando la función redistributiva de los impuestos.

Metodología

La tesis que se pretende realizar es una tesis de investigación, que aspira a llenar un hueco intelectual que existe en el conocimiento que se tiene respecto al manejo de la política fiscal en México, específicamente la política tributaria, a partir del ‘descubrimiento’¹ de un

¹ El Dr. Umberto Eco (1977) menciona que “cuando se habla de <<descubrimiento>> (...) no se trata [necesariamente] de descubrimientos revolucionarios, como el descubrimiento de la escisión del átomo (...) o

problema, los principales aspectos que subyacen el mismo, así como un potencial tratamiento de este.

Esta investigación se realizará a partir de un análisis deductivo, es decir, que va de lo general a lo particular, o que comienza con la teoría, y de ésta se derivarán expresiones lógicas denominadas ‘hipótesis’ que serán sometidas a prueba.

La estructura ideológica sobre la cual estará fundamentada la investigación es de carácter Lakatosiano, es decir, será un programa de investigación abierto, que, a partir de la recolección de información fáctica y su análisis, se buscará comprobar la hipótesis principal.

Revisión de trabajos registrados

Se han realizado, en los últimos 5 años (2014 – 2019), trabajos de investigación enfocados en temas fiscales, específicamente de índole tributaria. Tras efectuar la búsqueda de dichos trabajos tanto en TESIUNAM, como en los acervos de la Facultad de Economía, Contaduría y Administración, Ciencias Políticas y Derecho, no se ha encontrado un solo trabajo que hable enteramente de la problemática de los gastos fiscales y su repercusión en las Finanzas Públicas y la economía mexicana en general.

Sin embargo, se han encontrado dos investigaciones que tocan el tema de gastos fiscales de forma tangencial.

La Tesis que, para obtener el grado de Maestro en Finanzas, presentó en noviembre del 2014 Miguel Ángel Pérez Hernández, con el título *La eliminación de los subsidios indirectos como una medida para el saneamiento y disminución del Déficit Fiscal*, encuentra justificación tanto en la situación de pobreza como de desigualdad económica en el país, producto, en gran medida del Déficit Fiscal generada por los subsidios indirectos. Sin embargo, este trabajo de investigación sólo se enfoca en los Subsidios a la Gasolina y el Diesel.

De igual forma, la metodología de investigación es distinta, pues se trata de una tesis descriptiva, correlacional y explicativa.

La Tesis que, para obtener el grado de Maestro en Administración, presentó en enero de 2018 Miguel Ángel Reyes Domínguez, con el título *La Evasión Fiscal del Impuesto Sobre La Renta de las Personas Morales, sus Estrategias y Prácticas*, habla en su quinto capítulo de los principales rubros de gastos fiscales que afectan al Impuesto Sobre la Renta de las Personas Morales. Sin embargo, el tratamiento de este apartado es meramente descriptivo, pues la estructura de la tesis se halla en la evasión, que es la actividad ilícita en la cual los

un medicamento que cure el cáncer: también se pueden hacer descubrimientos modestos (...) incluso un nuevo modo de leer y comprender un texto clásico, una reorganización y relectura de estudios precedentes que lleva a madurar y sistematizar ideas que vagaban dispersas por otros textos variados” (pág. 16).

individuos incurren para no entrar en el supuesto jurídico de un impuesto, mientras que, en el presente trabajo de investigación, el gasto fiscal, que es la deliberada renuncia por parte del Sector Público a recibir ciertos impuestos, es el tronco principal de la investigación y el problema que se pretende estudiar, siendo tratado desde la visión teórica de la Economía Pública.

CAPÍTULO PRIMERO: DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Si reuniéramos a todos los economistas, no llegarían nunca a una conclusión.

George Bernard Shaw

A. Preámbulo

I. De los escolásticos a Schumpeter

La sociedad ha recorrido un gran camino antes de llegar a donde está hoy día. La historia económica de la humanidad y la experiencia que se ha adquirido gracias a la misma no se puede dimensionar; el bagaje literario y teórico resultante de ello es muy amplio, y a veces confuso.

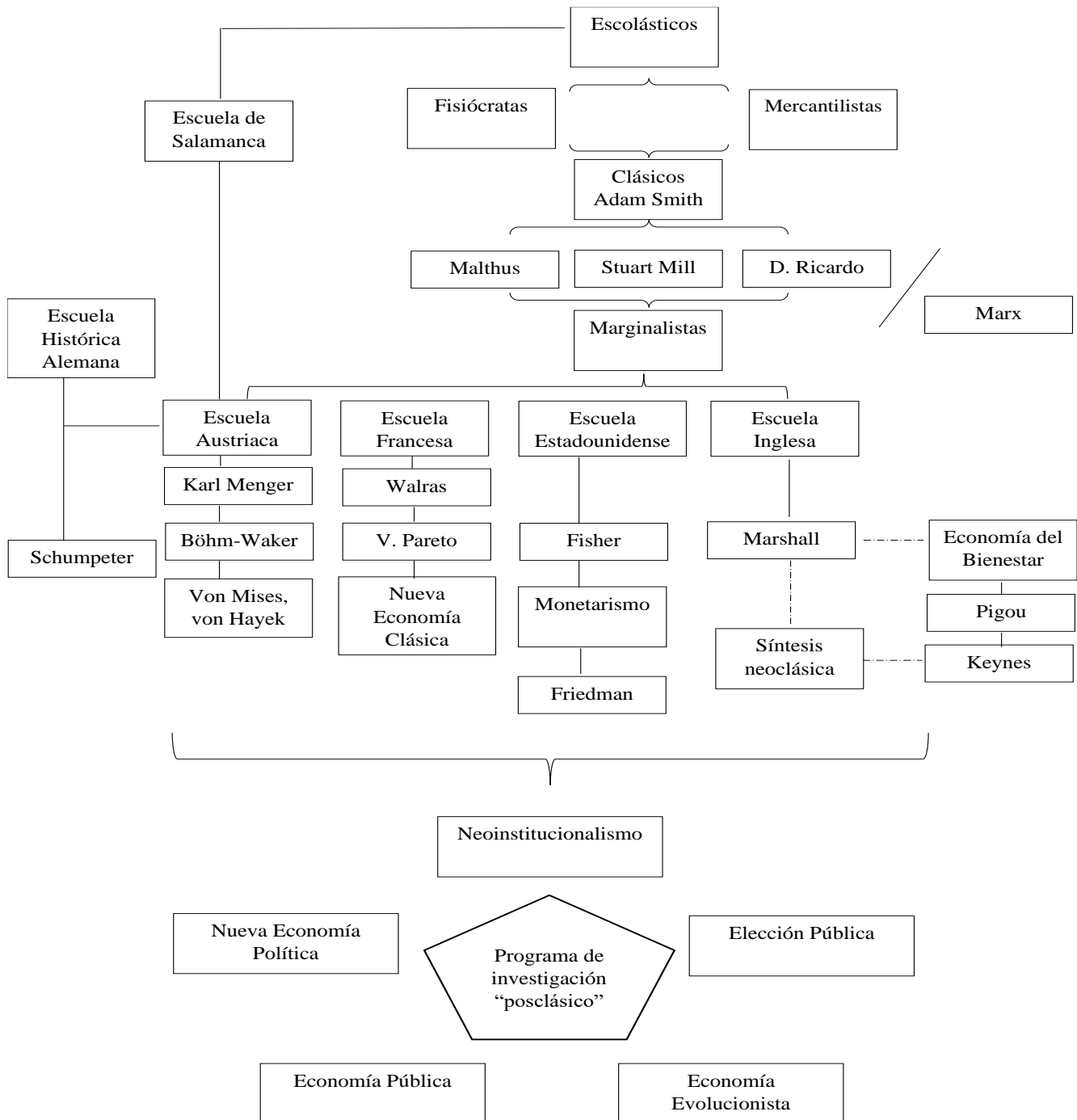
En este sentido, “cualquier esfuerzo clasificatorio supone siempre, en mayor o menor medida, forzar la realidad para acomodarla a un esquema interpretativo que, al fin y al cabo, es una construcción teórica del investigador” (Pérez de Mendiguren, 2021). Por esta razón es que identificar de forma tajante y sin matizar a diferentes autores y sus ideas en distintas escuelas de pensamiento económico, para reducirles a una mera categoría, es, no sólo una tarea necia, en tanto que reduccionista², sino que no es el objetivo principal de esta investigación.

Sin embargo, dado que es una labor complicada hablar de un tema económico aislándolo de un enfoque, línea discursiva, teoría o escuela de pensamiento económico, es que, abusando de esta necesidad antes mencionada, y con el objetivo de encontrar fácilmente dentro del entramado de teorías y escuelas de pensamiento económico, las distintas corrientes que serán usadas a lo largo de este trabajo de investigación para profundizar en la problemática de la misma, se presenta el siguiente esquema.

En la Ilustración 1 se pueden observar varios recuadros que contienen las principales corrientes de pensamiento económico, que pueden relacionarse de forma directa o indirecta con las escuelas de pensamiento que interesa abordar en este trabajo de investigación, a saber, 1) la Economía Pública, 2) la Economía del Bienestar y 3) la Teoría de la Elección Pública.

² No se debe entender la obra de un autor fuera de su contexto, el cual es cambiante, así como lo son muchas veces las ideas de una misma persona a lo largo de su vida.

Ilustración 1 Corrientes de pensamiento económico



Fuente: Elaboración propia basado en El Neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico (Ayala Espino & González García, 2001); OPOSINET. (29 de 08 de 2021). OPOSINET. Obtenido de Tema 4 - Evolución del pensamiento económico. La economía clásica. La crítica marxista. La economía neoclásica.: <https://www.oposinet.com/temario-de-economia/temario-2-economia/tema-4-evolucion-del-pensamiento-economico-la-economia-clasica-la-critica-marxista-la-economia-neoclásica/>

Es evidente que, al haber un bagaje tan amplio, hay ciertas teorías o escuelas de pensamiento económico que han sido excluidas. De este modo, no se hace alusión en la Ilustración 1 a todas las corrientes de pensamiento económico, sino únicamente a las relacionadas de una forma más directa con las tres antes mencionadas.

Es así como, al principio del esquema se puede observar la palabra ‘Escolásticos’, haciendo referencia a la Escuela de Pensamiento Escolástico, que surge en la Europa del Medievo y que tiene como principal influencia los autores de la etapa de la filosofía clásica (Sócrates, Platón, Aristóteles, etc.) y el Derecho Romano.

Los autores que se pueden identificar como pertenecientes a esta escuela de pensamiento, a saber, Santo Tomás de Aquino (1226-1274), John Buridan (1300-1358), Messer Lorenzo di Antonio Ridolfi (1360-1442), San Bernardino de Siena (1380-1444), San Antonino (1389-1459) y Thomas de Vio (1468-1524), por mencionar a los más destacables, se preocupaban más y tenían especial interés por las cuestiones morales y éticas, de corte ‘casuístico’³ que por las de corte económico.

Tal como menciona Hoover (1983) “al igual que los autores de la antigüedad, los Escolásticos medievales no consideraban a la economía política como disciplina independiente, sino como un apéndice de la ética y las leyes. (...) [La] Economía, en el sentido moderno, ocupaba una posición muy subordinada” (pág. 91), por lo que las ideas que estos autores desarrollaron en torno a la Economía no estaban tan pulidas, y se centraban más en cuestiones relacionadas con la justicia.

Por este motivo, en la mayoría de los trabajos de investigación, suele comenzarse el estudio o la aproximación a nociones teóricas a partir de los fisiócratas, los mercantilistas, o ya directamente con los clásicos; regularmente es olvidado el papel que jugaron los escolásticos dentro de las principales escuelas o corrientes de pensamiento económico. En este trabajo, sin embargo, es menester mencionar el importante papel de todas las teorías que aparecen la Ilustración 1, a forma de contexto, ya que, como se mencionó anteriormente, las escuelas que se utilizarán para abordar el tema en cuestión no son fáciles de identificar dentro del espectro de teorías económicas.

La razón, entonces, de que aparezcan los escolásticos, es que con ellos comienzan a verse los primeros acercamientos a ideas tratadas de forma directa, no sólo por los clásicos, sino por las demás corrientes de pensamiento.

³ Esta palabra que, según la RAE, significa en teología moral, *la aplicación de los principios morales a los casos concretos de las acciones humanas*, es en Hoover, el calificativo que el historiador ocupa para describir el tipo de cuestiones que eran tratadas por los Escolásticos cuando estos pretendían estudiar algún aspecto relacionado con *lo Económico*. Se pueden encontrar este término y la explicación del mismo en Hoover, R. d. (1983). Economía Escolástica. Estudios públicos, 89-121.

Conceptos tales como el *valor*, es mencionado ya por John Buridan cuando señala que “el valor se medía por los deseos humanos, no por los de un individuo en particular, sino que por los de toda la comunidad” (Roover, 1983, pág. 92), idea que se asemeja al concepto de valor visto en los clásicos y antes de Marx y su tan célebre *tiempo de trabajo socialmente necesario*. Según Roover (1983), “el análisis de Buridan incluso anticipa el concepto moderno de una escala de preferencias del consumidor, ya que establece que la persona que intercambia un caballo por dinero no lo hubiera hecho si es que no prefiriera el dinero al caballo” (pág. 92), y a su vez señala que San Antonio, arzobispo de Florencia, hablaba ya “acerca de la legalidad de las participaciones de la deuda pública que reciben interés” (Roover, 1983, pág. 94). Esto, sólo por mencionar algunos ejemplos.

El conjunto de los autores previamente mencionados, así como con sus ideas, principalmente aquellas relacionadas con la usura, el valor, de dónde surge la riqueza y el precio, y si estos son o no justos, sirvieron como base de lo que sería, primero, el inmediato desarrollo de las ideas de la Escuela de Salamanca, los Mercantilistas y los Fisiócratas, durante el periodo de transición de feudalismo al capitalismo como sistema económico imperante, y después, a las ideas de los Clásicos.

Por ejemplo, la Escuela de Salamanca, cuyos pilares pueden ser encontrados en Francisco de Vitoria (1483-1546) y Domingo de Soto (1495-1570), retoma en gran medida las enseñanzas de los Escolásticos, a tal punto que algunos autores les denominan ‘Escolásticos tardíos’⁴, pero llevan el análisis de los razonamientos antes mencionados un poco más lejos y comienzan a incluir el papel del Estado en, por ejemplo, la imposición de un precio justo, la disminución obligatoria en las tasas de interés y la regulación del comercio, el cual, dicho sea de paso, es desde la concepción de esta escuela *necesario pero amoral*.

Estas preocupaciones, que llevaron a análisis más profundos, derivaron de las consecuencias vistas debido al entonces reciente flujo hacia Europa de metales preciosos durante el proceso colonizador.

Siguiendo esta línea de desarrollo, puede apreciarse que, es de la Escuela de Salamanca (directamente) y de los Escolásticos, que surge la Escuela ‘Austriaca’ de Pensamiento Económico, fundada por Carl Menger (1840-1921). Tal como lo apuntan Schumpeter, Grice Hutchinson y Roover, los Escolásticos fueron “pensadores sobresalientes que desarrollan un sistema de ideas muy próximo al que posteriormente impulsarán los partidarios del enfoque subjetivo de la utilidad⁵, entre ellos los miembros de la escuela austriaca. En pocas palabras,

⁴ Tal como se puede ver en Fraile (2021), quien se pregunta ¿quiénes eran los escolásticos?, contestándose: “Pues bien, al hablar de los escolásticos tardíos nos estamos refiriendo, fundamentalmente, a lo que se ha dado en denominar Escuela de Salamanca”. En esta revista se pueden encontrar más detalles sobre esta Escuela de pensamiento Económico, que han sido retomados en esta investigación.

⁵ Se usará en esta investigación el concepto de utilidad usado en Parod Ordóñez & Prada Serrano (1979), quienes definen la utilidad como la cualidad de un bien para proporcionar placer o evitar el dolor (pág. 19)

a los pensadores escolásticos les habría faltado exclusivamente el concepto marginal de la utilidad” (Mancera, 2000, pág. 1100), aunado a otras diferencias sustanciales, siendo la más notoria de todas, la oposición a la intervención del Estado en la fijación de precios y en la economía en general, debido a las distorsiones negativas que ello podría generar.

Esta última idea puede ser encontrada tanto en la vertiente de Von Mises (1881- 1973) como en la de Hayek⁶ (1899- 1992). “Para los economistas austriacos, la intervención del gobierno no se justifica, ya que no existen fallas del mercado, y si acaso las reconocen, consideran que la intervención del gobierno lejos de ser la solución sólo consigue empeorar la situación inicial” (Mancera, 2000, pág. 1102), esto, claro, con sus respectivos matices entre autores.

Respecto a otros aportes de los austriacos, es importante destacar la conjunción del análisis individualista sobre el hacer económico con la teoría monetaria, la cual antes se entendía exógena, así como la teoría austriaca de los ciclos⁷, aspectos notablemente distintos al enfoque neoclásico que entiende lo que rodea al individuo, es decir, sus circunstancias, y la información respecto a las mismas, como dadas para el individuo mismo. Es, de hecho, con Schumpeter (1883- 1950), a quien algunos autores encuentran directamente relacionado con los austriacos⁸, que se crea la teoría del Desarrollo Económico como respuesta a la teoría del Equilibrio General con Walras (1834- 1910), quien pertenece a la escuela neoclásica.

En este sentido, Schumpeter entiende que la economía se encuentra en constante cambio y evolución, y por ello dinamiza y revoluciona el entendimiento económico mientras “rompe con la estática clásica e incorpora el análisis institucional, el Estado, las empresas y el empresario emprendedor” (Girón González, 2000, pág. 1079). Esto serviría, más adelante, para el desarrollo de nuevas teorías económicas (con mucha vigencia en el contexto actual) abiertas a estudiar, no sólo la economía *per se*, sino el papel que juegan en el desenvolvimiento económico factores externos al mismo, véase como ejemplo, el caso de las instituciones.

⁶ “Friedrich August von Hayek (1899-1992) fue una de las voces más eminentes de la Escuela Austríaca de Pensamiento Económico, comúnmente identificada como la matriz desde la que surgieron las tendencias políticas, sociales y económicas que suelen agruparse bajo el título de *neoliberalismo*” (Botticelli, 2018, pág. 76)

⁷ Se puede encontrar más información respecto a los antecedentes y aportes de los austriacos en Mancera, A. C. (2000). La Escuela Austríaca de Economía . Comercio Exterior, 1099 - 1106.

⁸ Se menciona ya en Girón González (2000), sobre la obra de Schumpeter que “se reconoce la presencia de dos grandes corrientes del pensamiento: la escuela histórica alemana, con su conceptualización de sistemas económicos que se suceden en el tiempo, y la escuela austriaca de Walras, en su construcción deductiva y abstracta” (pág. 1078), lo que claramente le brinda un carácter e interpretación más abierta y le permite, por primera vez romper con las barreras de la estaticidad de los clásicos.

II. Los fisiócratas y mercantilistas.

Los cambios en la realidad económica que tuvieron lugar durante la transición de feudalismo a capitalismo dieron pie a una revolución en diversos campos del pensar humano, incluyendo, claro está, en el pensamiento económico.

Es así que se puede encontrar “el inicio del Mercantilismo (alrededor del año 1550) con el fin de la Edad Media y el paso a la Edad Moderna y el Renacimiento a partir de los siglos XV y XVI, con la caída de Constantinopla en poder de los turcos, en 1453, o el descubrimiento de América, en 1492” (Rojas, 2007, pág. 77). Consecuentemente a su contexto, los mercantilistas comienzan a desarrollar ideas que buscan explicar estos nuevos fenómenos de su época, tales como la llegada de metales preciosos, el comercio con otras regiones, etc., y que son resultantes de los acontecimientos antes mencionados.

Por un lado, los mercantilistas, cuya metodología, intereses e incluso conclusiones eran, podría decirse, diametralmente opuestos a los de los escolásticos, pues, más allá de buscar la justicia y la moral en los actos del hombre basándose en un pensar más o menos estructurado y casuístico (como es el caso de los escolásticos), los primeros mercantilistas, buscaban más que otra cosa, al compartir sus folletos informativos, la consecución de sus intereses; atribuían la creación del valor a la esfera de la circulación, y pensaban que la riqueza de un país se basaba en la acumulación de metales preciosos, resultando en que unos países ‘perdieran’ mientras otros ‘ganaban’.

Los mercantilistas consideraban que “el trabajo productivo es aquel que se emplea en las ramas de producción de artículos para la exportación, por medio de lo cual se obtiene un ingreso metálico al país, o sea un excedente de riqueza” (Aguirre, 2017, pág. 94), motivo por el cual justificaban la intervención del Estado en el quehacer económico mediante políticas proteccionistas.

Cobra sentido entonces que “la mayoría se unían en la defensa al sistema colonialista y apoyaban agresivas medidas tendientes a combatir o eliminar la competencia externa, actitud que es ajena al espíritu escolástico” (Roover, 1983, pág. 108) a tal punto que Schumpeter les cataloga de meros ‘*políticos y panfletistas*’. Los mercantilistas piensan de una forma más práctica que sus predecesores teóricos. Tal es el caso del mandato de Jean Baptiste Colbert, quien fuera el ministro de finanzas de Luis XIV, ya que “durante su mandato, Colbert protegió e impulsó a las empresas agrícolas e industriales de Francia a través de subsidios, créditos y otras facilidades mientras que al mismo tiempo imponía fuertes restricciones a las importaciones” (Roldán, 2021), por lo que, este es un momento clave en el que pueden observarse apoyos de diversa índole por parte del Estado con el objetivo de fortalecer la industria nacional.

Se puede señalar entonces que una de las principales características de esta corriente de pensamiento económico es “el énfasis en el rol del Estado o la búsqueda de una alianza entre los hombres de negocios y un Estado regulador y subsidiador” (Rojas, 2007, pág. 76).

A pesar de su lado práctico, las aportaciones teóricas de esta escuela no son desdeñables, pues los mercantilistas abrieron un campo amplio para el estudio de la economía internacional y la implementación de políticas comerciales gracias a su principal contribución conceptual y técnica: la balanza de pagos.

Por otro lado, en un contexto en el que terminaban de consolidarse los Estados-Nación, la mayoría de ellos, gobernados bajo distintas formas de monarquías, y en el que recién aparece la figura del burgués, cobrando cada vez más fuerza e importancia en el terreno económico y político, y que, como grupo social buscaban por parte del Estado la disminución del cobro de impuestos para poder llevar a cabo sus actividades económicas de forma más libre, es que surge la fisiocracia. Los fisiócratas, “en el ambiente prerrevolucionario francés, a mediados el siglo XVIII, con un marcado carácter innovador en lo económico, pero conservador en lo político, e imbuidos del espíritu del siglo de las luces” (Escartín González, 2007, pág. 134) retoman de los escolásticos las primeras concepciones del valor y otras más, las pulen y les dan otro sentido.

Es así que, según Marx (1862), los fisiócratas fueron quienes “desplazaron la investigación acerca del origen de la plusvalía de la esfera de la circulación a la esfera de la misma producción directa, sentando con ello las bases para el análisis de la producción capitalista [a la vez que] formulan muy certeramente la tesis de que sólo es productivo el trabajo que arroja plusvalía y cuyo producto encierra, por tanto, un valor más alto que la suma de los valores consumidos en producirlo” (pág. 38)⁹, por mencionar un ejemplo.

Gracias al entorno en el que surge esta escuela, los fisiócratas reconsideran el papel del Estado en el hacer económico, pero de forma distinta a los mercantilistas; para ellos “la idea central era la transformación de la economía francesa concediendo primacía a la explotación agrícola en régimen de libertad” (Escartín González, 2007, pág. 135). Debido al complejo régimen de impuestos existente en Francia durante ese periodo es que algunos fisiócratas apuestan por “gravar con un impuesto directo el producto neto” (Escartín González, 2007, pág. 141) con la finalidad de eficientizar la estructura impositiva, a la par que va surgiendo el concepto de *Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même*¹⁰ - *Dejad hacer y dejad pasar, el mundo va solo* - que aboga por la no intervención del Estado en la economía.

⁹ Este párrafo fue extraído de Sánchez, D. D. (2002). Apuntes sobre teoría de la renta en la interpretación crítica de Marx: Los Fisiócratas. Laberinto 14, 1-5.

¹⁰ De tal forma que este lema nace con los fisiócratas y no con Adam Smith, como comúnmente se piensa. Si bien, éste último popularizó la frase célebre, le dio una mayor profundidad teórica e incluso puso en práctica,

Es también, dentro de este escenario que otros pensadores comienzan a escribir más detalladamente sobre qué es el Estado, de dónde surge, las diferentes formas de Estado y cómo se desenvuelve el hombre en un contexto en el que el Estado existe. Se aprecia entonces, ante las exigencias económicas, sociales y políticas de la época, el desarrollo de teorías que buscaban comprender al Estado democrático, en el que la soberanía popular es delegada a un gobierno elegido por el pueblo por medio de un *Contrato Social*¹¹ cuyos términos y reflexiones serían utilizadas más adelante por un sinnúmero de pensadores y escuelas, entre las que pueden encontrarse la Economía Pública, la teoría de la Elección Pública y la Economía del Bienestar.

Es así que la discusión sobre la pertinencia o no, de la participación del Estado en la economía, no es una cuestión menor, y no es sencillamente rastreable el origen de esta, pues ya antes de todos los autores y corrientes previamente mencionados, se tocó el tema primero de forma somera, profundizando con el tiempo, hasta tornarse el principal tema a resolver en ciertos trabajos de investigación, siendo una de las principales materias de debate entre los economistas formados a lo largo de generaciones.

Sin embargo, es con el mercantilismo y la fisiocracia que se sientan las bases de lo que sería el estudio de la Economía Política con los clásicos, a saber, Adam Smith (1723- 1790), Thomas Malthus (1766- 1834) David Ricardo (1772- 1823), John Stuart Mill (1806-1873) e incluso Karl Marx (1818- 1883) y Friedrich Engels (1820- 1895)¹² con quienes se da una

mientras ejercía su labor de como Comisionado de Aduanas en Edimburgo (Borisonik, 2018, pág. 57), no fue él quien dio origen al concepto.

¹¹ Este libro, publicado por Rosseau en 1762, que, al igual que la otrora obra, publicada por Hobbes más de 100 años antes en 1651: *Leviatán, o La materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*, estudia el origen y la pertinencia del Estado. En esta obra el autor justifica la existencia de un Estado omnipotente (al cuál alude de manera irónica, el nombre de *Leviatán*, que es un monstruo bíblico pues este tiene la fuerza y poder suficiente para poner fin a la ‘guerra de todos contra todos’, lo cuál es el estado natural del hombre: siempre encontrarse en guerra con el otro). Pese a que se están cuestiones tienen orígenes previos a Hobbes (ya Homero, Hesíodo, Platón, Aristóteles, desde la antigua Grecia escriben acerca de cuál sería la mejor y más justa forma de gobierno para el hombre), la mayoría de los autores coinciden en que este es, de hecho, el inicio de la teoría del *Contrato Social*, concepto que sería tratado y mejor desarrollado por Rosseau.

¹² Muchos economistas coinciden en que Marx y Engels forman parte del grupo de los denominados autores *Clásicos*, pues Marx retoma, para su investigación, la ya iniciada por David Ricardo años atrás. Algunos autores son muy enfáticos al momento de explicar en qué radican las diferencias entre *Los Clásicos* y Marx y cómo es que Marx rompe con las conclusiones a las cuales llegaron sus predecesores. Puede encontrarse diferentes opiniones al respecto, como aquellas que señalan que “Marx se basa en la teoría de Ricardo [y] de hecho sólo profundiza en algunas de sus conclusiones” (Granados, 2020, pág. 190). Sin embargo, “no hay un acuerdo general sobre el período en que floreció la economía clásica ni cuáles son los autores que la conformaron, sin embargo, en lo que todos están de acuerdo es que esta fue una escuela inglesa y que comprendió el período que va desde 1776 -fecha de la publicación de *La Riqueza de Las Naciones* de Smith hasta 1848, fecha de la publicación de *Los Principios* de Mill. Los que creen que esta escuela fue más amplia en autores y tiempo incluyen a William Petty (1623 – 1687) y a Carlos Marx (1818-1883)” (Márquez Aldana & Silva Ruiz, 2008, pág. 59). En este sentido para algunos autores el análisis de Smith en Marx “resulta tanto más defectuoso, si se considera que ha formulado su teoría del capital, basándose en el trabajo productivo e improductivo” (Aguirre,

perfecta mezcolanza entre lo casuístico y lo pragmático. Con más elementos heredados de estas dos corrientes y en un contexto donde el capitalismo se ha asentado y continúa desarrollándose en Europa es que se llega al desenvolvimiento del pensamiento económico del que derivarían infinidad de corrientes con diferencias notables y altamente matizables entre sus autores: el pensamiento económico clásico.

III. Los clásicos

Adam Smith, quien fuera el fundador de la corriente de pensamiento económico clásica, o como lo llaman algunos autores, “el padre de la ciencia económica moderna” (Romero Sotelo, 2017, pág. 42) convivió, previo a la publicación de su obra más célebre, *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*¹³, con otros pensadores de gran trascendencia, como lo son Quesnay, Turgot, Diderot, Voltaire, D’Alembert, algunos formando parte del movimiento enciclopedista, y de la Ilustración. Es así que puede apreciarse claramente en Smith el *zeitgeist*¹⁴ de su época.

Bajo estos anhelos de libertad tanto económicos como políticos que tomaban cada vez más fuerza en su entorno y en cada vez más sectores de la población, Smith escribe su investigación, tomando como referentes, aunque de forma tácita, a pensadores como Newton, quien intentaba descubrir leyes en la naturaleza, apostando por el método científico como forma de llegar a ellas (en detrimento de las enseñanzas poco flexibles de la religión¹⁵).

Newton, “a través de la noción de gravedad despliega la noción de un mundo regido por la legalidad y no sometido a la constante intervención divina” (Bilbao Sentís, 2001, pág. 10),

2017, pág. 93), e incluso hay quienes llegan más lejos al afirmar, por ejemplo, que “el último de los escolásticos es Karl Marx” (Moreno, 2013, pág. 52).

Lo que es un hecho es que la investigación de Marx retoma el trabajo de Smith, Ricardo y sus predecesores, así como el esquema de pensamiento usado en Hegel, y plasma en *El capital* (Das Kapital, 1867), “una teoría historicista, dialéctica y materialista de la historia” (Granados, 2020, pág. 189) realizando así, una crítica a la Economía Política *Clásica*, rompiendo con esta. Sin embargo, hay otros autores, quienes no catalogan a Marx y Engels dentro del mismo grupo de *Los Clásicos*, sino que los colocan como representantes del socialismo científico; tal es el caso de la Dra. María Eugenia Romero Sotelo (2017), quien divide a Los Clásicos en tres grupos, Adam Smith y David Ricardo en el primero, dando apertura a esta nueva escuela de pensamiento, en el segundo, aquellos que retoman el trabajo de Smith y Ricardo y lo continúan, Malthus, Jean Beaptiste Say, Mill, y por último un grupo más grande de pensadores que hicieron aportes muy específicos sobre ciertas materias. En el entendido de que sus aportes y categorías deben formar parte de un grupo distinto, en este trabajo de investigación, se han colocado a Marx y Engels ligados a Los Clásicos, pero de una forma distinta a D. Ricardo, Mill y Malthus.

¹³ Mejor conocido como La Riqueza de las Naciones, nombre con el cuál se hará referencia a la obra a partir de este punto.

¹⁴ Espíritu de la época

¹⁵ “Como Bacon señaló, el impulso hacia nuevas formas de conocimiento nace de la recuperación del estudio de la naturaleza” (Bilbao Sentís, 2001, pág. 7)

legalidad que, al no tener alteraciones¹⁶, puede ser estudiada, entendida y usada por el hombre en aras de mejorar sus condiciones de vida.

Smith recupera esta idea de gravedad y lo traslada al terreno económico, entendiendo que existe un proceso de gravitación de los precios de mercado en torno a un precio natural, al cual se acomodan por sí mismos los precios de mercado, es decir, que estos últimos se autorregulan; que, en la búsqueda por el bienestar individual, que es algo inmanente al ser humano, el individuo termina por beneficiar a la sociedad. Aunque exclusivamente se hace alusión a estos conceptos una sola vez en *La Riqueza de las Naciones* y de forma somera, esta idea se ve plasmada en el concepto de *La Mano Invisible*:

*“Ahora bien, como cualquier individuo pone todo su empeño en emplear su capital en sostener la industria doméstica, y dirigirla a la consecución del producto que rinde más valor, resulta que cada uno de ellos colabora de una manera necesaria en la obtención del ingreso anual máximo para la sociedad. Ninguno se propone, por lo general, promover el interés público ni sabe hasta qué punto lo promueve. Cuando prefiere la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera su seguridad, y cuando dirige la primera de tal forma que su producto represente el mayor valor posible, sólo piensa en su ganancia propia; pero en este como en muchos otros casos es conducido por una **mano invisible** a promover un fin que no entraba en sus intenciones. Más no implica mal alguno para la sociedad que tal fin no entre a formar parte de sus propósitos, pues al seguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una manera más efectiva que si esto entrará en sus designios. No son muchas las cosas buenas que vemos ejecutadas por aquellos que presumen de servir sólo el interés público. Pero esta es una afectación que no es muy común entre comerciantes, y bastan muy pocas palabras para disuadirlos de esa actitud*

Cuál sea la especie de actividad económica en que pueda invertir su capital, y cuyo producto sea probablemente de más valor, es un asunto que juzgará mejor el individuo interesado en cada caso particular, que no el legislador o el hombre de Estado. El gobernante que intentase dirigir a los particulares respecto de la forma de emplear sus respectivos capitales, tomaría a su cargo una empresa imposible” (Smith, 1776, pág. 402).

¹⁶ El autor entendía a Dios como un Dios nominalista, que no modifica las condiciones en sus creaciones de forma constante, sino que deja determinadas leyes rigiendo el mundo, es decir, su creación; le deja a su suerte, pero funcionando bajo las mismas leyes que él ha creado. Se pueden encontrar más detalles sobre la información aquí plasmada en Sentís, A. B. (2001). *La influencia de Newton en Smith*. Política y Sociedad, 37. Universidad Complutense de Madrid., 7-20.

De esta cita en particular, y considerando el entorno en el cuál vivió Smith, se puede observar y entender que Smith llega a conclusiones de corte iusnaturalista¹⁷: para él la economía se mueve tal como si hubiera un ‘orden cósmico’, de manera natural, formada por la conjunción de decisiones que las personas toman de forma individual, por lo que no es necesaria la intromisión del Estado en la economía¹⁸. En un contexto en el que el mercado toma más importancia en la vida diaria, tal como fuera antes el papel de la Iglesia o el Estado, “la idea de un orden natural fue apropiándose del sentido común y gestando una moral centrada en la propiedad privada y la división del trabajo, [...], ratificando al mercado como modo imparcial y eficiente de distribuir los recursos entre las personas.” (Borisonik, 2018, pág. 56)

Sin embargo, en Smith, la idea de la existencia del Estado como fuerza que puede y debe controlar otros aspectos de una nación, y no así el aspecto económico, encuentra cabida y es mencionado por él en su investigación, a saber, el gasto en defensa nacional (tanto de asuntos interiores como de fuerzas exteriores que amenacen a la nación), el gasto en la justicia para los ciudadanos, y el gasto en obras e instituciones que son de beneficio para toda la sociedad y que se encuentran mejor siendo manejadas por el Estado que por los particulares (como en lo concerniente a la educación)¹⁹. Esto se halla con mayor detalle en Smith en los apartados de su obra, titulados precisamente, *De los gastos de defensa*, *De los gastos de justicia*, y *De los gastos de obras e instituciones públicas*.

En dichos apartados se expresa, a su vez, que para que estos gastos puedan ser llevados a cabo, es necesario que la sociedad ceda parte de su ingreso para la consecución de dicha empresa. Smith señala que “los gastos que se hacen para defender la sociedad y para sostener la dignidad del primer magistrado se realizan en beneficio de toda la sociedad. Es, por tanto, razonable que se sufraguen mediante contribución general de toda la sociedad, y que los miembros de ésta contribuyan, en cuanto les sea posible, en proporción a su capacidad respectiva” (Smith, 1776, pág. 716). Es decir, para Smith el cobro de impuestos está justificado siempre y cuando se ocupe para subsanar los gastos anteriormente mencionados.

¹⁷ “Para el iusnaturalismo la naturaleza es algo que existe *per se*, independientemente de nuestra voluntad y de nuestra fuerza. Por eso, este derecho natural, que se supone supremo y trascendente, no depende en lo más mínimo de las consideraciones ni de las formulaciones humanas o estatales. Los derechos naturales existen por sí mismos porque provienen de la propia naturaleza humana” (Marccone, 2005, pág. 125)

¹⁸ Otros pensadores de la época, Locke y Newton, al igual que Smith, desempeñaban cargos en el gobierno. En estos autores se pueden encontrar determinadas acciones desempeñadas durante su cargo que a todas luces indican su forma de pensar iusnaturalista, en favor de la no intervención del Estado en la economía (que para ellos se desenvuelve de forma natural). Por ejemplo, “Locke fue uno de los más importantes representantes en contra de que la reacuñación trajera aparejada una devaluación. ¿Por qué? Simplemente porque, desde su punto de vista, la moneda tenía un valor dado por naturaleza, y ningún rey o Estado podía modificarlo sin incurrir en una acción desacertada” (Borisonik, 2018, pág. 52)

¹⁹ Esto puede encontrarse en los primeros tres apartados del primer capítulo, del Libro Quinto de La Riqueza de las Naciones. También se puede encontrar más información respecto a esta idea en la página 70 del trabajo de Botticelli, S. (2018). DOS CONCEPCIONES LIBERALES DEL ESTADO: ADAM SMITH Y FRIEDRICH HAYEK. Praxis Filosófica Nueva serie, No. 46, 61-87.

De esta forma puede observarse que, en Smith, la idea de que “La mano invisible aparta al Estado de la intervención sobre el mercado, lo que es compatible con la política como técnica que promueve el bienestar de la sociedad” (Bilbao Sentís, 2001, pág. 17), siendo la excepción aquellas cuestiones que no distorsionan la economía, siendo un aparato que “debe funcionar como una forma de protección del fundamental derecho de la propiedad” (Botticelli, 2018, pág. 75)

Se pueden encontrar una infinidad de premisas en los textos de Smith que dejan entrever su forma de pensar, tales como sus afirmaciones sobre la exportación de dinero, que señalan que “cualquier regulación de esa clase es muy absurda, pues no hay que temer que, si las cosas se dejan a su curso libre, alguna nación vaya a carecer del dinero suficiente para la circulación de sus productos básicos. Toda prohibición de la exportación es siempre ineficaz [...], perjudica al comercio nacional. Cualquier acumulación innecesaria de dinero, que podría emplearse en el enriquecimiento de la nación por el comercio exterior, es una acción muerta. Asimismo, eleva el precio de los bienes y hace que el país deba vender barato en los mercados extranjeros”. (Smith, 1869, 201)²⁰

De forma paralela, Smith retoma en gran medida a los fisiócratas, y a diferencia de los mercantilistas, considera que el ‘trabajo productivo’²¹ es aquel que brinda valor a las cosas; en esta empresa David Ricardo va más lejos y señala que el valor-trabajo²² es distinto al valor de las mercancías porque el primero produce un excedente que no se agota en el pago al trabajo; la suma o el conjunto de estos trabajos (y sus excedentes), son la causa de la riqueza de las naciones, que, a su vez, tienen distintas ventajas comparativas entre sí, las cuales deben aprovecharse al máximo dejando que el mercado y sus participantes se muevan en ‘libertad’ (de inversión y comercio). “En pocas palabras, una noción abstracta (o ideológica) se impuso sobre la materia (o cualquier ciencia) en nombre de la naturaleza, obteniendo una victoria fundamental para la llegada y triunfo del liberalismo” (Borisonik, 2018, pág. 53), que ya venía acercándose con los fisiócratas.

Por otro lado, Smith no ahonda en su trabajo sobre el papel que juega la demanda en la economía, al igual que Jean Baptiste Say (1767- 1832), quien señala que la oferta de bienes

²⁰ Esta cita de Smith fue extraída de Borisonik, H. (2018). Teoría y praxis: algunas medidas políticas de Buenos Aires: CONICET e Instituto Gino Germani.

²¹ Aunque debe considerarse que la diferencia fundamental en cuanto al concepto de trabajo productivo de los fisiócratas y Smith, es que para los primeros “es la agricultura la única rama capaz de generar valor, en tanto la industria se concibe como una rama improductiva que descansa en el plusvalor creado por la tierra” (Debrott Sánchez, 2002, pág. 3), mientras que Smith (y los clásicos en general), incluyen otras ramas de la producción.

²² Con el tiempo, y al no brindar un análisis más exhaustivo respecto al problema de cómo el valor de las cosas se refleja en el precio de las mismas, David Ricardo y los defensores de sus teorías abandonaron esta búsqueda inicial y basaron su análisis en que “los precios se determinaban de acuerdo a los *costos de producción*” (Castillo & Arpe, 2019, pág. 5)

crea su propia demanda²³, por lo que, lo más eficiente sería dejar que nuevos productores se integren al mercado e intercambien sus mercancías de forma ‘libre’, sin un interventor como lo sería el Estado, “por eso a los autores clásicos también se les conoce como *del lado de la oferta*” (Granados, 2020, pág. 141).

Se pueden observar conclusiones similares en los trabajos de los clásicos que retoman a Smith, es decir, en los clásicos posteriores a él, sin embargo, no se ahondará en este trabajo de investigación sobre la infinidad de conclusiones a las que llegaron los pensadores pertenecientes a esta escuela, sólo se hará mención sobre los aportes que dejaron para la posteridad, y para las corrientes que atañen a esta investigación en lo referente al papel del Estado en la economía.

De esta forma y tal como Smith (quien encuentra justificación de los gastos en defensa, justicia y determinadas obras públicas), John Stuart Mill señala que el interés primordial del pueblo es vivir en libertad, y que, en un primer momento de la historia, al haber una amenaza constante de los pueblos extranjeros que buscan tiranizar o conquistar a diferentes naciones, el pueblo busca la protección de su libertad acudiendo al poder del Estado, por lo que los intereses del gobierno y el pueblo se homogenizan (así como a la hora de poner un alto a las personas que son peligrosas para la otredad), por lo que son justificables las acciones de gobierno hasta determinado punto.

Dicho punto debe ser señalado por los ciudadanos, pero sin olvidar que, en el fondo, el único interés del gobierno es gobernar, por lo que, en esencia, el interés del gobierno es opuesto al interés del pueblo. Mill señala que, por este motivo, la democracia representativa no es democracia y que “en la especulación política se incluye ya la ‘tiranía de la mayoría’ entre los males, contra los cuales debe ponerse en guardia la sociedad” (Mill, 1859, pág. 9), por lo que debe haber un límite claro al Estado.

Para David Ricardo, por ejemplo, “el papel del Estado consiste simplemente en proporcionar protección legal para todas las transacciones económicas y recaudar impuestos, los cuales deben ser tan bajos como sea posible” (Romero Sotelo, 2017, pág. 44). Así mismo, Malthus estaba en “oposición a la ayuda de los pobres y censuraba la intervención del Estado que pretende disminuir la miseria de los pobres” (Romero Sotelo, 2017, pág. 46).

Por ende y a forma de conclusión, es con esta escuela de pensamiento que se empieza a tratar más a detalle el papel de los impuestos desde la teoría económica y su pertinencia en escenarios específicos, es decir, bajo determinados límites que aseguren que no se perjudique la individualidad. Tal como señala Botticelli (2018), “desde esta acepción, el liberalismo

²³ “La célebre frase que luego será centro de la crítica de Keynes: ‘la oferta crea su propia demanda’. O sea: los equilibrios de oferta y demanda son automáticos, no haciendo falta preocuparse por fomentar o intervenir sobre la demanda para garantizar la realización en el mercado de los bienes producidos” (Castillo & Arpe, 2019, pág. 7)

enmarcaría un conjunto de reflexiones ético-políticas que, retomando los esquemas de la tradición contractualista –preocupada por fundamentar las obligaciones políticas sobre el consentimiento individual de todos los ciudadanos– reflexionan sobre las posibilidades de armonizar las libertades personales con las diversas formas de igualdad social” (pág. 64). La extensión de esta serie de afirmaciones tiene lugar con la revisión de los autores posteriores y su *Revolución Marginalista*.

IV. Revolución Marginalista.

Con el aumento en la productividad derivado de los avances tecnológicos, la producción de los bienes de capital, y el avance del capital financiero, la Economía Clásica entró una etapa de decadencia explicativa que necesitaba de una revisión y actualización; posterior a los Clásicos se dan entonces dos posturas, una a forma de crítica a la Economía Política Clásica, con Karl Marx, y una a manera de consecución y transformación.

Esta última forma surge como una nueva propuesta ontológica, metodológica y epistemológica²⁴, que ha devenido en ideología y perdurado hasta la actualidad y cuyas principales proposiciones y postulados forman el actual esquema o cuerpo de la Teoría Económica *Mainstream* u *Ortodoxa*²⁵, como es llamada y reconocida por el grueso de economistas alrededor del globo.

Dicha propuesta deriva de, por un lado, la pretensión de demostrar que la economía funciona de manera más eficiente con el libre mercado, y por otro, una inquietud que nace (principalmente) a partir de la revisión y crítica, hecha por estos nuevos autores (a quienes, con fines prácticos se hará referencia en esta investigación como *Marginalistas*) de la teoría del valor-trabajo de los clásicos, y que se ve manifiesta en el pensamiento de los

²⁴ Aunque estos conceptos son, como señala Luis A. González (1993), ‘indisolubles’ pues un cambio en el pensamiento requiere un cambio en los tres aspectos del saber, es importante definirlos. De esta forma se puede entender lo ontológico como *la naturaleza de la realidad objeto del conocimiento*, lo metodológico como *la forma que es usada para conocer la realidad*, y lo epistemológico como *los alcances y límites del conocimiento que se pretende alcanzar*.

²⁵ Pese a que estos términos, *ortodoxia*, *heterodoxia* o *mainstream* comúnmente son usados en el argot económico, actualmente existen más debates en la academia sobre la validez de dichos términos. Distintos autores, tal como es el caso de Arakaki Gervasio y Cecilia Rikap (2015) señalan que centrar la discusión económica en esta dicotomía es erróneo, pues la clasificación sin contexto previo es ‘arbitraria’. De esta forma señalan que “cualquier tipo de ordenamiento o esquema debe responder a una evolución en el desarrollo de los conceptos, que son productos sociales” (pág. 80). En dicho texto puede encontrarse diferenciación entre el *mainstream*, que hace referencia a “las ideas que son sostenidas por aquellos individuos que son dominantes en las principales instituciones académicas, organizaciones, publicaciones y, especialmente, institutos de investigaciones, en un determinado momento del tiempo, [y lo ortodoxo, que] generalmente refiere a lo que los historiadores del pensamiento económico han clasificado como la escuela del pensamiento dominante más reciente, que hoy en día es la ‘escuela neoclásica’” (Gervasio & Rikap, 2015, pág. 81)

Sin embargo, en la presente investigación serán usados los conceptos *mainstream* y *ortodoxia* como sinónimos pues, el último forma parte del primer grupo. No todos los autores dominantes son ‘neoclásicos’ pero lo son así la mayoría y es el pensamiento que predomina en la academia alrededor del mundo. El término ‘heterodoxia o heterodoxo’ será usado aquí para señalar el pensamiento que busca romper con la ortodoxia o es lo *no ortodoxo*.

marginalistas, prácticamente al mismo tiempo, es decir, en el mismo horizonte temporal, pero en diferentes contextos, partes del mundo y escuelas de pensamiento económico²⁶.

Se puede asociar a dichos autores en el grupo de *los Marginalistas*, de los cuales “se suelen diferenciar tres subescuelas: la Austríaca con Karl Menger (1840- 1921), Friedrich von Wieser (1851- 1926) y Eugen Böhm-Bawerk (1851- 1914), entre otros; la francesa con Cournot (1801- 1877), Dupuit (1804- 1866), Walras (1834- 1910) y Pareto (1848- 1923), entre otros; y la inglesa con Jevons (1835-1882), Marshall (1842- 1924) y Pigou (1877- 1959), entre otros” (Granados, 2020, pág. 205), así como la estadounidense con Fisher (1867- 1947) y más recientemente con Milton Friedman (1912- 2006) quien es una figura referente del grupo de economistas denominado ‘Los Chicago Boys’ y el liberalismo en general.

Sin embargo, pese al hecho de que existen varias escuelas o subescuelas y estas tengan diferencias entre sí, una gran parte de los autores que surgen a partir de la Revolución Marginalista y que han expandido el cuerpo de teorías económicas usando los postulados de estos, son comúnmente asociados en el grupo de los ‘neoclásicos’ o dentro del ‘neoclasicismo’.

Además de la categorización aludida anteriormente, los marginalistas pueden ser distinguidos bajo otro criterio, a saber, la temporalidad entendida por ‘etapas’ o ‘generaciones’. Teniendo así a los autores precursores de la Escuela Marginalista, que son Jean Baptista Say (1767- 1832), Jeremy Bentham (1748- 1832) y Herman Heinrich Gossen (1810- 1858); la primera generación o generación ‘fundacional’ de la escuela Marginalista, donde encontramos a Jevons, Karl Menger y León Walras; y una segunda generación que surge a partir de Marshall y su obra *Principios de Economía* (1890), Vilfredo Pareto, y algunos autores de la Escuela de Pensamiento Austríaca, como lo son Eugen Böhm-Bawerk y Wieser. La información referente a las categorizaciones antes mencionada puede encontrarse en el Cuadro 1.

²⁶ Como bien se señala en Castillo y Arpe (2019) “los autores marginalistas responden a “ambientes intelectuales” muy diferentes entre sí. Mientras que la Gran Bretaña de Jevons y Marshall estaba imbuida de la tradición empirista-utilitarista, el clima filosófico suizo donde se movería Walras era cartesiano y en Austria (como en todo el mundo alemán) prevalecía lo que se llamará el neokantismo” (pág. 2)

Cuadro 1 Revolución Marginalista: Autores y Subescuelas del Pensamiento Económico 'Marginalista'.

Revolución Marginalista					
Subescuela		Inglesa	Austriaca	Francesa	Estadounidense
Generaciones	1ra	Jevons	Karl Menger	L. Walras	
	2da	Marshall	Böhm-Wacker, von Wieser	Vilfredo Pareto	Fisher
	3ra		von Mises, von Hayek		Milton Friedman

Fuente: Elaboración propia basada en Granados, R. M. (2020).

El desarrollo de las ideas de los autores antes mencionados inició lo que se conoce como Revolución Marginalista. A pesar de que, como fue señalado previamente, se les puede diferenciar en etapas y en corrientes o subescuelas, la lista de aportaciones que dichas corrientes, e incluso que ciertos autores de forma aislada, dejaron para el futuro cuerpo teórico de la Escuela de Pensamiento *Mainstream*, es inmensa, así como lo son también la compleja serie de teorías nacidas de dichas aportaciones, por lo que explicar los postulados de las distintas escuelas de corte marginalista excede los objetivos planteados en la presente investigación.

Sin embargo, pueden señalarse determinados aspectos, ideas, teorías y posturas que, en general los marginalistas comparten y que son de interés para el presente trabajo, a saber:

- Separación teórica entre Economía y Política; búsqueda por independencia de la economía como ciencia
- Modelación y matematización de la economía
- Equilibrio parcial y general
- Teoría subjetiva del valor, es decir, la idea de que el valor recae en la utilidad marginal
- Individualismo Metodológico
- 'Libertad' económica: No intervención del Estado en la economía
- El mercado encuentra el equilibrio por sí mismo (incluido el mercado de trabajo)

Desde un primer momento Alfred Marshall separa teóricamente *lo Económico* de lo *Político*, durante los años en que impartía su cátedra en Cambridge “el legado perdurable de éste [su] viaje personal fue la aplicación de exámenes profesionales separados para la Economía y Política que él estableció en 1903, lo que describió como su *ambición más acariciada*” (Thornton, 2014, págs. 83-84). A diferencia de los otros autores marginalistas, es con él que por primera vez comienza a pensarse que la economía no es determinada únicamente por la oferta o la demanda, sino por ambas; entonces yace aquí, particularmente en la tradición inglesa, un rompimiento con los clásicos (llamados también los economistas del lado de la

oferta) cuando Marshall dota de igual importancia a la oferta y la demanda²⁷; mediante el uso de *una metáfora brillante*, al argumentar que “si era la hoja superior o inferior de un par de tijeras la que cortaba el papel era como discutir si la demanda o la oferta determinaban el precio” (Thornton, 2014, págs. 84-85).

A partir del uso de un lenguaje sumamente matemático²⁸, y de la creación y uso de las curvas de oferta y demanda, Marshall desarrolla el concepto de equilibrio parcial, el cual entiende como sujeto al horizonte temporal, es decir, sujeto al corto, mediano o largo plazos, así como a una situación o mercado específicos (razón por la cuál debe ser diferenciado de los pensadores de la Escuela Lausana²⁹). A su vez Marshall desarrolla, para su utilización dentro del campo económico y su *equilibrio parcial*, el concepto de *ceteris paribus*, con lo cual busca conservar aquellas variables no económicas fuera del análisis económico, manteniéndolas como una constante en las ecuaciones, de forma que el análisis de los factores económicos fuese más sencillo.

En el planteamiento marginalista, la discusión sobre en qué radica el valor intrínseco de todas las cosas³⁰ ya no tiene cabida, pues, para los Marginalistas, el valor se entiende ahora subjetivo, es decir, que varía dependiendo de la utilidad marginal³¹ que el bien o servicio le brinde a cada persona, es decir, “se tratará de la utilidad³² que ‘cada’ consumidor, que será ‘soberano’ en su subjetividad individual, le da al bien en cuestión” (Castillo & Arpe, 2019, pág. 1) y no de la variación en el trabajo, o de los costes de producción, como señalaban los

²⁷ Esta teoría es una característica que distingue a Marshall de los demás marginalistas o neoclásicos, y fungirá como antecedente al Keynesianismo.

²⁸ Se debe recordar que Alfred Marshall es matemático antes que economista. Thornton (2014) menciona éste como uno de los aspectos destacables de Marshall al decir que “cualquier persona que se haya apartado de la economía debido a su reputación de ecuaciones complejas gráficas intrincadas y algebra ininteligible puede culpar a Alfred Marshall” (pág. 81).

²⁹ Parod Ordóñez & Prada Serrano (1979) señalan que si bien “Marshall conoció la teoría general de Walras y Pareto, [este] no puede ser considerado como continuador de ella debido a que su análisis fue más restringido y utilizó el método del equilibrio parcial para obtener conclusiones del estudio de temas concretos” (pág. 46).

³⁰ Discusión en la cual, hasta ese momento, se había llegado a un consenso: el valor intrínseco de todas las cosas era dado por el trabajo, con sus respectivos matices teóricos (en Marx, por ejemplo, se trataba del tiempo de trabajo socialmente necesario para realizar un determinado bien).

³¹ En economía se entiende este concepto como el cambio en la cantidad de x , cuando se da un cambio en una unidad de y (siendo x y y dos bienes cualesquiera). Aplicando la misma lógica puede definirse entonces la *Utilidad marginal* como la variación (aumento o disminución) de la utilidad total que produce un bien o servicio cuando se consume una unidad adicional de él.

En este concepto de utilidad “la mesurabilidad de la utilidad no es necesaria para el análisis económico, puesto que lo importante es establecer un orden de preferencia y de indiferencia, para cuantificar la satisfacción que diversas combinaciones de bienes le producen al consumidor” (Parod Ordóñez & Prada Serrano, 1979, pág. 33).

El concepto de marginalidad, sin embargo, ya había sido tratado antes por David Ricardo. “La idea de lo “marginal” es, de hecho, una generalización de un concepto que existía previamente en ciertos planteos de la escuela clásica: el de la productividad marginal decreciente, que había resultado central para la teoría de la renta diferencial de Ricardo (e incluso había aparecido en algunas deducciones de Adam Smith)” (Castillo & Arpe, 2019, pág. 2). Sin embargo, este concepto se usa de una manera general dentro de esta corriente económica.

³² Haciendo referencia a la utilidad marginal, y no así a la utilidad total, tal como señala Jevons “a los distintos grados de utilidad de las diferentes porciones del bien” (Castillo & Arpe, 2019, pág. 9).

Clásicos. En esta Teoría Marginal del Valor es que recae el segundo rompimiento que los autores antes mencionados tienen para con la Escuela de Pensamiento Clásica.

A partir del concepto *utilidad marginal*, central para la concepción de la Revolución Marginalista, se puede apuntalar la relación que los marginalistas guardan con el Individualismo Metodológico, para el cual “todas las instituciones, pautas de comportamiento y procesos sociales pueden ser explicados, en principio, en términos de individuos únicamente: de sus acciones propiedades y relaciones. Es una forma de reduccionismo, lo que significa que nos obliga a explicar fenómenos complejos en términos de sus componentes más simples” (González, 1993, pág. 440).

Sobre el Individualismo Metodológico, algunos autores señalan que “la utilidad [en la teoría] de Jevons es personal, individual e intransferible. Jevons, por consiguiente, es el introductor del individualismo metodológico” (Granados, 2020, pág. 216). Otros autores señalan a Karl Menger como el autor que “insistió en que el método de la economía debe asentarse sobre una base individualista, y que de lo que se trata es de estudiar las conductas de los seres humanos abocados a la actividad económica” (Castillo & Arpe, 2019, pág. 10), y otros tantos remiten el inicio de este cambio a Max Weber, quien, además “tiene una visión muy específica de lo que es la racionalidad [...] que arranca básicamente del ámbito económico” (González, 1993, pág. 436).

De una forma u otra, el Individualismo Metodológico inicial³³, que “nace -y se desarrolla- en oposición a las tradiciones científico-sociales que buscan una comprensión holística (o sistémica) de la realidad social” (González, 1993, pág. 440), es una característica destacable de todas las corrientes de corte marginalista que aparecen en el Cuadro 1 y que, en el contexto histórico en que aparecieron, “sus pretensiones apuntan hacia la formulación de una metodología específica de análisis de la realidad social [que, además] se ha prolongado hasta nuestros días en las diversas teorías de la *rational choice* y la acción colectiva” (González, 1993, pág. 434).

Para estas corrientes, al ser los individuos y sus decisiones, el centro explicativo de los problemas económicos se sobre entiende que, en la búsqueda por el bienestar propio, la conjunción de elecciones que los agentes toman ‘de forma libre’ para satisfacer sus respectivas utilidades marginales, llevará a una situación óptima en la que se maximiza el ‘bienestar’ de forma colectiva. Se deja entrever en esta idea la influencia de Smith y en

³³ Es menester hacer la aclaración puesto que, si bien, los autores que se hallan en el horizonte del individualismo metodológico contemporáneo retoman al Individualismo Metodológico de Max Weber, quien buscaba o tenía esperanzas en encontrar un conocimiento totalizador considerando la suma de las partes, estos autores “van más lejos que Weber en lo que toca a la imposibilidad de acceder a la realidad social como totalidad, así como también en lo que concierne a la naturaleza de la sociedad [pues] estos autores asumen en forma militante una actitud anti sistémica, lo cual los conduce evidentemente a enfrentarse con los que de una u otra forma defienden posturas holísticas” (González, 1993, pág. 443), es decir, ellos han renunciado a la búsqueda por la explicación de la totalidad a partir de la unidad; únicamente buscan estudiar lo particular.

general de los clásicos, y es de hecho, esta idea, por la cual se les denomina a estas corrientes ‘neoclasicistas’.

Por su parte Leon Walras (quien es considerado el fundador de la escuela Lausana), en palabras de Parod y Prada (1979) “plantea en forma completa la teoría del intercambio” (pág. 28), donde cada bien representa para cada individuo un determinado nivel de bienestar; al existir una infinidad de bienes el individuo debe incurrir al intercambio para obtener la máxima utilidad de cada bien dependiendo de sus posibilidades.

Para desarrollar esta teoría, Walras usa concepto de la competencia perfecta “mediante el cual la libre entrada y salida de vendedores y compradores del mercado determina el precio de equilibrio para el intercambio de una mercancía, [de forma tal que] existirá el intercambio para la persona hasta aquel punto en el que la razón de las utilidades marginales de dos bienes se iguale a la razón de sus precios respectivos” (Parod Ordóñez & Prada Serrano, 1979, págs. 22-23), sin que un agente externo pueda determinar dichos niveles de utilidad.

Por otro lado, Vilfredo Pareto continúa el trabajo de Walras y *reformulando* la célebre ‘Mano Invisible’ de Adam Smith. Los seres humanos, actuando libremente y sin interferencia estatal en los mercados, alcanzarían, según Pareto una situación ‘óptima’ de satisfacción de sus necesidades, dados los recursos escasos existentes. A este óptimo llegará el mercado automáticamente, por medio de los movimientos de oferta y demanda, al alcanzar el punto de equilibrio, un equilibrio general, y ninguna intervención estatal estará en condiciones de reunir la ‘información’ necesaria de las infinitas decisiones individuales que permiten alcanzar este punto óptimo. Pareto pretenderá así ‘demostrar científicamente’ la superioridad del libre mercado por sobre cualquier intervención estatal o intento de planificación. (Castillo & Arpe, 2019, pág. 11). Cuando esta situación sucede y se mejora la situación de un individuo sin empeorar la de ningún otro, se le conoce como Óptimo o Eficiencia de Pareto.

Esta idea de excluir al Estado como actor económico o regulador de la economía, basado en el individualismo metodológico, continúa observándose en los distintos autores de las diferentes escuelas de corte marginalista, y termina por exacerbarse con Hayek (que pertenece a la subescuela Austriaca) a mediados del siglo XX, quien continúa usando este esquema analítico y propone que el Estado no se haga cargo de los servicios básicos; señala que, si el mercado no se interesa de forma ‘natural’ por estas actividades, es porque el Estado tiene el monopolio de las mismas, y al deshacerse este, los particulares encontrarán incentivos para invertir en ellas.

De esta forma, el papel del Estado en Hayek, a diferencia del pensamiento de Smith y Los Clásicos, no debe estar limitado a únicamente realizar determinadas actividades que el mercado no absorbe, sino que debe fomentar la inmersión de los particulares en dichas actividades y estar ‘subsumido’ al mercado, es decir, funcionar bajo y para beneficio de su

lógica³⁴, pues, para Hayek y sus sucesores, al impulsar la actividad comercial sin barreras o límites, el individuo se verá obligado a luchar por la consecución de sus intereses, e incentivado a entrar al mercado y participar en la actividad económica de la forma que fue expuesta anteriormente, es decir, sin barreras.

Pese a que se desarrollaron teorías opuestas a las que compartían las escuelas neoclasicistas, tales como el socialismo utópico o científico, la manera de pensar de los marginalistas, bajo el cuerpo de teorías antes mencionado, fue ganando terreno no sólo en las universidades sino a la hora de hacer política.

Es por este motivo que la tradición neoclásica terminó convirtiéndose en la principal forma de entender y hacer economía, desde sus inicios hasta entrado el primer tercio del siglo XX (teniendo un pequeño cese después de la Crisis del 29 y volviendo a ser retomado con fuerza alrededor del mundo a partir de la Crisis del Petróleo en la década de los 70's³⁵).

Sin embargo, la historia del pensamiento económico ha dado giros fascinantes e inesperados. Las políticas derivadas de esta forma de pensar no solo fueron la antesala a la crisis económica que se avecinaba, sino que, tal como señalan autores de la talla de John K. Galbraith (1908- 2006), fungieron como preámbulo y causa de la misma Gran Depresión.³⁶ Por lo tanto, la tradición neoclásica y sus principales teorías no se salvaron del escrutinio y la crítica. Como suele suceder con los distintos campos del saber humano, estos se van perfeccionando a medida que pasa el tiempo y se dan nuevas revisiones a los pensamientos predominantes en determinadas épocas.

V. El legado de Marshall

Se le considera como pionero de la Economía del Bienestar a Arthur Cecil Pigou (1877-1959), quien fuera discípulo de Alfred Marshall, dentro de la tradición inglesa del neoclasicismo. Pigou usa el mismo esquema de pensamiento, es decir, el mismo cuerpo de teorías y postulados de la escuela neoclásica, por lo que puede considerársele una continuación de dicha escuela. De hecho, algunos autores³⁷ le llaman a La Economía del

³⁴ La información presentada en este párrafo es mejor explicada en las últimas páginas 83- 87 del texto de Botticelli, S. (2018). DOS CONCEPCIONES LIBERALES DEL ESTADO: ADAM SMITH Y FRIEDRICH HAYEK. *Praxis Filosófica Nueva serie, No. 46, 61-87*.

³⁵ Durante este último periodo mencionado, de la década de los 70's a la actualidad, las teorías económicas convencionales o *mainstream*, se siguen desarrollando bajo el Individualismo Metodológico (IM), pero algunos hacen la distinción entre el IM de Max Weber y el IM Contemporáneo, el cual "guarda muchas afinidades con el neoconservadurismo, lo que significa un alineamiento con una estrategia de lucha contra todo lo que tenga connotaciones de revolución o social, llámesele Estado benefactor, nuevos movimientos sociales o Teología de la Liberación. Las funciones de legitimación de los programas neoliberales que se implementan en América Latina tampoco son ajenas a los teóricos de la *rational choice*" (González, 1993, pág. 445).

³⁶ Se puede encontrar más información al respecto en el primer capítulo del libro de Novelo Urdanivia, F. (2013). DE KEYNES A KEYNES. La crisis económica global, en perspectiva histórica. México: citesa.

³⁷ Como lo es el caso de Parod Ordóñez, M., & Prada Serrano, E. (1979), quienes usan el concepto en el prefacio de su tesis nombrada *La teoría del Bienestar*.

Bienestar “la parte final de la teoría microeconómica” como si no hubiese un aporte para la teoría convencional más allá la Economía del Bienestar; dichos autores señalan que “la Economía del Bienestar le debe más a la Escuela Neoclásica que a ninguna otra corriente del pensamiento desarrollada con anterioridad, ya que puede considerarse como una conclusión de la Teoría del Equilibrio” (Parod Ordóñez & Prada Serrano, 1979, pág. 4).

Existen distintos conceptos y nociones que la Economía del Bienestar retoma de las diferentes corrientes marginalistas. Sin embargo, es importante destacar por sobre todos, los aportes que dejó para la posterior construcción de este nuevo desarrollo teórico Alfred Marshall, entre los que podemos encontrar “la distinción entre el corto y el largo plazo, el uso extensivo de los modelos de equilibrio parcial para describir el comportamiento económico, el equilibrio del precio y del producto resultante de la interacción de la oferta y la demanda” (Milton H, 1975, pág. 394), entre muchas otras ideas.

Varios de estos conceptos eran compartidos por otros marginalistas, pero el aporte de Marshall a la Teoría del Bienestar “involucra un análisis que ningún economista había desarrollado lo suficiente hasta entonces, los cuales pueden resumirse en sus conceptos acerca del equilibrio entre la oferta y la demanda, las consideraciones sobre el corto y largo plazo y la teoría del excedente del consumidor³⁸, siendo esta última de capital importancia para la teoría del bienestar de Pigou” (Parod Ordóñez & Prada Serrano, 1979, pág. 48).

En un momento en que tanto el socialismo como las ideas ultranacionalistas estaban ganando más terreno y la teoría explicativa convencional o *mainstream* atravesaba por una crisis, surgen nuevas propuestas que prometían ir un paso adelante en la resolución de problemas económicos que aquejaban a esta época.

Dentro de Cambridge, durante los años en que se fortalecía y expandía la Economía Neoclásica como teoría *mainstream*, surgen dos figuras realmente importantes para la Economía: Arthur Pigou (1877- 1959) y John Maynard Keynes (1883- 1946).

³⁸ La diferencia entre el precio que un consumidor está dispuesto a pagar por un bien y lo que realmente paga. Esta teoría “es la base de la economía del bienestar elaborada por su sucesor en Cambridge, el profesor A.C. Pigou” (Parod Ordóñez & Prada Serrano, 1979, pág. 55).

B. Fallos de Mercado y Economía del Bienestar

Y los que investigan poco o, simplemente, no investigan en las causas naturales de las cosas, tienen inclinación a suponer e imaginar varias clases de fuerzas invisibles.

Thomas Hobbes
(Leviatán, parte I, cap. 11)

En última instancia todas las tendencias o escuelas económicas buscaron y aún lo hacen actualmente, a través de sus múltiples premisas, el logro de un mayor bienestar.

Daverio Vinicio

Como fue mencionado anteriormente, en el caso de las teorías de corte marginalista podían observarse ciertas flaquezas teóricas que imposibilitaron la explicación de hechos económicos que se avecinaban ya en el inicio del siglo XX. Los críticos a estas teorías suelen señalar las siguientes debilidades teóricas:

- Carácter ahistórico:

Derivado de la pretensión por separar la economía de la política, y con la finalidad de focalizar el análisis económico en factores ‘meramente económicos’, es que surge en la teoría el concepto de *ceteris paribus*, que si bien, cumple con el objetivo de simplificar el análisis y la creación de modelos, trae consigo una debilidad en la estructura del análisis, pues se excluyen factores tales como el contexto histórico, geográfico o el marco institucional, que de hecho sí afectan el desenvolvimiento económico, pues, tal como señala González (1993) “no es posible alcanzar un conocimiento del todo social porque ese todo social se fragmenta en sus ámbitos fundamentales, es decir, en sus ámbitos tecnoeconómico, político y cultural” (pág. 442), por lo que debe considerarse tanto el contexto histórico como el geográfico, político, etc.

La economía no es atemporal, ahistórica ni simétrica, pero estas teorías se olvidan de las características dinámicas de la economía. A su vez se pierde el objetivo de lo que inicialmente

buscaba la Economía Política, es decir entender el funcionamiento de determinados aspectos económicos y cómo estos pueden llevar al Buen Vivir³⁹ o al mejoramiento de la sociedad⁴⁰; con los neoclásicos y la separación teórica antes mencionada se deja de lado esta aspiración.

- Carácter irreal:

En la búsqueda por la independencia de la economía como ciencia, varios de los autores de corte marginalista⁴¹ justificaron la cientificidad de la economía en la matematización y posterior modelación de esta. Bajo este dogma, se llegó a la construcción de distintos modelos (pilares de estas escuelas de pensamiento económico) que pretendían explicar la economía, tales como el Equilibrio Parcial y General, pero para los cuales se usaron teorías que partían de supuestos alejados de la realidad.

Para la teoría convencional, por ejemplo, el valor recae en la utilidad marginal que un bien o conjunto de bienes le brindan al individuo, sabiendo cuáles son sus gustos y preferencias, y basándose en la información plena de que ellos disponen sobre el mercado, es decir, que el individuo toma de forma autónoma y racional las decisiones que terminarán por afectarle, ergo, se trata de un escenario donde no existe la incertidumbre para ninguno de los individuos.

El conjunto de estas decisiones con información plena llevará a los mercados a un equilibrio (incluyendo al mercado de trabajo), utilizando plenamente todos los factores de la producción (incluyendo el trabajo mismo).

Estas suposiciones rara vez se observan en la vida real, y parecen ser más excepciones que la regla. Respecto a ello, José Ayala (1996) trae a colación la frase de Malthus que reza que “un escritor puede hacer cuantas hipótesis le plazca, pero si presume lo que no es prácticamente verdadero, excluye la posibilidad de sacar de sus hipótesis una conclusión práctica” (pág. 223).

- Carácter reduccionista (Individualismo Metodológico):

El Individualismo Metodológico surge como una nueva postura que busca explicar el todo a partir de la acción individual, o, en su defecto “la afirmación de la imposibilidad de alcanzar una comprensión del todo social en cuanto tal, ya que el mismo es inexistente” (González, 1993, pág. 445). La crítica señala entonces que “la realidad social es de naturaleza estructural

³⁹ Este es un concepto que viene desde Aristóteles. Para más información véase Lledó, E. (11 de 04 de 2010). Reflexiones sobre el concepto de buen vivir en la cultura occidental (O. Abasolo, Entrevistador).

⁴⁰ Tanto las escuelas preclásicas como los Clásicos solían poner especial énfasis en cuestiones morales que rodeaban el hacer económico. Puede observarse este detalle en la primera parte del actual capítulo.

⁴¹ Deben ser excluidos de esta generalidad la mayor parte de la Escuela Austriaca, pero no así todos estos autores, razón por la cual son incluidos los que comparten características de esta corriente, en los antecedentes de este capítulo.

(sistémica) y, en consecuencia, es algo más que la sumatoria de los individuos que la constituyen” (González, 1993, pág. 444), más que la suma de las partes o la ‘*extensión de las elecciones individuales*’⁴².

- ‘Libertad’ económica (o la no intervención del Estado en la economía):

La idea de que el Estado no debe intervenir en la economía surge a partir de esta filosofía, metodología, y el conjunto de teorías basadas en supuestos, en la mayoría de los casos, irreales. La realidad social y económica es mucho más compleja, y la historia demostraría que este último punto, respecto a la participación o no del Estado, debería replantearse, pues el libre mercado, como sistema económico predominante comenzó a mostrar sus graves primeros signos de imperfección.

Es entonces que la tradición neoclásica quedó rebasada por la realidad a la hora de intentar resolver problemas usando sus esquemas de pensamiento, durante la crisis de 1929. Ésta, su imposibilidad explicativa, dio paso y oportunidad al surgimiento de nuevos pensadores y corrientes de pensamiento que buscaban el perfeccionamiento y una mejor adaptación de las teorías existentes a la realidad.

Tal fue el caso de Arthur Pigou (1877- 1959) y John Maynard Keynes (1883- 1946), cuyas teorías y aportes le dieron otra perspectiva al estudio y comprensión de la economía y dejaron opacado al neoclasicismo y la aplicación de políticas que estuvieron basadas en el mismo durante un largo periodo de tiempo.

Usando inicialmente el mismo cuerpo teórico para el análisis, Pigou reformula la teoría convencional sin romper del todo con ella e introduce conceptos que hoy son pilar de las políticas económicas de muchos países, y tanto él como Keynes, quien fuera su discípulo, llegan a una conclusión respecto a la participación del Estado que es diametralmente opuesta a la de las tradiciones clásica y neoclásica, pues, ambos economistas son entusiastas de y confían en el Estado como forma de arreglar los fallos de mercado.

I. Pigou y la Economía del Bienestar

La aseveración (antes mencionada) de que Pigou reformula la teoría convencional sin romper del todo con ella, encuentra cabida, pues para Pigou el Óptimo de Pareto⁴³ es aceptable parcialmente como una teoría válida, debido a que muchos de sus supuestos (es decir, la libertad de comercio o de movilidad a los factores de la producción, racionalidad de los

⁴² Concepto tomado de J. Elster, en González, L. A. (1993). El "individualismo metodológico" de Max Weber y las modernas teorías de la elección racional. Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, ISSN 2520-0526, N°. 34, pág. 444

⁴³ Se debe recordar que el Óptimo o Eficiencia de Pareto se trata del punto de equilibrio donde se alcanza la máxima eficiencia, es decir, donde se mejora la situación de un individuo sin empeorar la de ningún otro.

agentes económicos, competencia perfecta, etc.) y, por ende, sus conclusiones, caen en la irrealidad la mayoría de las veces.

Por este motivo, aunque Pigou parte de los mismos supuestos que la teoría neoclásica, y usa el Óptimo de Pareto como forma de saber que se está en el mejor escenario posible, cambia el sentido de su estudio, buscando el punto de mayor *bienestar*, pero sin que este sea necesariamente el punto de mayor *eficiencia*.

Pigou logra entonces el cambio antes mencionado, sometiendo la Función de Bienestar Paretiana, que subyace a su curva (W), a determinadas restricciones (condiciones y especificidades) para cada sociedad, dependiendo del caso de estudio, acercando con ello la teoría a la realidad.

Dichas restricciones pueden entenderse también como los juicios de valor socialmente aceptados (y no únicamente los juicios de valor aceptados de forma privada e individual), y estos definen, a su vez, qué entiende cada sociedad por la palabra *bienestar*. El concepto de *bienestar* no es ni de lejos algo trivial, por el contrario, su definición se encuentra constantemente en discusión, como se ha señalado previamente, parece tratarse más de un término subjetivo que de uno objetivo, por no hablar de que su medición es algo aún más complejo.

Con fines prácticos será usada en esta investigación la definición de Duarte y Jiménez (2007) quienes entienden el bienestar como “el sentir de una persona al ver satisfechas todas sus necesidades en materia fisiológica y psicológica, en el presente, así como contar con expectativas alentadoras que le sustenten su proyecto de vida” (pág. 305)⁴⁴.

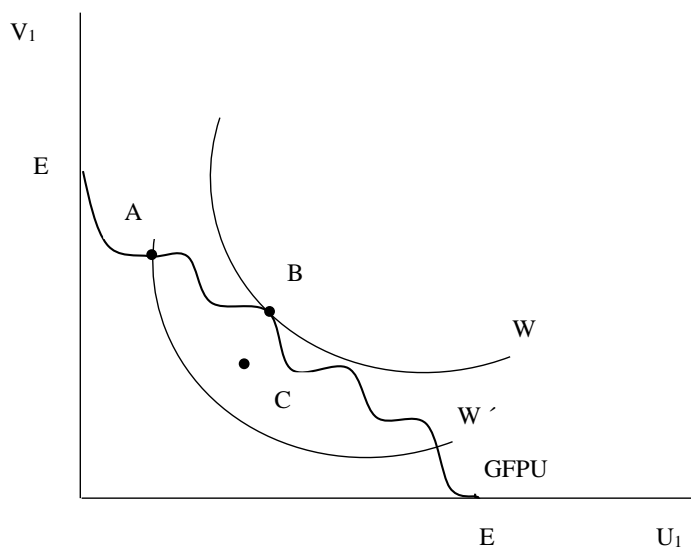
Las definiciones anteriores tienen cabida siempre que se entienda que estos economistas están hablando en ellas de *bienestar individual*, por lo que puede entenderse que el *bienestar social* es “la saciedad que experimentan los individuos que componen una comunidad en materia de sus necesidades desde las más vitales, hasta las más superfluas, así como la prospectiva aspiracional y su factibilidad de realización en un lapso admisible” (Duarte & Jiménez, 2007, pág. 305), que, como fue señalado anteriormente, es subjetivo, pues atañe a los sentires o a las aspiraciones de una sociedad determinada, ya que las sociedades no son homogéneas.

El bienestar social para una población determinada puede entonces tomar distintas formas, pues puede ser el punto máximo de eficiencia, considerando la escasez de recursos y la distribución inicial de los mismos, puede consistir en una mayor equidad redistributiva del ingreso, aun cuando se sabe que puede perderse con ello algo de eficiencia, etc. A esta definición de lo que es el bienestar se le llama compromiso (*trade-off*) entre eficiencia y

⁴⁴ O incluso, puede ser considerada la definición de la RAE, que señala sencillamente que el bienestar se trata del “conjunto de las cosas necesarias para vivir bien” (RAE, 2021).

equidad⁴⁵. El concepto será explicado con mayor detalle a continuación, y para su mejor comprensión puede observarse la Gráfica 1.

Gráfica 1 Trade-off entre eficiencia y equidad.



Fuente: Extraído de Porto, A. (1989). *Economía del Bienestar. Economía, la plata, Vol XXXV, Nro, 1-2, 71-100. Cuadro no. 1; pp. 75*

Para encontrar este Punto de Bienestar⁴⁶, primero se definen las condiciones de eficiencia para los distintos factores productivos, que a su vez definirán la frontera de posibilidades de utilidad (GFPU). Al mismo tiempo se crea una restricción o condición de equidad distributiva, donde el valor marginal social del bien q_1 (q_2) para la persona uno debe ser igual al valor marginal social de ese mismo bien para la persona 2. De la forma tradicional, se busca el punto que maximiza la eficiencia (Porto, 1989, pág. 74).

Si el Primer Teorema de la Economía del Bienestar (que son básicamente todos los postulados de la economía neoclásica antes mencionados, es decir, la libertad de comercio o de movilidad a los factores de la producción, racionalidad de los agentes económicos, etc.) se cumplen, entonces existen los mercados perfectamente competitivos y el Equilibrio de Pareto es Pareto-Eficiente. Sin embargo, estos puntos de equilibrio Pareto eficiente dependen

⁴⁵ De aquí en adelante, durante este subcapítulo serán retomados ciertos conceptos de esta fuente de información: Economía del Bienestar en general en Porto, A. (1989). *Economía del Bienestar. Economía, la plata, Vol XXXV, Nro, 1-2, 71-100.*

⁴⁶ Esto en un modelo sencillo donde sólo se tengan “2 factores, 2 bienes, y 2 personas. la comunidad dispone de una cierta dotación de factores homogéneos, divisibles y cuya oferta se supone, por simplicidad, perfectamente inelástica a precios e ingresos, (...), los factores se transforman en bienes capaces de satisfacer necesidades humanas por medio de la tecnología que está presentada por funciones de producción” (Porto, 1989, pág. 76)

de las distribuciones iniciales de la propiedad de los factores entre las personas del modelo, no importando que dicha distribución sea ‘justa’ o no. Es decir, el modelo, hasta este punto, no involucra cuestiones morales o de los juicios de valor, sino únicamente de eficiencia del uso de recursos.

El punto A indica el logro de la máxima eficiencia, es decir, el equilibrio Pareto-eficiente. El punto B es el logro de la máxima eficiencia, pero donde además existe una mayor equidad distributiva. Ambos puntos muestran, que de cumplirse los supuestos de la teoría neoclásica “cualquier asignación de recursos Pareto-eficiente puede ser alcanzada por mercados competitivos” (Porto, 1989, pág. 76), en otras palabras, tanto el punto A, como el punto B, en cuyo caso, el punto de equilibrio más deseable es aquel que es eficiente y equitativo al mismo tiempo, es decir, el punto B.

Sin embargo, si esta situación B no es posible, o alguno de los supuestos bajo los cuales funciona esta teoría, no se cumplen, se da la disyuntiva, el *trade-off* entre eficiencia y equidad, que indica “cuánto se estaría dispuesto a perder de ingreso global de la economía para lograr una distribución más igualitaria de las utilidades -o ingresos- de las personas” (Porto, 1989, pág. 76).

Dicha disposición a ceder eficiencia por equidad distributiva o *trade-off*, puede representarse con el punto C. Dependiendo de la sociedad de la que se hable, el punto C, que indica menor eficiencia con una mejor distribución, puede ser socialmente más aceptable que el punto A, que es simplemente eficiente pero inequitativo, y viceversa. Dependiendo de las preferencias y juicios de valor, existirán las sociedades que preferirán una mayor eficiencia, aunque se carezca de, o se tengan bajos niveles de equidad, así como habrá otras que prioricen la equidad.

Por ello es importante definir la Función del Bienestar (no sólo las variables que subyacen a la función, sino las restricciones que dependen de los juicios de valor socialmente aceptados) sobre la cual se estará trabajando, pues una vez que se tiene noción de cuánta disposición a perder eficiencia por ganar equidad, existe en una sociedad, se pueden tomar acciones para llegar al nuevo punto deseable C (esto en caso de que alcanzar el punto B no sea posible). Dichas acciones pueden ser llevadas a cabo por medio de ciertos mecanismos con los que cuenta el Estado, tal como la política fiscal que incluye la política de ingresos, de gastos, el endeudamiento, etc.

Esta no sería la única vez que se trataría en Pigou el tema de la intromisión del Estado en la economía, entendiéndole como necesaria frente a determinados casos. Es por este motivo que existen autores quienes señalan que Pigou “tenía una gran fe en el papel que los Estados pueden desempeñar no sólo en la gestión de la economía, sino también en el comportamiento mismo de las personas, ante el cual el Sector Público no podía permanecer neutral” (Cabrillo, 2015).

A su vez, Pigou avanza a pasos agigantados en lo que respecta a hacer una diferenciación entre el producto social y el producto privado; entre el producto neto marginal social y producto neto marginal privado, en donde producto neto marginal social puede ser entendido como “el incremento en la producción total como consecuencia de la utilización marginal de los recursos, independientemente de las personas o empresas a las cuales reviertan las diversas porciones que integran este producto, considerando de esta forma que el empleo de factores de producción por parte de una empresa puede favorecer al total de la industria creando economías externas en ella” (Parod Ordóñez & Prada Serrano, 1979, págs. 61-62), y a su vez los beneficios de este producto neto marginal social, pueden retornar al sector privado.

Por otro lado, el producto neto marginal privado puede ser definido como el incremento en la producción total privada como consecuencia de la utilización marginal de los recursos, incremento que, además “regresa directamente a la empresa que ha utilizado recursos adicionales” (Parod Ordóñez & Prada Serrano, 1979, pág. 62).

En otras palabras, el producto neto marginal privado puede considerarse como una parte sustancial del producto neto marginal social. A su vez, este último (el producto neto marginal social) puede aumentar o disminuir al añadir al en una unidad adicional cualesquiera de los factores productivos privados o sociales (pudiendo estos dos últimos repercutir o no en un incremento o disminución proporcional o más que proporcional en el producto social), lo que coadyuvaría en la consecución de un mayor bienestar privado o social.

Es decir, la inversión en el sector privado o público que dé como resultado un incremento en el producto neto marginal social puede ser benéfico para la sociedad en general. Pese a estar relacionados entre sí, y como un recurso en la construcción del bienestar total de la sociedad, el bienestar social y el privado pueden tomar caminos distintos; ahí yace la importancia de su separación conceptual, así como en el hecho de que el producto de uno puede afectar al otro de forma *externa* (ya sea de forma positiva o negativa), lo cual es el núcleo de lo que entendemos actualmente como *externalidades*.

En la jerga económica se entiende una externalidad como “la satisfacción o insatisfacción, que perciben personas ajenas al negocio [o a cualquier actividad económica], cuando un miembro de la comunidad utiliza recursos adicionales para la producción de bienes y servicios” (Parod Ordóñez & Prada Serrano, 1979, págs. 65-66), o simple y sencillamente “a la influencia de las acciones de una persona en el bienestar de otra” (Rojas Merced, 2015, pág. 4), y se trata de un *fallo de mercado*.

Para Pigou, el verdadero problema radicaba entonces en encontrar un óptimo al estilo Pareto, pero considerando los detalles antes expuestos, es decir, considerando que hay escenarios en los que es preferible una mayor equidad a una total eficiencia y a que, los productos

marginales del sector social y privado pueden afectar (positiva o negativamente) al producto total social y viceversa.

Este análisis tiene “el fin de que la satisfacción sea lo más alta posible para todos los participantes, llegando incluso a aceptarse la intervención limitada del Estado en aquellas actividades que por sí solas y mediante el mecanismo de la competencia perfecta no logren la igualación del valor del producto marginal neto social en todos los posibles usos de los recursos” (Parod Ordóñez & Prada Serrano, 1979, pág. 63); en aquellos escenarios donde se aspire a llegar a una mejor distribución del ingreso; y para aquellas actividades (ya sean privadas o sociales) que generaran externalidades negativas, el papel del Estado era necesario pues Pigou “pensaba que se podían corregir mediante impuestos y subvenciones públicas” (Cabrillo, 2015).

Estas son algunas de las conclusiones a las que Pigou llega, y que son el núcleo de la Economía del Bienestar. Dichas conclusiones son importantes para la presente investigación porque, al final, son el inicio o antecedente directo de las próximas teorías que consideran el papel del Estado en la economía como benéfico o deseable cuando existen fallos de mercado, como lo es el de las externalidades negativas, y más específicamente, aquellas teorías que justifican el cobro de impuestos por las mismas razones y abordan dicho tema con mayor profundidad.

A su vez la Economía del Bienestar es una parte fundamental para entender la Economía Pública como una rama de estudio de la economía en general. Ésta última tiene una mayor complejidad por ser la conciliación entre la Economía del Bienestar y otras teorías como la teoría de la Elección Pública, que se desarrollarían años después en la Historia del Pensamiento Económico, de forma que considera el papel de otras instituciones en el quehacer económico, brindando una visión explicativa más amplia y completa, razón por la cual, la Economía Pública es usada como referente teórico a lo largo de esta tesis.

Aquellas conclusiones a las que llega Pigou, que giran en torno al papel del Estado en la economía, pronto fueron retomadas por su discípulo John Maynard Keynes, quien en un contexto de crisis y desempleo, desarrolla avances en la teoría económica, que servirían para reivindicar la concepción que, no sólo la academia tenía sobre la intervención estatal en el quehacer económico como forma de corregir fallos de mercado (sin llegar a la planificación estatal total como respuesta al problema), sino distintos gobiernos alrededor del mundo y el público en general.

II. Keynes

Después de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos vivió un periodo de crecimiento económico sin precedentes, debido en gran medida a que entró de forma tardía a la guerra, el

conflicto no se desarrolló en su territorio pero recibió los beneficios económicos de haber participado en ella y sido parte del bando ganador.

A dicha década de crecimiento se le conoce como los Dorados Veinte, y durante esta etapa “la prosperidad americana⁴⁷ se manifestó en diversos extremos: los salarios se elevaron rápidamente, la capacidad adquisitiva aumentó, se instaló, en definitiva el *american way of life* en el que creció considerablemente el consumo individual y en el que el optimismo no parecía tener fin. El liberalismo económico era extremo, el Estado estaba ausente de cualquier intervención de los mercados” (Serrano Segarra, 2010, pág. 114). Tanto este discurso liberal como las teorías de corte marginalista sobre las cuales estaba fundamentado, fueron preámbulo de la del *Crack* de 1929.

El *Crack* del 29 pronto se tornó en crisis y recesión que afectó no sólo a Estados Unidos, sino a Occidente en general⁴⁸, especialmente a Alemania, que tenía poco de comenzar su proceso de recuperación económica (dadas las sanciones que le fueron impuestas por los demás países al terminar la guerra), y a excepción de la URSS⁴⁹.

Ante este contexto de crisis en el que, encima, recientemente se había dado la implementación de un sistema socialista del otro lado del mundo que cobraba cada vez más importancia tanto dentro de la opinión de la población en general como de los representantes, incluyendo al entonces presidente estadounidense D. Roosevelt, los dirigentes de distintos países comenzaron a cuestionar si la forma en que el sistema económico funcionaba era la correcta, y optaron por un cambio pero no tan radical como la toma de los medios de producción y administración de los mismos por parte del Estado.

En cambio, Roosevelt pone en marcha el New Deal, un plan de recuperación económica en el cual el entonces presidente hizo hincapié en “la necesidad de que el Estado intervenga en la economía, que se adopte una nueva política intervencionista que permita o facilite la recuperación de la economía, la coordinación y regulación estatal de la actividad industrial americana y el nivel adquisitivo de la población.” (Serrano Segarra, 2010, pág. 119). Estas ideas tomarían lugar en las políticas económicas y sociales implementadas por aquel entonces y es entonces que “una nueva economía social de mercado acababa de inaugurarse sentando las bases del Estado de Bienestar.” (Serrano Segarra, 2010, pág. 129).

Esta experiencia estaría acompañada de la nueva teoría que se hallaba en desarrollo. Como fue mencionado, la teoría creada por Keynes forma parte de estas nuevas corrientes que rompían y criticaban, o reformaban las tradiciones clásicas y neoclásicas en los puntos antes expuestos, pero como suele suceder en el desarrollo de una nueva teoría económica, no sólo

⁴⁷ Estadounidense es un término más adecuado, aunque menos común.

⁴⁸ Aunque, como se verá en los siguientes capítulos de forma más detallada, esta crisis en particular no golpeó de forma severa la economía mexicana.

⁴⁹ Que a partir de la Revolución Rusa intentaban implementar un nuevo sistema económico.

retoman ideas y conceptos de los economistas, sino que también recuperan teorías del Estado que fueron creadas y discutidas, por distintos filósofos a lo largo de la historia, tal como es el caso de Hobbes y Rosseau.

Partiendo de la idea de corte iusnaturalista de que el hombre es igual ante los ojos de la naturaleza, Hobbes sostiene que, ante la igualdad de condiciones que le permiten a los hombres acceder a los mismos bienes y recursos que le fueron dados por *Derecho* (el *Derecho natural*), los hombres sentirán desconfianza entre sí, puesto que todos pueden acceder a dichos recursos por lo que intentarán luchar por poseer los mismos, ya sea para ganar seguridad, reconocimiento o estabilidad.

De esta premisa iusnaturalista, Hobbes obtiene una conclusión iuspositivista al considerar que “el estado de naturaleza o [...]el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos” (Hobbes, 1992, pág. 101).

Para poner fin a dicha guerra y llegar a un estado de paz, es necesario que el hombre renuncie a su libertad y “derecho a todas las cosas” (Marcone, 2005, pág. 134), y que a su vez sea encontrada una manera en la que dicha renuncia en forma de acuerdo, sea respetada por todos mediante la instauración de un poder común, “al resultado de este pacto, mediante el cual una multitud se une en una persona artificial, Hobbes le llama Estado [...] al titular del Estado, Hobbes le llama soberano” (Marcone, 2005, pág. 138).

Para Hobbes “el soberano tiene las facultades de determinar los medios más adecuados para alcanzar la paz al interior del Estado, de decidir sobre la guerra y la paz con otras naciones de dirimir controversias [...] de aprobar o desaprobar, los lugares y materias de comercio con el extranjero, de designar ministros y magistrados, de conferir títulos nobiliarios, de acuñar moneda, de establecer impuestos, de hacer levas de soldados, entre muchas otras” (Hobbes, 1992, pág. 142)⁵⁰. La idea central, de interés para esta investigación es aquella que indica que el Estado y su actuación en distintas tareas, son necesarias para conseguir la *paz* dentro y fuera de la nación, es decir, la idea central que justifica la existencia del Estado.

Tal como se mencionó anteriormente, esta construcción de Hobbes es retomada y desarrollada por Rosseau, quien en el capítulo IV de su obra *El Contrato Social*, habla de la necesidad de “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes” (Rosseau, 1762, pág. 45), y tal búsqueda por solucionar dicho problema fundamental encuentra solución con el Contrato Social.

⁵⁰ Las citas de Hobbes fueron extraídas de Marcone, J. (2005). Hobbes: entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo. Andamios vol.1 no.2 México, 123-148.

El Contrato Social consiste en un Pacto de interés común entre soberano y súbitos, en el que los últimos ceden potestades al soberano, y con ello algo de su propia libertad, a cambio de conseguir seguridad y paz, o en palabras de Rosseau (1762) “lo que el hombre pierde por el Contrato Social es su libertad natural y un derecho ilimitado a todo cuanto le apetece y puede alcanzar; lo que gana es la libertad civil y la propiedad de todo lo que posee” (pág. 50). Se trata de un pacto en el que, ambas partes se ven beneficiadas y que, dada la naturaleza del hombre, es necesario, ya que, tal como menciona el autor “el deber, el interés, obligan igualmente a las dos partes contratantes a ayudarse mutuamente, y los mismos hombres deben procurar reunir bajo esta doble relación todas las ventajas que dependan de ella” (Rosseau, 1762, pág. 48), es decir, sacarle el mayor provecho a tal relación.

Dichas ideas son entonces, como fue mencionado anteriormente, retomadas por pensadores que se enfocan en el aspecto económico de la misma. En particular interesa mencionar las conclusiones a las que llega Keynes, quien parte de éste, el concepto de que los seres humanos y sus acciones en conjunto, sin ninguna clase de orden más que el interés propio, no llegan necesariamente a resultados deseables (tal como hace entender Hobbes, al señalar que sin la existencia de un orden se trata de una guerra de todos contra todos), pero lo combina y desarrolla con algunas de las conclusiones a las que llega Pigou.

La combinación de ambas ideas justifica el quehacer del Estado en la economía, incluyendo la exigencia de impuestos para resolver cuestiones tan problemáticas para el funcionamiento del sistema, como puede serlo la falta de empleo, tema que es uno de los focos de atención más fuertes dentro de la teoría Keynesiana.

Keynes realiza una crítica aún más fuerte a los supuestos e irrealidad de las teorías y conclusiones neoclasicistas, pero no las descarta, en cambio, trata de acercar las mismas a la realidad, una realidad dónde el papel del Estado es necesario para subsanar los fallos de mercado. Keynes señala, sobre su crítica a la teoría neoclásica, que ésta “no ha consistido tanto en buscar los defectos lógicos de su análisis, como en señalar que los supuestos tácticos en qué se basa se satisfacen rara vez o nunca, con la consecuencia de que no pueden resolver los problemas económicos del mundo real. Pero si nuestros controles centrales logran establecer un volumen global de producción correspondiente a la ocupación plena tan aproximadamente como sea posible la teoría clásica vuelve a cobrar fuerza de aquí en adelante” (Keynes, 1936, pág. 333).

De esta forma Keynes critica principalmente, entre otras teorías de la Escuela Neoclásica, a la Ley de Say, que como ha sido mencionado, señala que la oferta crea su propia demanda. Keynes apunta que, por diversos motivos entre los cuales puede encontrarse la falta de empleo, existe una desconexión entre la oferta y la demanda que justifica la intromisión del Estado para estimular esta última (la demanda efectiva) y evitar con ello, la llegada de nuevas crisis económicas, o, en el contexto en el que el autor se encontraba, para salir de la recesión en la que se encontraban.

Es decir, Keynes desarrolla algunas de las conclusiones a las que llega Pigou, pero sin dejar de lado las cuestiones filosóficas que atañen a la justificación y legitimación de un Estado, pero con ciertos límites al mismo que no trastoquen la libertad de los individuos.

Keynes no llega a abogar nunca por el socialismo pues señala que “una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena, aunque esto no necesita excluir de cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de Estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de nuestra sociedad” (Keynes, 1936, págs. 332-333). Es decir, si bien para Keynes la ocupación plena puede lograrse por medio del socialismo, este no es el medio más deseable para lograrlo, sino pequeñas intromisiones del Estado en el mercado.

Su principal motivo de objeción a este medio de alcanzar la plena ocupación se trata de la pérdida de la libertad, pues señala que “el individualismo es la mejor salvaguarda de la libertad personal [y] (...) comparado con cualquier otro sistema, amplia considerablemente el campo en que puede manifestarse en la Facultad de elección personal (...) cuya pérdida es la mayor de las desgracias del Estado homogéneo o totalitario” (Keynes, 1936, pág. 334)

En este sentido y sin dejar de lado la necesidad de imponer límites al Estado, tal como se señaló anteriormente, Keynes entiende como benéfica la existencia de impuestos al ingreso, donde el autor hace hincapié en los impuestos a la herencia, pues un sistema progresivo y justo puede ayudar a romper con la desigualdad que es perjudicial no sólo para las personas que reciben un menor ingreso, sino para el funcionamiento del sistema en general.

En un contexto de crisis y recesión económica, donde además se ofrecían soluciones más radicales para solucionar la Gran Depresión y en general los defectos del sistema de libre mercado, tal como la instauración de sistemas socialistas, o el fortalecimiento de regímenes fascistas, esta forma de entender y hacer economía cobró mucha importancia como forma de superar la recesión en Occidente, por lo que predominó en la academia y en la planeación económica de distintos gobiernos (incluido México), durante las décadas posteriores, y hasta el inicio de la década de los ochenta.

Durante la segunda mitad de la década de los setenta, comienzan a hacerse notorios los serios problemas en el bloque encabezado por la Unión Soviética (Brom, 1965, pág. 251), así como la entrada en decadencia del Estado de Bienestar, estando este último basado en teorías de corte Keynesiano, por lo que comienza darse un proceso de recuperación, fortalecimiento y

proliferación de las teorías neoclásicas ya mencionadas, así como el desarrollo de extensiones de las mismas, como pueden serlo la recuperación de las teorías de Irving Fisher (1867-1947), el monetarismo con Milton Friedman (1912- 2006), o las teorías de la Escuela Austriaca, principalmente con Friedrich Hayek (1899-1992).

Se retoma y desarrolla entonces el discurso neoliberal alrededor del mundo, se aplican en distintos países las políticas de corte neoliberal que se basan en estas escuelas de pensamiento económico.

C. Fallos del Estado y Teoría de la Elección Pública

Y los que investigan poco o, simplemente, no investigan en las causas naturales de las cosas, tienen inclinación a suponer e imaginar varias clases de fuerzas invisibles.

Thomas Hobbes
(Leviatán, parte I, cap. 11)

Como se ha mencionado a lo largo del presente marco teórico, a través de la historia han existido diversas teorías económicas que señalan que la inmersión del Estado en la actividad económica no tiene cabida, ya no sólo por ser innecesaria, sino que se considera perjudicial para el desenvolvimiento de la actividad económica. Para estas concepciones, lejos de ayudar a resolver los problemas que pueden aparecer en el mercado, una intervención estatal mal organizada podría ocasionar más problemas para la sociedad en general.

Pueden encontrarse estas premisas muy temprano en la historia del pensamiento económico, ya desde los Fisiócratas, los Austriacos, los Clásicos, y, en general, el grueso de los autores que formaron parte de la Revolución Marginalista. Sin embargo, con la Crisis del 29 se da una pausa, no al desarrollo de estas teorías como tal, sino un cese a tomarlas en consideración a la hora de hacer política económica, pausa que terminó con la Crisis del Petróleo y la entrada en decadencia del Desarrollo Estabilizador a finales del siglo XX, más específicamente, iniciando en la década de los setenta, y de forma más profunda durante los ochenta, cuando comienzan a darse procesos de liberalización y desregulación de los mercados, así como de globalización de la economía.

Es entonces cuando se recuperan las teorías de corte marginalista antes mencionadas, se discuten y se modifican de forma que se crean las nuevas escuelas de pensamiento económico como lo es la Escuela de la Elección Pública, que forma parte también de estas teorías que abogan por un Estado mínimo, razón por la cual la Escuela de la Elección Pública es comúnmente señalada como parte de la Escuela Austriaca, o como meramente neoclásica.

Con estas teorías la Escuela de la Elección Pública comparte (además de otras ideas) el supuesto de que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos pues, al igual que en Smith, señalan que “la eficiencia se logra porque la conducta egoísta de los individuos conduce a elecciones que maximizan los beneficios individuales y, estos se

extienden a la sociedad en su conjunto” (Ayala Espino J. , 1996, pág. 243), es decir, parte del individualismo metodológico usado en las teorías clásicas y neoclásicas.

Sin embargo, en la presente investigación se le entiende, más allá de la discusión de si es una extensión de una u otra escuela de pensamiento económico, como parte de un nuevo conjunto de teorías económicas, el llamado Programa de Investigación Posclásico (entre las cuales también se encuentran el Neoinstitucionalismo, la Nueva Economía Política, la Economía Evolucionista, y la Economía Pública⁵¹), que no solo introducen en su análisis el papel de las instituciones, sino que el estudio de las instituciones en sí mismas y cómo afectan estas a la economía y viceversa.

James M. Buchanan (1919-2013), quien fuera el máximo exponente de la Elección Pública, señala que “el centro firme de la Elección Pública se puede resumir en tres supuestos: (1) individualismo metodológico, (2) elección racional y (3) política-como-intercambio” (Buchanan, 2003, pág. 204), siendo este último supuesto la principal diferencia entre las demás escuelas que defienden la no participación del Estado en la economía, es decir, que la Elección Pública, tal como su nombre lo apunta, “le extiende el ámbito del análisis de las elecciones públicas es decir, aquellas que involucran a los individuos organizados en grupos y a sus diversas acciones colectivas” (Ayala Espino J. , Mercado, Elección Pública e Instituciones, 1996, pág. 243).

De esta forma, para la teoría de la Elección Pública el sistema político (se estudiaron distintas formas de gobierno, pero en este caso se habla de un sistema político democrático) es un mercado como cualquier otro, “un sistema de beneficios y pérdidas [donde] los recursos tienden a moverse hacia su uso más valorado, debido a que se puede predecir que las personas responderán positivamente a los oportunidades que prometen beneficios y negativamente a las que amenazan con pérdidas.” (Buchanan, 2003, pág. 211), es decir, donde los distintos grupos de votantes elegirán mediante el voto a sus ‘representantes’ con base en las promesas que estos hagan y que les sean beneficiosos a cada grupo.

Lo novedoso de esta teoría⁵² es que logra romper con los límites dentro de los cuáles la teoría económica convencional se mueve y estudia la propia economía, de forma tal que entiende a la política como una serie de procesos por los cuales una sociedad debe pasar para elegir cuáles serán las pautas que regirán la normatividad o las *reglas del juego*, mismas que, terminarán por definir cómo se llevan a cabo los procesos electorales. Esto puede observarse mejor en la Ilustración 2.

⁵¹ Principal Escuela de interés para la presente investigación, para cuya comprensión es necesario dar un repaso por las escuelas de pensamiento económico ya mencionadas.

⁵² Así como de las teorías que surgen a raíz de la misma, tal como la Economía Política Constitucional.

Ilustración 2 Reglas del Juego



Fuente: Elaboración propia basada en Buchanan 2003

Para Buchanan, el grueso de los economistas suele estudiar la economía dentro de los dos cuadros más pequeños, es decir, dentro de lo que concierne a las reglas del juego ya creadas, pues consideran el proceso de creación de reglas como exógeno y, “en este sentido, la investigación reciente⁵³ ha incluido la elección de las restricciones” (Buchanan, 2003, pág. 213). De esta forma, la Elección Pública modifica y corrige un aspecto de las teorías de corte neoclásico que era sumamente criticada por sus detractores debido a (entre otras cosas), su carácter reduccionista, que consideraba al mercado como algo natural, como un ente “que funciona sin necesidad de marcos institucionales y jurídicos” (Moreno González, 2017, pág. 61).

Buchanan, al igual que otros economistas, retoma a Hobbes, y “ambos comparten una visión pesimista de un estado de naturaleza (*homo homini lupus*⁵⁴) que les sirve de hipótesis en la que fundar sus pretensiones normativas posteriores” (Moreno González, 2017, pág. 65), estado de naturaleza en el que los hombres viven en guerra unos contra otros, es decir, una situación de anarquía total.

Sin embargo, el resultado de la existencia del Estado es distinto para Hobbes, quien piensa que el absolutismo ayuda a anular la anarquía, mientras que para Buchanan lo hace el Estado actuando bajo un orden institucional que ponga límites a su poder.⁵⁵

Buchanan se preguntaba, entre otras cosas, cómo funciona la política observada dada la estructura constitucional existente, en qué medida podría ser diferente esta política bajo diferentes conjuntos de restricciones constitucionales, así como qué debía hacerse para

⁵³ Aquí el autor se refiere a la Elección Pública.

⁵⁴ El hombre es el lobo del hombre.

⁵⁵ Puede encontrarse más información al respecto en Pérez Bermejo, J. M. (2000). Diferencias internas en la teoría moral de la justicia como acuerdo: Hobbes y Buchanan a propósito de la igualdad. *Revista de Filosofía*, 3ra época, vol. 13 núm. 24. Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense, Madrid., 217-245.

contrarrestar, en una democracia cuyo Estado cobraba cada vez más terreno (el contexto en el que se desenvuelve Buchanan es en el Estado de Bienestar), el hecho de que las decisiones o “la regla de la mayoría impusiera costes netos o perjuicios a grandes segmentos del grupo de los contribuyentes-beneficiarios” (Buchanan, 2003, pág. 208), es decir, que no llevaran a un punto de eficiencia en el sentido de Pareto y significaran pérdidas para determinados grupos que no formaban parte de las mayorías.

En este sentido, el análisis de la Elección Pública surge como contraparte y complemento de los puntos de partida y las conclusiones a las que llega la Teoría del Bienestar.

Buchanan señala que en su momento “la ideología socialista lo dominaba todo, y su ideología se apoyaba en el programa de investigación *supuestamente neutral* denominado ‘economía del bienestar teórica’, que se centraba en la identificación de los fallos de los mercados reales respecto a los estándares idealizados. En resumen, esta rama de investigación ofrecía teorías de los fallos del mercado. Pero, ¿fallos en comparación con qué? El supuesto implícito era siempre que las rectificaciones de tipo político de los fallos del mercado funcionarían perfectamente. En otras palabras, los fallos del mercado se comparaban con una política idealizada” (Buchanan, 2003, págs. 214-215), política que, en la mayoría de los casos no existía tal como se pintaba, pues el Estado o *lo político*, no es perfecto, pues también tiene *fallos*, y por ende, “no se puede suponer que las correcciones políticas de los fallos del mercado lograrán los objetivos deseados” (Buchanan, 2003, pág. 215).

El hecho de resaltar estos *fallos de Estado*, le confirió durante mucho tiempo a la Escuela de la Elección Pública la etiqueta de *introducción de alguna ideología antigubernamental ilegítima* en lugar de una *corrección más de la trayectoria científica* (Buchanan, 2003, pág. 215). Sin embargo, tal como se ha venido mencionando en la presente investigación, ninguna escuela de pensamiento económico es ajena a su contexto, y tal como la Teoría del Bienestar, el Keynesianismo, o la misma escuela de la Elección Pública, que surgen dentro de contextos para los cuales era necesario llenar un vacío teórico, puede encontrarse la Economía Pública, que llega para llenar los vacíos teóricos de dichas escuelas, contraponiendo las teorías y las principales conclusiones de las unas con las otras, tomando los aspectos más relevantes de cada una.

D. Perspectiva de la Escuela de la Economía Pública: El papel del Estado

Realmente no hay un principio generalmente aceptado que permita notar de un modo normal y ordinario la propiedad o impropiedad de la intervención del Gobierno.

John Stuart Mill

Cada una de las teorías y escuelas de pensamiento económico antes mencionadas tuvieron una importancia histórica nada desdeñable, pero la necesidad de explicar una realidad en constante cambio y crecimiento requirió de un nuevo cuerpo de teorías que fueran más flexibles a los distintos contextos, con supuestos menos rígidos y que consideraran otros factores como relacionados y explicativos de la economía: factores no necesariamente económicos, pero que juegan un rol en *lo económico*, como pueden serlo el papel de las instituciones, el derecho, el régimen político, etc.

Ante los tiempos de crisis (como lo fue la entrada en decadencia del Estado de Bienestar) fue necesario hacer una revisión de la literatura existente, contraponiendo las distintas teorías que la componen para llegar a soluciones distintas que se adapten a los nuevos contextos. Este fue el caso de la subdisciplina *Economía Pública*, que contrapone de una manera dialéctica las teorías del Bienestar y de la Elección Pública.

El caso de la Economía Pública no es único, pues las teorías o disciplinas resultantes del anteriormente mencionado, así como de otros enfrentamientos teóricos, han dejado como resultado que, de forma general, durante las últimas décadas se haya ido conformando un cambio en la forma de entender la economía.

La Economía Pública puede entenderse como parte del Programa de Investigación Posclásico (junto con la escuela de la Elección Pública, el Neoinstitucionalismo, la Nueva Economía Política, y la Economía Evolucionista), y su desarrollo como disciplina que deriva de la Economía, es decir, como una subdisciplina, tiene sus orígenes en la preocupación por un Estado que se halla cada vez más presente en la economía, y al cual le son atribuidos tanto características positivas como negativas.

Durante los años del Estado Benefactor, comenzó a estudiarse con mayor profundidad el papel del Estado en la economía, y en general había un consenso sobre la necesidad de éste,

así como las repercusiones positivas que tenía para la economía la intromisión del Estado. Pueden verse, como ejemplos de estos casos a la Economía del Bienestar y al Keynesianismo.

Poco a poco, sin embargo, comenzó a entenderse al Estado como un ente en el que no se debe confiar plenamente, pues éste, al igual que el mercado tiene fallos y muy graves, mismos que comenzaron a cuestionarse cada más por parte de la academia una vez que el Modelo Sustitutivo de Importaciones entró en decadencia. Entre las teorías que se empeñan en señalar sus fallos tenemos la Elección Pública (que forma parte también del Programa de Investigación postclásico).

La Economía Pública a diferencia de la Elección Pública, entiende al Estado como un ente que, si bien tiene aciertos, también tiene fallos, pero no tiene como objetivo único o principal el estudiar los fallos del Estado en aras de exponerlos. Da por hecho que tanto el mercado como el Estado tienen fallos, pero que estos últimos pueden corregirse, de modo que, a diferencia de la Elección Pública, para la Economía Pública “el adelgazamiento del gobierno como objetivo de política económica carece de sentido (...) la cuestión es cómo mejorar su rendimiento” (Musgrave, 1992, pág. 15), es decir, importa en esta teoría no limitar la presencia del Estado, sino que permitirla y estudiarla de forma que se pueda obtener el mayor beneficio de su existencia.

Por otro lado, pese a que la Economía Pública no tiene una clara diferenciación con algunas de las teorías que forman parte del Programa de Investigación postclásico, en general éstas tienen en común que rompen en cierta medida con el carácter reduccionista, ahistórico o estático e irreal de los paradigmas neoclásicos.

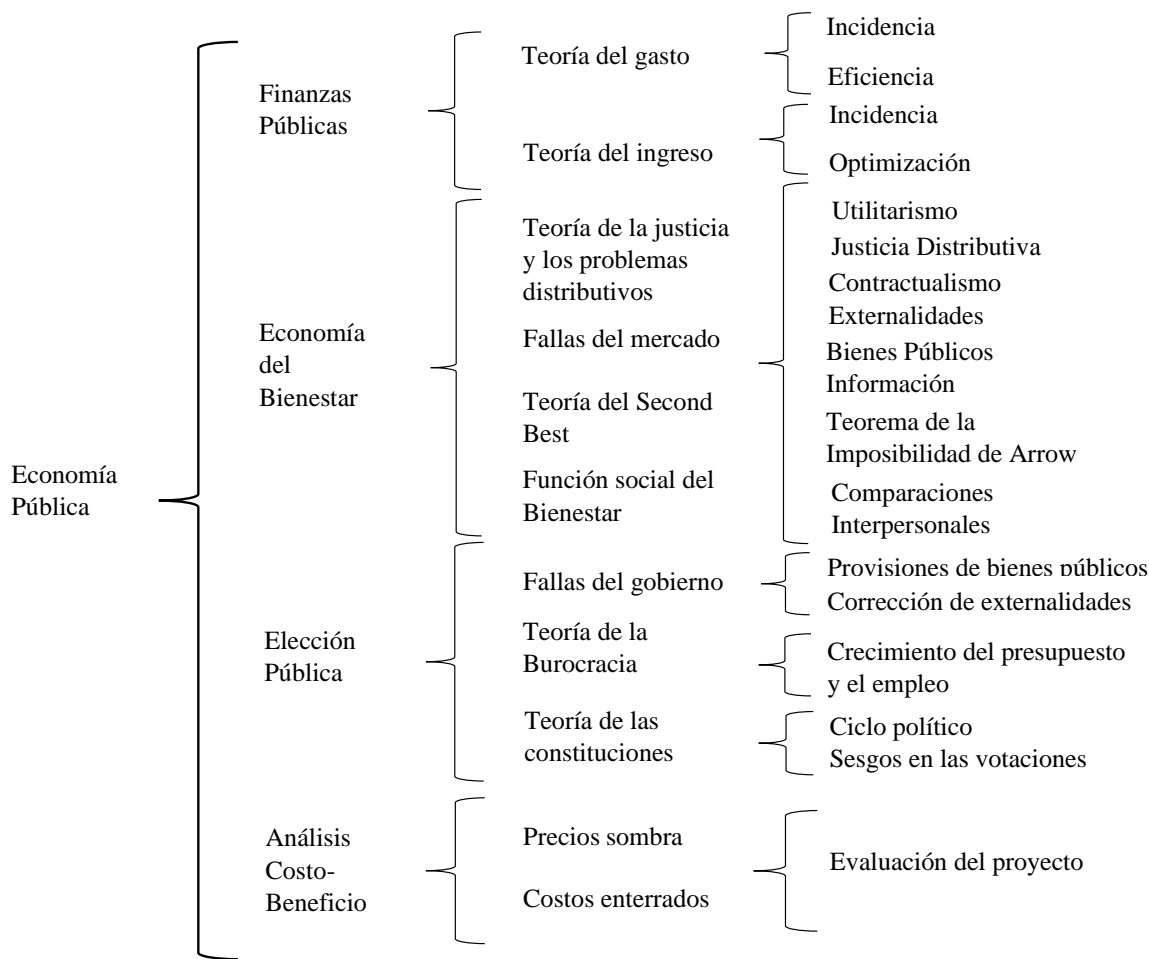
Es menester recordar que “la economía neoclásica ha tratado de separar como cuerpos sin relaciones a la economía y la ética, a lo positivo y lo normativo. Esta discusión es en opinión de muchos artificial como lo ha planteado A. Sen (1989) quien en sus conferencias magistrales ‘Sobre ética y economía’ sostiene que: "... (ha crecido) el recelo ante la utilización de la ética en la economía, la economía del bienestar ha parecido cada día más dudosa y se le ha metido en una caja arbitrariamente estrecha, separada del resto de la economía" (p. 47)⁵⁶. La Economía Pública, en cambio, sale de dicha caja arbitraria en la que se inscriben las teorías neoclasicistas, rompiendo con la no utilización y la negativa a buscar la consecución de objetivos normativos o de carácter subjetivo.

En el caso específico de la Economía Pública, aunque se parte de los supuestos de la Escuela Neoclásica, se les da mayor flexibilidad, tal como en el caso de la teoría del Bienestar y la Elección Pública, pero termina por rebasar a ambas teorías porque la Economía Pública es

⁵⁶ La presente cita de A. Sen ha sido extraída de Ayala Espino J. L., 1992, pág. 80

una disciplina tanto positiva como normativa. Esto puede observarse con mayor detalle en la Ilustración 3.

Ilustración 3 La economía Pública y sus áreas disciplinarias



Fuente: Extraído de Ayala Espino, J. (1998). *Economía Pública: Diccionario Moderno*. Distrito Federal; México: UNAM pág 8.

Para un cuerpo teórico más amplio como lo es la Economía Pública, “la economía positiva resulta necesaria para la normativa, ya que si hay que recomendar un curso de acción parece necesario conocer los efectos probables de todas las alternativas; la economía normativa, por su lado, es una guía para la investigación positiva al subrayar los temas donde se necesita un conocimiento teórico y empírico mayor” (Hernández Rodríguez & Ruiz Ramírez, 2022), es decir, la una no tiene sentido sin la otra.

Sin embargo, tal como mencionan Hernández Rodríguez, G. y Ruiz Ramírez, J (2002) esta relación de lo positivo y lo normativo dentro de la Economía Pública no es (y no debe ser) sólo parte de la teoría, sino de la praxis, ya que “el hacendista, al realizar trabajo ‘positivo’ intentará explicar teóricamente y con su investigación empírica el funcionamiento del Sector

Público. Con su trabajo ‘normativo’ ofrecerá recomendaciones para poder elegir las políticas públicas más adecuadas que se puedan adoptar en una situación dada, o, en otras palabras, analizará los objetivos previstos y propondrá los medios para alcanzarlos en el contexto de unas restricciones existentes. Los dos enfoques se complementan” (Hernández Rodríguez & Ruiz Ramírez, 2022). Esto brinda a la Economía Pública de un panorama abierto, con el que se puede estudiar el Sector Público desde diferentes ángulos.

La Economía Pública parte de un enfoque holístico y de la conjunción de distintas teorías económicas (ya ha sido mencionado el caso de la teoría del Bienestar y de la Elección Pública), las conclusiones destacadas de cada una, así como del uso de las herramientas técnicas de las Finanzas Públicas cómo puede serlo la contabilidad, combinado con la introducción de nuevas herramientas cuantificables, tal como la Econometría. Esto puede ser observado en la Ilustración 3.

Cabe aclarar que, si bien la Economía Pública se ha valido de las herramientas antes mencionadas para perfeccionar y brindarle más rigor a sus conclusiones, la Economía Pública, a diferencia de las teorías de corte neoclásico va más allá de la pretensión a usar la ultramatematización de la economía como justificación de su rigidez científica. A su vez esta subdisciplina puede verse desde un enfoque macroeconómico y microeconómico.

Es por ello que la definición de la Economía Pública es aún compleja, porque si bien, puede entenderse como una rama o subdisciplina dentro de la Economía, el paradigma teórico sobre el cuál se ubica, así como los límites que tiene con otras teorías económicas o enfoques que también estudian el Sector Público, no son tan fácilmente identificables dentro del espectro de teorías económicas.

Algo que podría ayudar a diferenciar esta nueva escuela o teoría, son sus objetos de estudio. Distintos autores han intentado definir cuáles son los objetivos o el campo de estudio de la Economía Pública. Para Albi, González-Páramo, Urbanos & Zubiri (2017):

“la Economía Pública estudia la intervención que la autoridad pública efectúa en una economía de mercado, fundamentalmente a través de los ingresos y gastos públicos. Trata, por tanto, de las intervenciones públicas que se llevan a cabo con ingresos y gastos, de los presupuestos donde se recogen tales gastos e ingresos, de los posibles déficits presupuestarios y de la forma de financiarlos. También considera cuál es el papel del Sector Público en una economía de mercado moderna, cómo se comportan las Administraciones Públicas y cómo se toman las decisiones públicas. Paralelamente, investiga los efectos económicos y las repercusiones distributivas de esas actuaciones públicas en el sector privado de la economía (...) la Economía Pública es Economía sustantiva del Sector Público, aunque integre necesariamente conceptos filosóficos, políticos y

jurídicos de la actualidad y requiera el apoyo de técnicas cuantitativas diversas, como la econometría y la contabilidad. La teoría y la práctica de la Economía Pública forman parte del tronco común de la Economía como ciencia social. La Economía como ciencia es única, si bien en el área de la Economía Pública se centra en la adopción de decisiones colectivas sin la ayuda del mercado, en la actividad de las Administraciones Públicas y en su financiación. Estos temas, contemplados desde los prismas de la eficiencia y de la equidad, dotan de sustantividad a la Economía Pública, aunque no limitan su contenido” (págs. 4-8)

Similar al concepto de Albi, puede verse el de Retchkiman K (1977), quien señala que la Economía Pública trata de cómo “los objetivos gubernamentales son obtenidos a través de la asignación de recursos económicos, de la distribución de la riqueza y del ingreso y de la estabilidad y el desarrollo económico, usando entradas, gastos, deuda pública y otras transacciones. Específicamente -dice Gerhard Colm- trata del modo en que se llega a decisiones del Sector Público de la economía, y de cómo estas decisiones son ejecutadas y controladas. A estas decisiones se llega por medio de procesos políticos, los que a su vez se gestan en las relaciones de poder que existen entre los diferentes grupos políticos y de intereses generales que forman una comunidad” (pág. 14)

Para Retchkiman, la diferencia o especificidad que la Economía Pública tiene respecto a la Economía, es que “la economía trata primordialmente con el individuo o grupo de individuos; la economía pública, específicamente del Estado. La primera considera las relaciones materiales entre las personas; la segunda trata las mismas relaciones entre Gobierno y ciudadanos; por otra parte, las actividades de la una afectan a la otra, pues todo acto económico del Estado afecta al sector privado, y toda transacción fiscal del individuo modifica sus relaciones económicas con los demás miembros de la comunidad” (Retchkiman K., 1977, pág. 15)

De los conceptos o definiciones anteriores puede extraerse que, al igual que con la teoría del Bienestar o la escuela de la Elección Pública, en la Economía Pública se da un análisis

transdisciplinario⁵⁷ a la hora de estudiar los procesos económicos y ‘no económicos’⁵⁸ del Estado y cómo estos mismos afectan a diferentes agentes y viceversa, es decir, cómo los agentes externos afectan estos procesos. Sin embargo, “al considerar arriba que la economía publica trata de encontrar un equilibrio, o que su posición es intermedia entre economía y política, se hacía notar que no estaba exactamente en medio de ambas, ya que como trata en forma primordial de condiciones materiales es fundamentalmente de carácter económico; esta ciencia sólo se introduce en la política en la medida en que dichas relaciones materiales afectan las ligas del individuo con el Estado” (Retchkiman K., 1977, pág. 15). En otras palabras, la Economía Pública no estudia la política y sus procesos *persé*, a menos que estos estén ligados con algún hecho económico que quiera analizarse.

A partir de las definiciones anteriores, se observa que la Economía Pública puede ser confundida con el tradicional estudio de las Finanzas Públicas o la Hacienda Pública, pues las Finanzas Públicas tienen por objeto de estudio las entradas o ingresos, salidas o egresos y la deuda del erario público mediante el uso de herramientas como la contabilidad, es decir, cómo se obtienen los recursos y de qué forma van a usarse, mientras que la Hacienda Pública tiene un campo de estudio más amplio, pues “supone casi necesariamente una mezcla de disciplinas. Juristas, contables, gestores públicos, incluso filósofos políticos y sociales, así como economistas, participan conjuntamente en el esfuerzo investigador de esta área” (Gimeno, 2005, pág. 58).

Como puede observarse, los conceptos y objetos de estudio que comparten las Finanzas Públicas o la Hacienda Pública, con la Economía Pública, son muchos. Aunque algunos autores insisten en usar los tres conceptos como sinónimos, en este trabajo de investigación se les entiende como distintas. Por un lado, se percibe a las Finanzas Públicas como una serie de herramientas contables y administrativas que dejan ver cuáles son los niveles de ingreso, gasto y deuda de un país, y en qué son usados en un periodo de tiempo determinado.

⁵⁷ “Jantsch (1972), construye cinco categorías para llegar al concepto de transdisciplinariedad:

-Disciplinariedad: especialización en aislamiento.

-Multidisciplinariedad: una variedad de disciplinas que se ofrecen simultáneamente, pero sin poder explicar posibles relaciones entre ellas.

-Pluridisciplinariedad: la yuxtaposición de varias disciplinas, generalmente del mismo nivel jerárquico (empírico o pragmático), agrupadas para mejorar las relaciones entre ellas.

-Traversdisciplinariedad (crossdisciplinarity): el sistema axiomático común para un grupo de disciplinas relacionadas, se define a un nivel jerárquico más alto e introduce un sentido de propósito.

-Transdisciplinariedad: se produce la coordinación, en todos los niveles, de todas las disciplinas e interdisciplinas del sistema de educación e innovación, sobre la base de un sistema axiomático generalizado y de un modelo epistemológico emergente, cuya orientación se produce por medio de los fines de todo un sistema.” (Hernández Rodríguez & Ruiz Ramírez, 2022)

⁵⁸ Para algunas de las escuelas pertenecientes a este Programa de Investigación se tiene una línea teórica divisoria más delgada entre lo económico y lo no económico. En la teoría de la Elección Pública, por ejemplo, se estudian los procesos políticos o electorales (que generalmente se entienden como no económicos), como procesos transaccionales en el que los sujetos forman parte de un mercado específico (el electoral, por ejemplo), donde unos son demandantes (de promesas dentro de campañas políticas) y otros son oferentes (de votos)

Por otro lado, “la Hacienda Pública, en el ámbito científico, consiste originariamente en el estudio de «las finanzas del Sector Público», es decir, de las características y efectos de los programas de ingresos y gastos públicos. (...) En esta perspectiva, podría decirse que «lo que no está en el presupuesto no existe», ni para la Administración Pública ni para el estudioso de la Hacienda. De alguna forma, la Ciencia se concibe como el apoyo doctrinal a las tareas de Gobierno (...) Pero resulta imposible poner puertas a los investigadores. Estudiar las consecuencias económicas de ingresos y gastos públicos encerrados en tan estricto marco queda inevitablemente estrecho y, a lo largo de todo el siglo XX, los hacendistas han ido extendiendo inevitablemente su campo de acción en muchas direcciones.” (Gimeno, 2005, pág. 58).

En otras palabras, la Hacienda Pública ya no sólo se dedicó a estudiar cuánto entra y cuánto sale, o lo que es lo mismo, lo que se halla dentro del presupuesto, sino cómo pueden obtenerse determinados ingresos y los efectos que los gastos conllevan después de realizarlos; se trata del estudio del Sector Público a nivel macro. De esta manera las Finanzas Públicas forman parte de la Hacienda Pública, en tanto que esta última analiza qué medidas o política económica se debe llevar a cabo para cumplir ciertos objetivos por medio del manejo de las Finanzas Públicas.

Poco a poco, el estudio de la Hacienda Pública se fue complejizando aún más, comenzaron a introducirse el estudio de las cuestiones microeconómicas que terminan por afectar a lo macroeconómico y viceversa, o la relación que guardan los individuos con el Estado y viceversa, siempre en las consecuencias de determinadas formas de planear el ingreso y el gasto⁵⁹, ya que la cuestión sobre “cómo se gestione en la práctica un tributo o un gasto resultará decisivo para que los resultados se correspondan con la previsión teórica” (Gimeno, 2005, pág. 59).

La Economía Pública va más allá del mero estudio de los ingresos y gastos. Como ejemplo de ello tenemos el tratamiento de un problema ecológico, donde “para intentar resolverlo se puede usar la imposición o el gasto público, o se puede regular directamente la actividad contaminante. Los instrumentos de intervención son diversos, pero la Economía Pública influye en su diseño y aplicación. Por otro lado, las Administraciones Públicas sólo son una parte, aunque muy importante, de un Sector Público moderno; las empresas públicas —el otro componente del Sector Público— también se integran en el estudio de la Economía Pública” (Albi, González-Páramo, Urbanos, & Zubiri, 2017, pág. 4). Esto le brinda un

⁵⁹ Se menciona en Gimeno, J. A. (2005) que “otra de las notas que pueden destacarse en el cambio al Economics es que el acento del análisis pasa de las políticas y lo colectivo, al estudio prioritario de los comportamientos individuales. En la Hacienda Pública ello podría parecer imposible cuando es aquello precisamente el objeto que define la propia disciplina. Sin embargo, hay también mucho de este cambio en las últimas décadas” (pág. 62)

carácter más flexible a esta rama de la economía, lo que permite que coexistan enfoques económicos positivos y normativos.

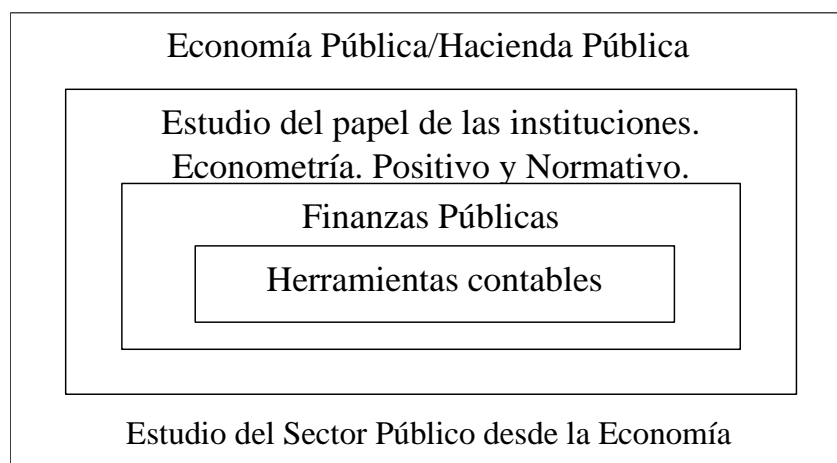
Puede entenderse entonces que “el campo de la Hacienda Pública ha sobrepasado ampliamente los límites presupuestarios para extender su campo al análisis integral desde la perspectiva económica del comportamiento de ese agente que denominamos Sector Público. Razón que, para muchos autores, parece justificar el cambio de denominación de la vieja Hacienda Pública a la moderna Economía Pública” (Gimeno, 2005, pág. 59).

La polémica sobre si el cambio de nombre es pertinente o no se encuentra ahí, algunos autores entienden a la Economía Pública como el desarrollo natural de la Hacienda Pública, pues, si bien la Hacienda Pública estudia al Estado o el Sector Público, al igual que lo hace la Economía Pública, ésta última llega más lejos en su análisis, al hacerlo desde diferentes concepciones y visiones, desde las cuales se entiende la economía del Sector Público cómo parte de la economía, que es, a su vez, parte de un todo, la sociedad misma.⁶⁰

Si bien, como se mencionó anteriormente, se entiende a la Economía Pública como distinta de la Hacienda Pública, existen algunos autores aquí citados que les usan como sinónimo, por lo que, para fines prácticos y didácticos se hará mención de ambos conceptos, para referir a la subdisciplina de la Economía que estudia al Sector Público desde un campo más amplio, y mediante la utilización de las Finanzas Públicas y la econometría, tal como se muestra en la Ilustración 4.

⁶⁰ Esta idea sobre la diferenciación entre la Hacienda Pública y la Economía Pública se halla mejor explicada en Gimeno, J. A. (2005). Hacienda Pública vs Economía Pública en el cambio de siglo. principios no. 1, 57-79. Sobre la diferenciación entre el nombre, el autor señala que “es obvio que toda disciplina científica expande continuamente su campo de actuación y no por ello parece justificado un cambio de nombre. Pero no es menos cierto que Economía Pública parece un término más amplio que Hacienda Pública y que, por lo tanto, podría acoger mejor esos descendientes híbridos derivados de la expansión ecológica” (pág. 59)

Ilustración 4 Economía Pública: diferenciación con las Finanzas Públicas



Fuente: Elaboración propia.

En el estudio del Sector Público desde la Economía Pública, no sólo se analizan sus procesos económicos internos, sino que deben apreciarse los procesos tanto económicos como *no* económicos, internos y externos, y las consecuencias de dichos procesos en la sociedad, en las repercusiones de carácter objetivo y subjetivo, así como su carácter moral.

Es por este y los anteriores motivos, que la presente investigación estudiará la problemática en cuestión, desde la Escuela de la Economía Pública, pues la investigación se ve inspirada por una preocupación que nace de lo normativo, pero que busca darle solución mediante un análisis positivo estructurado por materias o herramientas económicas y otras que van más allá de lo económico, como pueden serlo, el análisis de las finanzas públicas o el marco legal, respectivamente.

Desde la Economía Pública, los procesos económicos y políticos del Sector Público “se estudian desde el convencimiento de que vivimos en un mundo imperfecto, donde la competencia es limitada, las externalidades generalizadas y la información incompleta y asimétrica.” (Gimeno, 2005, pág. 78). Son las consecuencias de vivir en un mundo imperfecto donde los mercados también lo son, lo que vuelve necesario y justifica la actuación del Estado en la economía.

Sin embargo, entender esto no es suficiente ya que deben seguir creándose puentes entre la teoría y la realidad que, dicho sea de paso, se encuentran en constante cambio, y que permitan pasar del hecho de comprender un problema a tomar acciones para cambiarlo. Como pudo observarse en los subcapítulos anteriores, en la historia económica, ha sido necesario construir nuevos cuerpos teóricos que no se encuentren alejados de la realidad. En este sentido, la Economía Pública, al tratarse de un programa de investigación tan abierto y multidisciplinario, que abarca tantas cuestiones desde enfoques que, si bien, están definidos,

también son más flexibles, el tema de la intromisión del Estado en la economía sigue siendo, dentro de la misma Economía Pública, un tema controversial.

Esto es porque, el hecho de que el objeto de estudio sea el Sector Público, no significa que el papel de este en la economía sea bien recibido de forma unánime. Para la escuela de la Elección Pública, por ejemplo, que estudia también determinados procesos dentro del Sector Público, este es el principal foco de atención y, sin embargo, lo que se trata en esta teoría, es de descubrir si el Sector Público tiene fallos, y señalar los mismos, partiendo de la idea de que, al ser un entramado de órganos e instituciones manejadas por el hombre, estas funcionan bajo el mismo principio que el mercado, donde cada hombre busca la maximización de su beneficio, y no así el beneficio colectivo. Para la Elección Pública el papel del Estado no es tan aceptado o es aceptado bajo ciertas limitaciones.

En general en las nuevas teorías o escuelas pertenecientes al panorama posclásico, es difícil encontrar una opinión unánime respecto al tema. Por ejemplo, José Ayala Espino (1992) menciona que “en rigor no existe una "teoría" económica sobre la intervención del estado, al menos no una que goce de amplia aceptación. En cambio, se ha aceptado que sí existen valiosas "perspectivas analíticas”, como los ha denominado Buchanan, para estudiar algunos aspectos relevantes del intervencionismo estatal. Por ejemplo, la escuela de la elección pública, el neoinstitucionalismo económico, la economía del bienestar, la teoría de las finanzas públicas, que justamente han permitido estudiar el funcionamiento de los mecanismos relevantes mediante los cuales el estado influye en el sistema” (pág. 63).

En la Economía Pública sucede lo mismo. Sin embargo, en este caso la mayoría de los trabajos encontrados en los autores que estudian el Sector Público desde la Economía Pública, defienden la participación del Estado en la economía, considerando la evolución de la misma y que deben estudiarse sus procesos, para que el Estado pueda, en la medida de lo posible, disminuir sus propios fallos de forma que pueda ayudar a corregir los fallos de mercado. Es por ello que, abusando de la generalización, puede señalarse que el papel del Sector Público para la Economía Pública es en gran parte, aceptado por la academia.

En este sentido, las intervenciones públicas en una economía mixta deben seguir en la medida de lo posible unos criterios básicos de eficiencia y equidad. Generalmente los economistas públicos señalan que estos criterios responden a dos principales objetivos de los Sectores Públicos, o a las Funciones del Estado actuales. Para Albi, E., González-Páramo, J., Urbanos, R., & Zubiri, I. (2017) son, a saber:

- a. lograr una asignación eficiente de los recursos que conduzca a un crecimiento económico equilibrado, y
- b. redistribuir la renta y la riqueza de un país (pág. 5).

Algunos autores presentan estos objetivos con más detalle, ampliando el esquema concerniente a las Funciones del Estado antes presentado. Este es el caso de José Ayala y Musgrave.

Las funciones del Estado para Musgrave (1992) se subdividen en seis, que pueden terminar por agruparse en tres, la función de asignación, distribución y estabilización. donde:

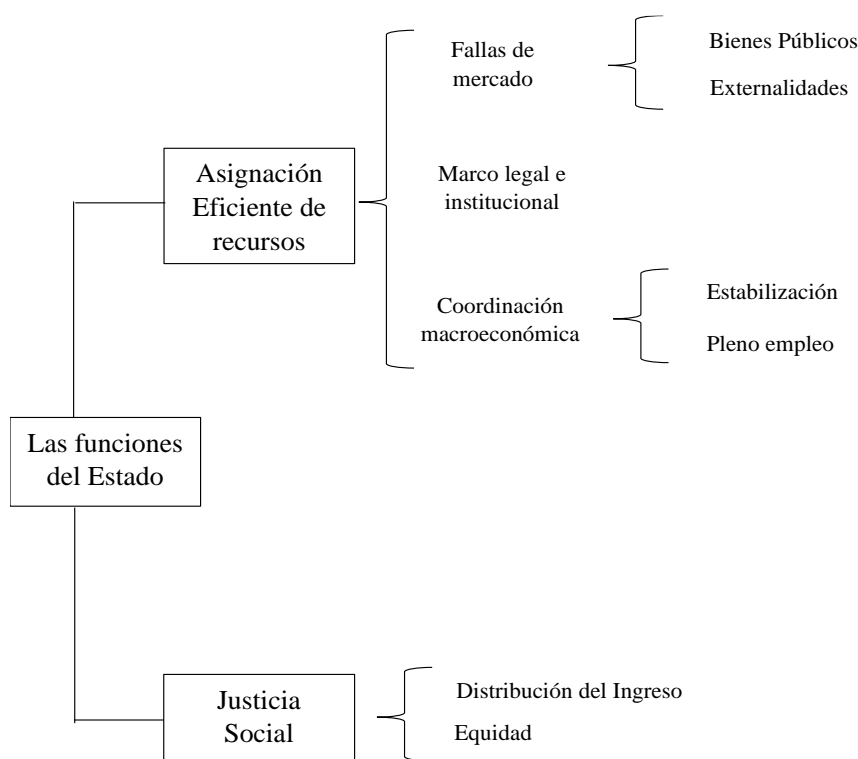
- a. La regulación gubernamental u otras medidas pueden ser necesarias para asegurar las condiciones de mercados competitivos de factores y productos, así como de pleno conocimiento.
- b. Pueden ser también necesarias cuando la competencia no es eficiente debido a la existencia de costes decrecientes.
- c. La creación, protección y refuerzo de una estructura legal prevista por el gobierno, ya que los acuerdos e intercambios contractuales son necesarios para el correcto funcionamiento del mercado.
- d. La producción de algunos bienes de producción o consumo que no pueden ser provistos por el mercado. La corrección de las externalidades ya sea por la vía de la provisión presupuestaria, del subsidio o de la penalización impositiva; los cuatro objetivos anteriores pertenecen a la función de asignación.
- e. Los ajustes en la distribución de la renta y de la riqueza demandados por la sociedad dependiendo de sus valores sociales, y que es resultante del sistema de mercado y de la transmisión de los derechos de propiedad por herencia; este objetivo forma parte de la función de distribución.
- f. La intervención pública para conseguir un alto nivel de empleo, una estabilidad en el nivel de precios, una tasa de crecimiento económico socialmente deseados; este último forma parte de la función de estabilización.

Por otro lado, para José Ayala (1992), las funciones del Estado se dividen en dos principales objetivos que pueden subdividirse en otros objetivos, a saber:

- a. La asignación eficiente de recursos, que corrija los fallos de mercado mediante la creación de bienes públicos o la corrección de externalidades; la mejora del marco legal e institucional, así como la coordinación macroeconómica que conduzca a un crecimiento equilibrado y a condiciones de pleno empleo.
- b. La justicia social, redistribución del ingreso (renta y la riqueza) de un país, y la generación de condiciones de equidad económica.

Estas funciones pueden observarse de una forma resumida en la Ilustración 5.

Ilustración 5 Funciones del Estado



Fuente: Recuperado de Ayala Espino, J. L. (1992). *Límites del Mercado, límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.⁶¹

Sin embargo, aún si se decide tomar uno u otro esquema, esencialmente se marcan los mismos dos objetivos anteriormente mencionados como los principales, ya sea con uno u otro nombre. Estos objetivos derivados de los fallos de mercado son los que, a la postre, terminan por justificar la intromisión del Estado en la economía para la Economía Pública, pero bajo una regulación que permita el correcto funcionamiento de sus mecanismos y el cumplimiento de estos objetivos.

Es decir, la búsqueda por cumplir los objetivos anteriormente mencionados (y otros) es lo que lleva a un pueblo a la necesidad de asumir una de las partes dentro del Contrato Social, legitimando así al Estado mismo y sus actos. Es entonces que “el pueblo expresa su voluntad soberana para formar el Estado, plasma en su Constitución la existencia, organización y funcionamiento de sus órganos, los cuales quedan sometidos al orden jurídico en el ejercicio de las atribuciones necesarias para su desempeño. De esta manera, la fuerza del Estado se transforma en poder público, sometido al derecho que le sirve de medida en su manifestación,

⁶¹ Para José Ayala (1992), muchos autores coinciden en que estas son las funciones del Estado (véase por ejemplo, Musgrave, 89, p. 6 y Stigler, 87, p.320).

toda su actuación deberá realizarse dentro del marco señalado por él” (Delgadillo Gutierrez, 2019, págs. 40-41)

Una de las herramientas principales con las que cuenta el Estado para cumplir los distintos objetivos, tanto los de carácter positivo como normativo, es la política tributaria. Y así como el poder y la legitimación del Estado mismo emanan del pueblo y es normado por el mismo, la potestad tributaria emana del Estado, y debe estar sometida a las normas a las que está sometido el Estado mismo. En este sentido “la potestad tributaria se expresa en la Norma Suprema como facultad para imponer contribuciones lo cual es inherente al Estado en razón de su poder de imperio, se ejerce cuando el órgano correspondiente establece las contribuciones mediante una ley, que vinculará individualmente a los sujetos activos y pasivo de la relación jurídico-tributaria” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 41)

La mención de los principales aspectos teóricos pertenecientes a las diferentes escuelas de pensamiento antes mencionadas, de cada una de ellas, no podían pasar desapercibidas. Era menester realizar un recorrido teórico, para llegar a este punto; para señalar la relación que guardan entre sí, la forma en la que fueron surgiendo las distintas teorías y escuelas de pensamiento económico, y cómo se relacionan con la Escuela de la Economía Pública, para diferenciarle de estas. La decisión de usar esta como la teoría explicativa dentro de la presente investigación está basada en su mayor amplitud teórica, y la percepción que desde esta escuela se tiene sobre la participación del Estado en la economía. Ambos factores que permitirán explicar a mayor detalle la cuestión de los Impuestos y sus excepciones, es decir, los gastos fiscales.

I. Función y justificación del cobro de impuestos desde la Escuela de la Economía Pública

La política fiscal no solo se ocupa de tipos particulares de gasto con objetivos limitados o de impuestos específicos y de su acción unilateral, sino que va más allá analizando los efectos globales en la economía de las magnitudes agregadas, es decir, los efectos en el gasto e ingreso total, déficit y superávit presupuestal de una nación.

John Maynard Keynes

Generalmente se estudia en la academia el papel que juega el gasto público o gasto directo en la consecución de los objetivos del Estado (mismos que pueden ser observados en la Ilustración 5), ya que se entiende que “en términos generales, los gastos públicos producen efectos estimulantes en el deseo de ahorrar e invertir, aceptando -como ya se hizo notar- ingresos adicionales que permitan el ahorro y la existencia de organismos públicos y privados que realicen inversiones” (Retchkiman K., 1977, pág. 98), es decir, pueden ayudar a estimular la actividad económica mediante distintos canales.

Por otro lado, los impuestos suelen describirse a partir de la definición del gasto, ya que se define al *principio de la capacidad de pago tributaria* como la *contrapartida del acto de recibir subsidios* (Retchkiman K., 1977, pág. 91). Es decir, se entiende a los ingresos tributarios como un mero paso para llegar al gasto público. Aunque esta concepción es parcialmente cierta, ha hecho que se relegue el estudio de los ingresos públicos y los impuestos a un plano secundario.

Sin embargo “hoy resulta cada vez más evidente que el gasto directo no es la única «tecnología» al servicio del Estado del Bienestar” (Albi, González-Páramo, Urbanos, & Zubiri, 2017, pág. 14). Para la Economía Pública los ingresos públicos y de forma más específica, los impuestos, no sólo son la contraparte del gasto, sino que tienen funciones en sí mismos, que van más allá de fungir como medio para llegar al gasto, y es tan importante estudiar la una como la otra cara de la moneda.

Debido a esto es que se ha estudiado y existe toda una teoría alrededor de los impuestos. Se sabe que estos también ayudan a la consecución del primer objetivo del Estado (Ilustración 5), es decir, la asignación eficiente de recursos, mediante, por ejemplo, la aplicación de impuestos Pigouvianos en determinadas actividades económicas, con la finalidad de corregir las externalidades o en general los fallos de mercado; mediante la ocupación o destinación de dichos ingresos a la mejora de los marcos legales y normativos; mediante la obtención y utilización de estos recursos para el gasto público.

Por otro lado, los impuestos y otras herramientas de la estructura impositiva pueden servir (o si no se usan de forma adecuada, perjudicar) también para conseguir los objetivos del segundo tipo (Ilustración 5), aquellos que son de corte subjetivo y que tienen que ver con la Justicia Social, como pueden serlo la disminución de la pobreza, mejorar la distribución del ingreso para lograr igualdad económica, etc.

Esto es así ya que “los ingresos públicos detraen recursos del sector privado de la economía, de las empresas públicas o del resto del mundo, para usarlos en la actividad hacendística o para transferirlos a través de esa misma actividad. Los impuestos, por ejemplo, reducen, en principio, los recursos que pueden utilizar privadamente los individuos o las empresas” (Albi, González-Páramo, Urbanos, & Zubiri, 2017, pág. 5). Estos objetivos (tal como se mencionó en el apartado Teoría del Bienestar) dependerán en gran medida de la proporción en que la

sociedad prefiera la equidad sobre eficiencia, es decir, que esté predispuesta a asumir los costes de la equidad.

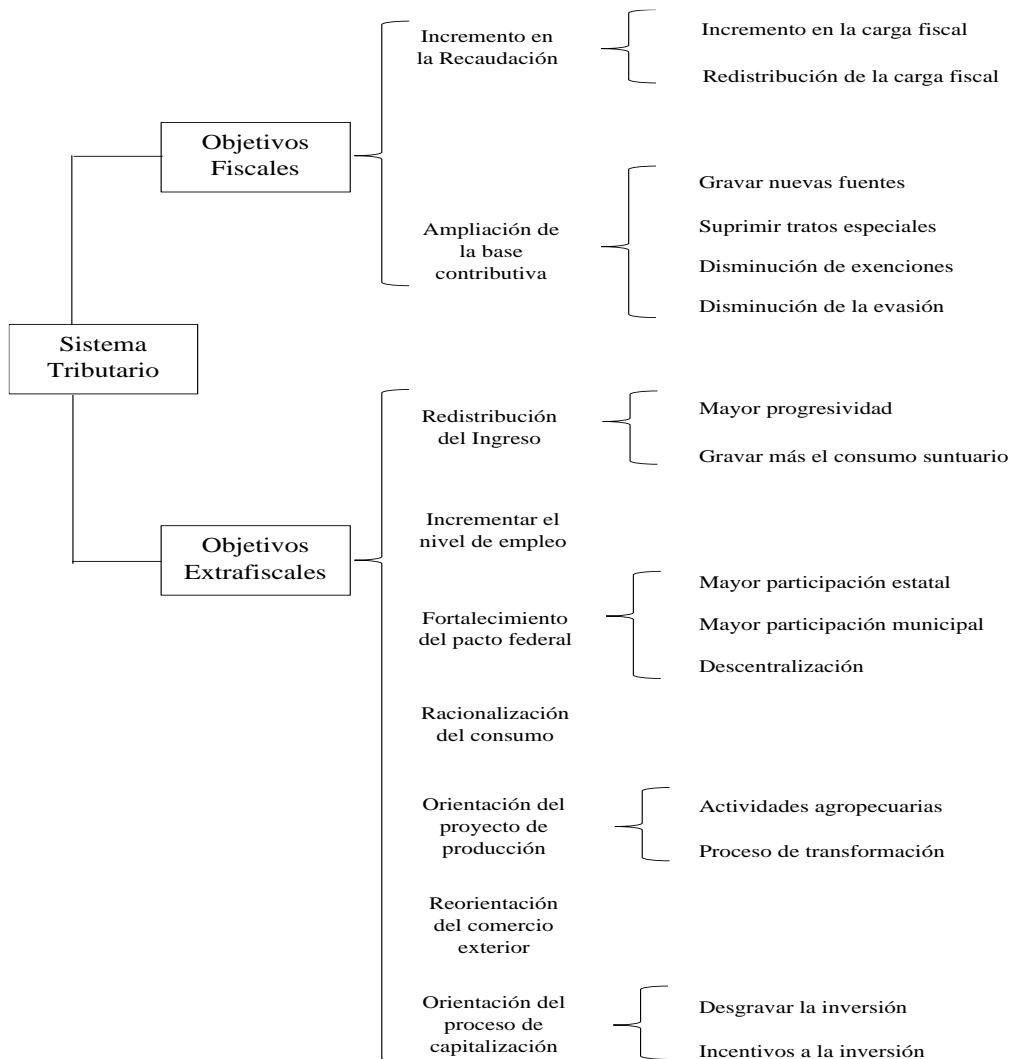
Para la Economía Pública, estudiar estos costes de la equidad es importante para la toma de decisiones y aplicación de políticas tributarias ya que “la intervención pública no es un bien libre para la sociedad. La redistribución de la renta, el alivio de la pobreza o la provisión de servicios públicos pueden tener dos elementos de coste. Primero, el coste de oportunidad que se asocia a los usos privados alternativos que podrían tener los recursos dedicados a usos públicos. Asimismo, la intervención del gobierno tiende a trastocar las señales de precios, la rentabilidad de las inversiones, los incentivos a la innovación y, por tanto, el dinamismo económico y el potencial de crecimiento” (Albi, González-Páramo, Urbanos, & Zubiri, 2017, pág. 11)

Considerando los aspectos anteriores, las autoridades cobrarán en mayor o menor medida impuestos a los agentes económicos que tienen menor ingreso y más a los que tienen uno mayor (o viceversa, dependiendo de las prioridades del Estado o la predisposición a asumir los costes de la equidad). Tanto a las consecuencias redistributivas resultantes de la política de gasto público como de ingresos se les conoce como *trasvases económicos* o *transferencias económicas*.

De esta forma “el trabajo hacendístico se dirige a investigar la eficiencia económica de esos trasvases de recursos, a comprobar si con la detracción de recursos que se realiza se reduce indebidamente el bienestar económico individual o si se disminuye la oferta de trabajo, de ahorro, o la aceptación de riesgos empresariales” (Albi, González-Páramo, Urbanos, & Zubiri, 2017, pág. 5).

Si bien uno de los objetivos de la política tributaria es la recaudación de recursos para que al final estos sean usados por medio del gasto público, que se conocen como *objetivos fiscales*, a través de la política tributaria y la estructura impositiva del país, se persiguen otros objetivos además de financiar el gasto, es decir, *objetivos extrafiscales*, como pueden serlo el disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar el bienestar de los individuos de ciertos grupos, fomentar la inversión en determinadas industrias, la generación de empleos, así como apoyar a sectores específicos o bien internalizar las externalidades negativas que generan los agentes económicos, entre otros. Esto puede observarse mejor en la Ilustración 6.

Ilustración 6 Objetivos Fiscales y Extrafiscales del Sistema Tributario



Fuente: Elaboración propia mediante la unión de dos cuadros extraídos de Bonilla López, I. (2002). Tesis de Licenciatura: “SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO 1990-2000. POLÍTICAS NECESARIAS PARA LOGRAR LA EQUIDAD. (LA REFORMA HACENDARIA DE LA PRESENTE ADMINISTRACIÓN)”. México, D.F.: UNAM; Cuadros 2.1 y 2.2

Este esquema puede verse de forma implícita en distintos autores, por ejemplo, para Musgrave (1992), los impuestos tienen dos objetivos principales, el de mejorar la eficiencia económica, a partir de la corrección de fallas de mercado y el de distribuir el ingreso, objetivos que, al igual que los que aparecen en la Ilustración 6, tienen un carácter positivo y normativo (los objetivos fiscales que aparecen tienen un carácter positivo innegable mientras que algunos de los objetivos extrafiscales son de carácter normativo).

En esta investigación el principal propósito es dilucidar en qué medida afectan los gastos fiscales (herramienta fiscal que consiste el tratamiento especial a determinados impuestos por parte del Gobierno), que son una forma de transferencia económica, en los ingresos del

erario, y en los niveles de pobreza y desigualdad, así como qué sectores de la población se ven beneficiados. Para ello es necesario realizar primero un recorrido histórico por la evolución de los Gastos fiscales en México, así como el análisis del sistema impositivo mexicano actual.

CAPÍTULO SEGUNDO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS GASTOS FISCALES EN MÉXICO

Los economistas serios no dan por supuesto que hay un abrelatas.

Buscan con cautela en el cajón de la historia hasta que dan con él.

Deirdre McCloskey

A. Antecedentes

Pese a que los gastos fiscales no aparecen como figura legal dentro de la legislación mexicana sino hasta el inicio del siglo XXI, el uso de estos, aunque de manera no formal, puede ser rastreado en determinados momentos de la historia económica de México.

La magnitud de la problemática que gira en torno al uso de forma inadecuada de la herramienta tributaria gastos fiscales, no puede ser entendida a cabalidad sin estudiar tanto sus antecedentes como otras problemáticas de índole similar, que pueden ayudar a explicar y entender las cuestiones que giran en torno a los gastos fiscales, tal como pueden serlo los problemas de recaudación por concepto de evasión de impuestos con los que el fisco se ha enfrentado de forma casi constante a lo largo de la historia de México, o la elusión.

I. Del nuevo proyecto de nación al Cardenismo

En materia impositiva, el caso de la historia de México es cuando menos curiosa. Ya antes de ser una nación independiente se entretrejía el nacimiento de los problemas fiscales estructurales con los que México tendría que cargar durante toda su historia.

Durante la colonia, la economía de la Nueva España estaba enfocada casi en su totalidad en el extractivismo, siéndolo así también el extractivismo fiscal. Esta práctica, sin embargo, se

exacerbó e hizo más visible al final del periodo colonial con la puesta en marcha de las Reformas Borbónicas⁶².

En una etapa en la que se dieron grandes avances en la innovación técnica y el desarrollo de las capacidades de producción que permitieron una mayor productividad, se dieron también esta serie de cambios administrativos por parte del Imperio, combinación que se traduciría en una mayor extracción de riqueza que terminaría, en su mayor parte, siendo enviada a las arcas de la Corona Española. Para muestra un botón: tal como señala Enrique Cárdenas (2015)⁶³, "el costo del Imperio español sobre la economía de la Nueva España era 35 veces mayor que su carga impuesta por los británicos a sus colonias en América" (pág. 81).

Este sistema económico simbiótico que permitía al Imperio Español explotar los recursos de la Colonia (ya sea en forma de bienes o de impuestos), sin brindar una contrapartida económica real a cambio (re inversión, subsidios, etc.), así como la falta de una banca fuerte y un mercado sólido, con actividades concatenadas que fortaleciera la economía interna, fue lo que obstaculizó el pleno desarrollo de la Nueva España y sus posibilidades de lograr una mejor redistribución de la riqueza para los habitantes de la misma.

Estos factores mantuvieron a la mayor parte de la población sumida en la pobreza y con bajos niveles de ingreso disponible durante toda la etapa de la colonia⁶⁴, pero la situación empeoró en los años previos a, durante y después de la Guerra de Independencia.

Cuando el conflicto inició y se expandió en distintas partes del territorio, las principales actividades económicas cesaron debido, sobre todo, a la falta de mano de obra, pues gran parte de esta se encontraba en la lucha. Con el desarrollo de la guerra llegó también un incremento en la adquisición de deuda, así como la destrucción de la infraestructura existente. Los estragos físicos que esto traería consigo, pudieron observarse de forma directa al poco tiempo y aún mucho después de terminado el conflicto. Sin embargo, las consecuencias y las heridas más profundas o estructurales que estos hechos dejaron en la economía pueden sentirse hasta el día de hoy.

⁶² Es menester recordar que, a partir de los años cuarenta del XVIII (Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, 2022), se da la instauración de las Reformas Borbónicas que tenían por objetivo recuperar y centralizar el control que se había perdido y repartido entre distintos grupos de poder dentro de la Nueva España. Para lograr este objetivo, se llevaron a cabo reformas que afectarían la forma en que se administraban los recursos de la nación. De esta manera "En relación al cobro de los impuestos, se ordenó que todos los centros recolectores pasaran al control de la Real Hacienda, contrataron funcionarios (...) quienes, se encargarían de cobrar y recolectar los impuestos comerciales y aduanales. La Corona dispuso que se gravaran otros artículos y a los pequeños comercios" (CCH, UNAM, 2022). Es decir, incrementaron los impuestos, y se le dejó menos margen de uso o disposición de los mismos a las personas que antes se encargaban de administrarlos.

⁶³ En esta cita, Cárdenas retoma a John H. Coatsworth en su libro "obstáculos al desarrollo económico" pp. 84-87

⁶⁴ Puede encontrarse más información sobre los periodos mencionados en Cárdenas, E. (2015). El largo curso de la economía mexicana. Impresión 2019. Ciudad de México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE). pp. 83

Cómo es sabido, durante y después de la guerra, no hubo un consenso firme sobre la manera en que debía organizarse el nuevo proyecto de nación. Sin embargo, en este intento por cortar los lazos que se tenían con la Corona Española⁶⁵, y que mantenían a la Nueva España subyugada a la misma, se destruyó el entramado institucional previo que, pese a beneficiar en mayor medida a la Corona Española, brindaba a la Metrópoli de cierta estabilidad política que terminó por perderse.

Las principales facciones no terminaban por ponerse de acuerdo si era mejor apostar a la creación de una República o un Imperio. Al ser más fácil transicionar de un Virreinato a un Imperio, este terminó siendo el desenlace en un primer momento. Bajo este contexto es que nace el Primer Imperio Mexicano que, para sobrevivir a los distintos ataques e intentos de reconquista por parte de la Corona Española, buscaba recursos que el pueblo no estaba dispuesto a ceder, pues el Primer Imperio carecía de una legitimidad⁶⁶ unánime.

En el ejercicio de búsqueda de legitimación por parte de la población, se realizaron en el Primer Imperio modificaciones a las distintas tasas impositivas con el objetivo de disminuir la carga fiscal para la población que previo a la independencia, es decir, en el declive de la Colonia, la Corona Española había mantenido en niveles muy altos, y con las cuales el pueblo ya no se sentía cómodo.⁶⁷

Estas disminuciones en la carga tributaria, aunadas a "la negativa generalizada de la población y de los jefes regionales de pagar impuestos" (Cárdenas, 2015, pág. 92), terminaron por minar los ingresos por concepto de impuestos que eran tan necesarios para la construcción y defensa del proyecto de nación. Es con ello que se da fin al Primer Imperio.

⁶⁵ Existe polémica respecto a las causas que terminaron por desencadenar el movimiento independentista así como a la cuestión de si en un primer momento fue este (el intento por cortar los lazos con la Corona Española) el principal objetivo de la insurrección. Como principales factores externos causales del movimiento independentista pueden encontrarse las ideas de la Ilustración y el ejemplo de otras revoluciones o independencias, mientras que, como factores internos pueden encontrarse el descontento generado dentro de distintas élites de poder, derivado de la implementación de las Reformas Borbónicas de índole administrativa, o el incremento de la desigualdad y pobreza en la mayor parte de los sectores de la población, derivados de los incrementos impositivos. Sin embargo, estos motivos por sí solos no explican la detonación del movimiento en 1810, sino que los hechos se fueron encadenando y presentando bajo un contexto en el cuál la Corona Española sufría una invasión francesa, con la abdicación de Fernando VII y la exaltación al trono de José Bonaparte en 1808. Varios grupos de poder realizaron distintas juntas previas al estallido de la insurrección. Quienes se presentaban a dichas juntas determinaron necesario "reconocer a Fernando VII, no obedecer las órdenes del emperador (José Bonaparte) ni de sus lugartenientes, considerar al virrey como legal y verdadero lugarteniente de Fernando VII en la Nueva España" (Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM, 2011, pág. 53). Es decir, la emancipación de la Corona no era, en una primera instancia, el objetivo del movimiento independentista. Sin embargo, con el paso de los meses y al haber una división ideológica tan grande entre los grupos de poder, la finalidad a la que terminó aspirando la mayor parte de la población fue la independencia.

⁶⁶ El concepto de legitimidad puede ser definido como: "el derecho de mandar los unos y el de obedecer de los otros" (Ainaga Vargas, 2001, pág. 33) ;o en todo caso como *la justificación y reconocimiento del poder*.

⁶⁷ Puede encontrarse más información al respecto en Cárdenas, E. (2015). El largo curso de la economía mexicana. Impresión 2019. Ciudad de México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE). pp. 90

En resumen, este periodo no hizo sino profundizar los problemas que ya venían arrastrándose, perpetuándoles para los decenios siguientes, tuvo apenas una duración de dos años y estuvo destinado a fracasar desde sus inicios por la falta de recursos.

Posterior al Primer Imperio, en el intento por crear una República, y al no haber un Gobierno (con sus respectivos gobernantes) definido y claro, sino un caos político y debilidad institucional, existía a su vez una falta de legitimidad. En palabras de Ernest Sánchez Santiró (2009) "transitar de un virreinato a un Estado-Nación implicaba sustituir el fundamento de legitimidad a partir del cual se exigía a la población el pago de impuestos" (págs. 64-65)

Sin embargo, las constantes disputas entre aquellos grupos (no siendo siempre los mismos), que querían detentar el poder, y su necesidad de recursos para llevar a cabo dicha labor, de nuevo creaban dudas en la población sobre "quién y cómo se gobernaría y, por tanto, quién era el depositario de las rentas públicas e impuestos" (Cárdenas, 2015, pág. 87). Pese a que ya en 1824 se contaba con una Constitución, ésta falta de legitimidad generaba en la población una falta de disposición a pagar impuestos, situación que contribuyó a perpetuar un círculo vicioso de no recaudación o *trampa fiscal*⁶⁸, es decir, el hecho de no recibir suficientes ingresos, mantuvo al país con unas finanzas públicas débiles, por lo que se veía en la necesidad de contraer deuda; teniendo esta ausencia de inversión pública en materias tan importantes como la construcción de caminos que, al no existir, mantenían fragmentados los mercados, se tradujo, al final, en estancamiento económico y por lo tanto una menor recaudación.

Por otro lado, el hecho de no contar con un entramado institucional sólido significaba la imposibilidad de brindar confianza a los inversionistas, por lo que se vivía una situación de descapitalización que perjudicaba no solo al sector productivo, sino a la infraestructura financiera, lo que incrementaba los costos de financiamiento y con ello, un desarrollo pobre en la industria.

Mientras en varios países desarrollados se experimentaba un desarrollo tecnológico y un claro afán por expandirse, México seguía transitando por un proceso de recuperación económica y unificación política que parecía no tener fin, de tal suerte que "no existía noción de una identidad nacional" (Cárdenas, 2015, pág. 142). Los hechos antes mencionados generaban la sensación de que no servía pagar impuestos.

Todos estos factores terminarían por debilitar el proyecto de nación, así como volver a la República mexicana blanco fácil de intentos de reconquista; emancipación (Independencia

⁶⁸ Jaime Ros Bosch, le llama la trampa fiscal a este círculo vicioso de la no recaudación, es decir, al hecho de que la provisión de bienes públicos no es adecuada, y que dicha provisión no pueda mejorarse debido a que la carga tributaria es baja, lo que a su vez implica que exista poca confianza en el gobierno y los servicios que este provee, lo que hace que los agentes se muestren más renuentes a pagar sus impuestos. Ambos conceptos serán usados a lo largo del presente proyecto de investigación.

de Texas en 1835); robo de territorios (Guerra con Estados Unidos en 1846); intervenciones extranjeras (Guerra de los Pasteles en 1838, la llegada de tropas francesas en 1862 y la instauración del Segundo Imperio Mexicano un año después en 1863); así como pugnas internas (que se manifestaban principalmente por la rivalidad entre liberales y conservadores).

El camino a mantener la independencia del país fue tortuoso, pues se requería de finanzas públicas fuertes con las cuales no se contó desde un inicio para desarrollar el proyecto de nación. Con esto queda claro que existió siempre una relación entre “el fenómeno fiscal y el sostenimiento o decadencia de un sistema político” (Reyes, 2007, pág. 37), en este caso, el sistema político mexicano, que durante todos estos años de turbulencia social y política no permitió que la economía mexicana creciera y se desarrollara a cabalidad.

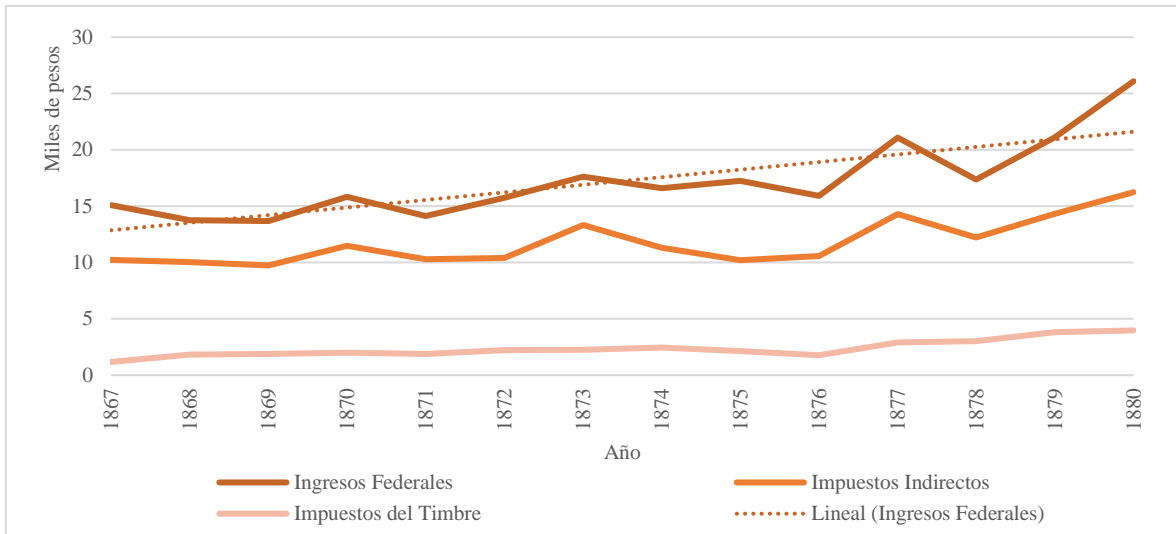
Una vez que cae el Imperio de Maximiliano de Habsburgo y Benito Juárez reinstaura la República en 1867, la situación cambia. Poco antes de la reinstauración de la República, coincidentemente, se encontraron varios yacimientos mineros, se recuperó con ello el comercio internacional, empezó a crearse un mercado financiero, y aunque los mercados estaban segmentados, distintas regiones comenzaron a presentar síntomas de recuperación económica; con la reinstauración de la República, el Gobierno Federal recupera también el control de las aduanas de la zona norte del país, y con ello, un incremento en la recaudación fiscal⁶⁹.

Uno de los principales objetivos de la administración Juarista sería la de “rehacer y modernizar todo el sistema de recaudación, con la creación de oficinas federales de Hacienda y administraciones de aduanas en toda la República, así como eliminar el sistema tributario heredado de la Colonia, que no había sufrido cambios esenciales en el transcurso del siglo” (Castañeda Zavala, 2000, pág. 259), y que tanto había perjudicado a las finanzas públicas de la nación. Es por esta serie de cambios que se considera este momento como el que da inicio a la historia de la Hacienda Pública contemporánea⁷⁰. Esto puede observarse en la Gráfica 2.

⁶⁹ Pueden encontrarse más detalles en Cárdenas, E. (2015). El largo curso de la economía mexicana. Impresión 2019. Ciudad de México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE). pags. 175-179

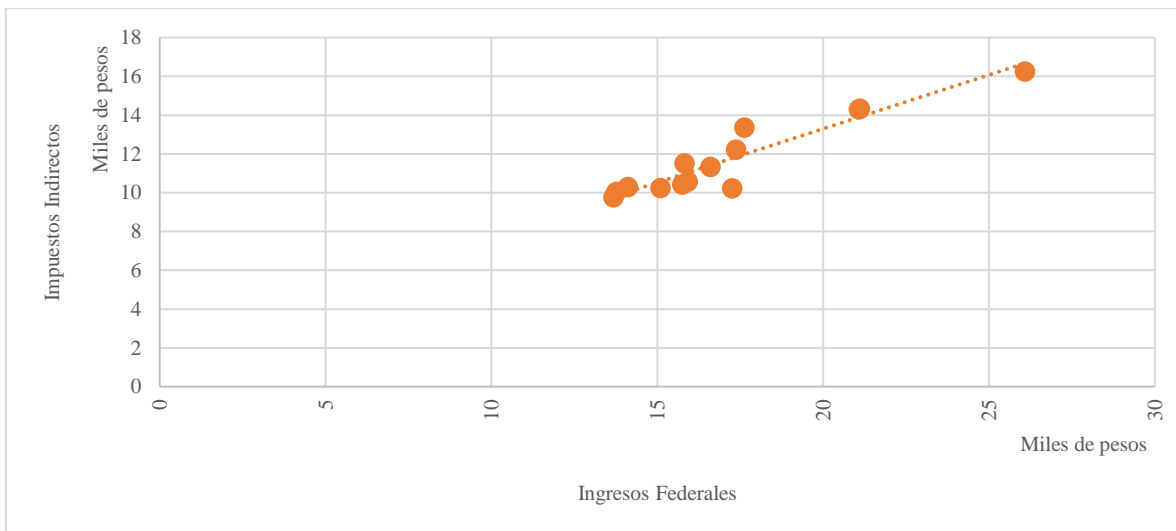
⁷⁰ La idea sobre la “contemporaneidad de la Hacienda Pública” es retomada de Castañeda Zavala, J. (2000). La transformación de la Hacienda Pública: de la República Restaurada al Porfiriato. Revista Análisis Económico, vol. XV, núm. 32, segundo semestre, 257-279.

Gráfica 2 Evolución anual de los Ingresos Federales, Impuestos Indirectos, e Impuestos del Timbre, México, 1867-1880 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia basada en Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana*. Impresión 2019. Ciudad de México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE) pp. 184; quién a su vez extrajo la información de Marcello Carmagani, *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano 1850-1911*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, apéndice 2.

Gráfica 3 Correlación Ingresos Federales e Impuestos Indirectos para el caso de México, 1867-1880 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia basada en Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana*. Impresión 2019. Ciudad de México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE) pp. 184; quién a su vez extrajo la información de Marcello Carmagani, *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano 1850-1911*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, apéndice 2.

En la Gráfica 2 puede ser observado un mejoramiento en la recaudación tributaria, consecuencia de la evolución positiva de dos rubros de impuestos, a saber, los indirectos (que se hallan sumamente relacionados con, o tienen una gran influencia en el nivel de ingresos. Dicha correlación se muestra en la Gráfica 3), y los impuestos del timbre. La línea punteada

señala la tendencia que estaba siguiendo, en general, la cantidad de Ingresos Federales con los que el país contaba, y esto, sumado a la disminución de gastos militares, abrió finalmente un pequeño margen de maniobra en cuestión de recursos.

Estos recursos fueron destinados a inversiones de distinta índole que generarían externalidades positivas y mejores cimientos que prevalecerían y ayudarían en el desenvolvimiento de la economía no sólo durante este periodo, sino en los decenios subsecuentes. Dichas externalidades “constituyeron la base del desarrollo económico porfirista” (Cárdenas, 2015, pág. 205). Estos son, entonces, los primeros signos de recuperación que comienzan a aparecer después de todo el caos político y económico.

Sin embargo, no es sino hasta el Porfiriato (1876- 1911) que, aunque sea bajo la forma de un ‘régimen autoritario’ o una dictadura, México logra tener estabilidad política, social y con ello, un mayor y sostenido crecimiento económico. Al tratarse de un periodo de tiempo tan amplio (que durante los primeros años claramente estuvo legitimado por el pueblo) los diversos campos económicos (sector industrial, agrícola, público y financiero, así como la política comercial y el mercado laboral, etc.) pasaron por distintas etapas, cuyo comportamiento es difícilmente homogenizable, por el contrario, este suele estar plagado de fluctuaciones, matices y contradicciones que terminarían por estallar en un conflicto nuevamente.⁷¹

No obstante, realizando un esfuerzo sintético, pueden encontrarse aspectos destacables dentro del periodo.

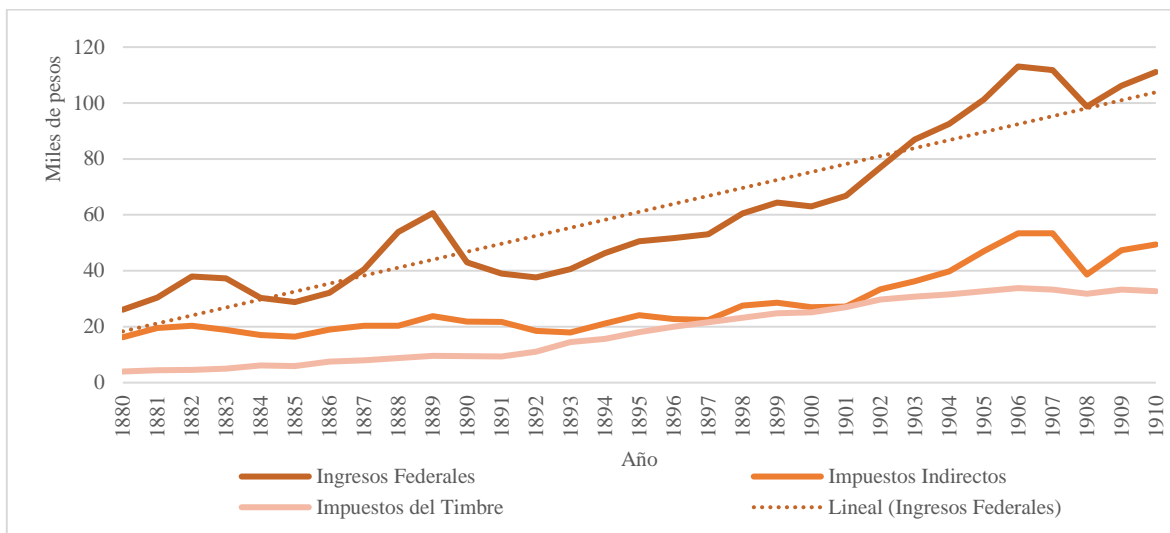
Como fue expuesto anteriormente, la década previa al Porfiriato comenzaron a invertirse más recursos destinados al desarrollo económico. En este sentido, la construcción de vías de comunicación y caminos encontró cabida durante los años previos al Porfiriato, pues se trataba de una forma tardada pero segura de estimular la economía.

Esta tendencia continuó y se intensificó durante el Porfiriato, dándose así una etapa de ‘auge ferrocarrilero’ en la cual se construyeron nuevas líneas o se ampliaron líneas ya existentes, lo que permitió abaratar los costos de transporte de mercancías y personas, y con ello, el incremento en el nivel de comercio interno, debido al eslabonamiento de los mercados, y externo, que se veía favorecido por el incremento de la demanda de distintos bienes en los países que atravesaban por su Segunda Revolución Industrial, y por ende, un incremento en

⁷¹ Pese a que regularmente se presenta este periodo como de crecimiento económico y fortalecimiento de las finanzas públicas, existieron ciertas etapas durante el Porfiriato donde se reportaban déficits debido a un incremento en los gastos gubernamentales. Puede encontrarse más información al respecto en Cárdenas, E. (2015). El largo curso de la economía mexicana. Impresión 2019. Ciudad de México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE) pp. 208. Al haber tantas particularidades y matices en este periodo, serán omitidos demasiados detalles, pues si bien el tema exige una revisión más profunda, lo que se busca en este apartado es entender los hechos que se relacionan con la evolución de los gastos fiscales en México.

la recaudación impositiva (tal como puede observarse en la Gráfica 4), que sería sumamente conveniente y beneficioso para la subsecuente inversión pública.

Gráfica 4 Evolución anual de los Ingresos Federales, Impuestos Indirectos, e Impuestos del Timbre, México, 1880-1910 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia basada en Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana*. Impresión 2019. Ciudad de México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE) págs. 206-207.; quién a su vez extrajo la información de Marcello Carmagani, “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 9, 1983, pp. 279-317.

Se implementaron durante este periodo políticas proteccionistas o de sustitución de importaciones en el sector comercial, y expansivas⁷² en el ámbito fiscal. Lo que se buscaba con dichas medidas era proteger la industria nacional en construcción, así como conseguir un aumento en la inversión pública que deviniera en un acrecentamiento de la inversión privada, respectivamente.

La implementación de estas políticas funcionó. El entrelazamiento de los mercados, que antes se hallaban sumamente segmentados, y la demanda extranjera favorecieron la creación de nuevas industrias o el desarrollo de las ya existentes. De esta forma, y aunque el nivel de producción tuvo variaciones en los distintos bienes, en general el mercado nacional se diversificó y fortaleció. Pudieron verse mejoras en bastantes industrias de bienes de consumo como las del tabaco, algodón, vidrio, papel, jabón, textiles, etc., así como algunas cuantas industrias de bienes intermedios, como la industria del cemento, o el hierro.

⁷² Se dio un incremento en el gasto público que, durante el Porfiriato estaría enfocado principalmente al “desarrollo de la red ferroviaria y a la posterior consolidación de varias empresas (...) así como a la construcción de infraestructura física como el Sistema de Desagüe de la Ciudad de México, el sistema telegráfico, la urbanización de la capital y la construcción de varios puertos” (Cárdenas, 2015, pág. 214)

El incremento en la producción nacional de bienes de consumo causó que pronto dejaran de importarse este tipo de bienes y comenzaran a importarse bienes intermedios o de capital, para continuar desarrollando y fortaleciendo la industria nacional⁷³. Se vivía una etapa de crecimiento que no había tenido precedentes durante el siglo.

Sin embargo, pese a que la estabilidad que se vivió durante el Porfiriato estuvo acompañada de continuidad política, prosperidad económica, innovación técnica y desarrollo, se dieron ciertos procesos que profundizaron la desigualdad, y con ello, el descontento que germinaba en ciertos sectores de la población para con el régimen.

Por un lado, tenemos la diferencia que existía entre el discurso y los hechos. En el discurso, se buscaba la modernización y el crecimiento en el país, no sólo en el aspecto económico, sino en el institucional, pero en los hechos, no todos alcanzaron a ser parte de ese crecimiento, especialmente cuando se habla de cuestiones laborales y del sector agrario, pues en estos dos rubros se tuvieron muchos conflictos debido las malas condiciones salariales y de trabajo, y a la diferencia existente en la nueva distribución de las tierras para distintos grupos (este problema tiene sus comienzos en las Leyes de Reforma), respectivamente. Tal como menciona Cárdenas (2015), “lamentablemente, un amplio sector de la población dedicado a la agricultura tradicional destinada al autoconsumo, que representaba al menos el 80% de la población y el 68% de la fuerza de trabajo quedó muy rezagada de este crecimiento” (pág. 285).

Por otro lado, los cambios institucionales que se buscaban eran también desiguales. Estaban enfocados en construir una confianza plena en el papel del Gobierno, de forma que con ello se mantuviera la sensación de seguridad y certeza, pero esto, enfocado principalmente a la concepción que tenían los inversionistas sobre la forma en que se regularizaban las cosas o cuáles eran las reglas del juego económico. Es por ello que, en este periodo pueden ser observados grandes avances en materia legal que pretendían mejorar la protección a la propiedad privada.⁷⁴

Empero, cuando se ha pasado por una historia de descrédito y desconfianza para con el Gobierno, la sola creación de leyes que buscan un objetivo no basta, pues debe existir la

⁷³ Señala Cárdenas (2015) que “la estructura de las importaciones cambió radicalmente a partir del decenio de 1870. La importación de bienes de consumo representaba entonces cerca del 70% de las importaciones totales, mientras que las de bienes intermedios y de capital representaban el 30% restante. A partir de entonces, pero especialmente a partir del decenio de 1890, la importación de bienes de producción aumentó dramáticamente y revirtió completamente la composición relativa. Las importaciones de consumo eran ya solamente el 30% del total en el primer decenio del siglo XX, mientras que las compras en el exterior de bienes de producción e intermedios representaron el 70% restante. La aceleración de este proceso ocurrió durante el periodo de rápida industrialización. De 1892 a 1902, el crecimiento de este tipo de bienes fue de 13% en promedio al año, en términos reales” (pág. 228)

⁷⁴ A pesar de que se buscaba que estos cambios fueran imparciales, lo cierto es que existían muchos abusos y agravios por parte de grandes capitalistas o terratenientes a las comunidades o pueblos que detentaban tierras, o por parte de los patrones hacia los trabajadores. Estos avances no beneficiaron a todos por igual.

legitimidad que justifique tanto la puesta en vigor de dichas leyes, como la creación de mecanismos que defiendan su uso. Es por este motivo que, en aras de conseguir y mantener la paz y la cohesión social, Porfirio Díaz fortaleció los mecanismos de control y represión⁷⁵ que se usaban en contra de aquellos que no estaban conformes con las medidas llevadas a cabo.

Estos factores llevaron a una situación de descontento y de malestar social cada vez mayor, entre distintos grupos de personas; el pueblo no estaba ya dispuesto a soportar los abusos que se perpetuaron durante el Porfiriato para con los grupos más vulnerables (campesinos, civiles, trabajadores, etc.), y es entonces que unieron fuerzas en distintas partes del país para dar inicio a la Revolución Mexicana.

Hay mucho que decir acerca de la Revolución Mexicana en cuanto a proceso social, “el puro hecho de que exista tal número de interpretaciones en cuanto al origen y carácter del movimiento armado muestra inequívocamente que el fenómeno fue muy complejo en cuanto a su conformación social y objetivos políticos y sociales (...), y en cuanto a sus consecuencias para la conformación del Estado mexicano del siglo XX” (Cárdenas, 2015, pág. 293).

A la hora de hablar del aspecto económico y más específicamente del ámbito fiscal, el asunto se complica aún más, pues la información para analizar a cabalidad lo ocurrido no es suficiente, “una de las razones es la falta de fuentes, sobre todo las de índole estadístico, ya que de 1914 a 1923 las Memorias de Hacienda y las Cuentas del Tesoro Federal dejaron de hacerse. En particular, de 1913 a 1915 no hay registro estadístico, y los de los otros años es bastante irregular” (Uthoff López, 2001, pág. 291)

Sin embargo, y pese a esta falta de fuentes de información, es importante señalar que a diferencia de lo que pudo observarse durante y después de la guerra de Independencia, la guerra de revolución tuvo más claroscuros y matices. En un primer momento, por ejemplo, no sé detuvieron ni la producción ni las exportaciones como sucedió durante la Independencia. La principal diferencia a la que se le puede atribuir este comportamiento y esta recuperación más rápida es la previa consolidación, diversificación y eslabonamiento de los mercados que antes (previo al estallido de la Independencia) eran sólo de extracción.

De hecho, autores como Enrique Cárdenas (2015) identifican y engloban las características del conflicto en tres etapas bien destacables, a saber, “una primera en que la economía se recupera rápidamente de la crisis de 1907-1908 y se mantiene en un nivel semejante a pesar del levantamiento maderista y la derrota de Porfirio Díaz. Esta situación de cierta estabilidad económica se rompió con el golpe de Estado de Victoriano Huerta y se reflejó en una caída

⁷⁵ Hay distintas formas de legitimar a los Gobiernos y sus decisiones, sin embargo, durante el Porfiriato se optó por usar estos mecanismos.

abrupta de varios sectores de la economía. Llegó a su punto más bajo en 1914 y 1915, y comenzó su recuperación más sólida hasta fines de 1916” (pág. 292).

Lo que sí puede señalarse, es que la estructura de la recaudación fiscal pasó por una evolución crucial a lo largo del conflicto, misma que terminó por sentar nuevas bases en la reglamentación a estos respectos⁷⁶.

En un escenario en el que los distintos grupos de poder necesitaban recursos, comenzaron a crearse nuevos impuestos que gravaban actividades cada vez más notables y “su recaudación mostraba que la economía no estaba totalmente paralizada” (Uthoff López, 2001, pág. 292). Este fue el caso de la industria henequenera, petrolera (tanto la extracción, refinamiento y exportación del crudo fueron gravados), y de exportaciones de bienes primarios, mientras que, por otro lado, “quedaba libre de gravamen la importación en cualquiera de sus formas” (Uthoff López, 2001, pág. 296).

El sentido detrás de la imposición a estas industrias era de corte nacionalista, y significaba, a la postre proteger en la medida de lo posible, los intereses del pueblo, y no así, los de los grandes capitales, lo que no significa que no se buscara velar por los intereses de estos últimos, sólo que se pretendía que estos se alinearan con los intereses del pueblo, que eran entonces prioritarios. Tal como señala Uthoff (2001), “el gobierno constitucionalista no se oponía al capital extranjero ni a la libre empresa, sólo que ambos debían sujetarse a la nueva legislación mexicana” (págs. 297-298). Estos nuevos impuestos, por supuesto, no se aplicaban bajo la voluntad de todos los grupos de poder, y es por ello que comenzaron a recuperarse también, durante este periodo, debates sobre qué debía o no gravarse. Estas discusiones y comentarios no sólo enriquecerían la visión o el margen de acción durante la Revolución, sino en los años subsecuentes y hasta la fecha.

Como ejemplo de ello se tienen los puntos referentes a la materia impositiva proclamados en el Programa del Partido Liberal Mexicano⁷⁷, donde pueden ser encontradas por primera vez, entre otras cosas⁷⁸, la pronunciación a favor de la abolición del Impuesto del Timbre, que era

⁷⁶ Un buen ejemplo de ello es la reglamentación sobre el petróleo. Señala Uthoff López (2001) que, “con los principios nacionalistas se definió que el petróleo era de los mexicanos y que sus explotadores extranjeros debían pagar impuestos por los beneficios obtenidos” (pág. 51).

⁷⁷ El Programa del Partido Liberal Mexicano, publicado por Ricardo Flores Magón en 1906 sirvió como muestra de lo que diversos pensadores anhelaban y creían que era lo mejor para el país. Este texto trascendió, pues “enunció principios de la legislación social que se incorporarían a la Constitución de 1917” (Berrueco García, 2020)

⁷⁸ Pese a que, en este mismo documento se señala que el impuesto sobre sueldos y salarios, que en teoría es un impuesto progresivo, no es más que una *extorsión*, hace falta documentación que pruebe que, en efecto, este impuesto era de carácter progresivo, pues, bajo el contexto antes planteado, previo al estallido de la Revolución existe la posibilidad de que dicho impuesto se cobrara únicamente a la clase trabajadora o a los pequeños capitales, y no así a los grupos de poder o grandes capitales, y con ello, se tornara un impuesto regresivo. Como se ha mencionado anteriormente, se carece de la literatura necesaria para negar o afirmar esta aseveración, sin embargo, la frase “Los otros puntos envuelven el propósito de favorecer el capital pequeño y útil, de gravar lo

básicamente un impuesto indirecto o regresivo que gravaba los documentos oficiales y determinadas transacciones -fabricación y embotellado de bebidas alcohólicas, apuestas, rifas, transportación y envíos, actividades profesionales, preparación de tabaco y cigarrillos, etc.- (SAT, 2022), así como la declaración de oposición a que determinados sectores de la población paguen menos impuestos de los que le corresponden.

“El impuesto del Timbre, que todo lo grava, que pesa aun sobre las más insignificantes transacciones, ha llegado hasta hacer irrisoria la declaración constitucional de que la justicia se impartirá gratuitamente, pues obliga a litigantes a desembolsar cincuenta centavos por cada foja de actuaciones judiciales, es una pesada carga cuya supresión debe procurarse (...) Los otros puntos envuelven el propósito de favorecer el capital pequeño y útil, de gravar lo que no es de necesidad o beneficio público en provecho de lo que tiene estas cualidades y de evitar que algunos contribuyentes paguen menos de lo que legalmente les corresponde. En la simple enunciación llevan estos puntos su justificación” (Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, 1906, págs. 9-10)

Las consignas anteriormente mencionadas son un antecedente ideológico de lo que posteriormente sería el Impuesto Sobre la Renta, que nace en México en 1921 con un Decreto Promulgatorio de Ley que estableció el Impuesto del Centenario como un impuesto federal, extraordinario y pagadero por una sola vez, sobre los ingresos o ganancias particulares y que adquiere una forma más definida para 1924, cuando se promulgó la Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos Vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas (UDLAP, 2022).

También es un antecedente de la desestimación a la evasión y elusión fiscal de algunos contribuyentes, aquellos que pagan menos de lo que legalmente les corresponde. La protección para el pueblo de los abusos y corrupción, tanto del gobierno como por parte de los grandes capitales nacionales, pero sobre todo extranjeros, era una de las banderas de este programa y de la Revolución en general; ello quedó plasmado de forma implícita en estas discusiones.

que no es de necesidad o beneficio público en provecho de lo que tiene estas cualidades y de evitar que algunos contribuyentes paguen menos de lo que legalmente les corresponde” (Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, 1906, pág. 10) puede dar una pista del sentido que en este Programa se le daba al impuesto sobre sueldos y salarios. A su vez, el hecho de que años después, en 1924 se promulgara la *Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos Vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas*, y esta incluyera los emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas, indica que en el Impuesto sobre los sueldos y salarios que existía durante el Porfiriato, esta especificidad no existía o no era, por lo menos, tan clara.

Sin embargo, no sólo se dieron durante este periodo, discusiones y cambios sobre cuánto se gravaba, sino también una serie de luchas por definir las potestades tributarias que le concernían a la Federación, a los estados y a los municipios. Esto tenía la finalidad de establecer un orden preciso que sirviera como forma de unificar y encaminar los objetivos que estaban sumamente regionalizados, en uno mismo y con ello seguir fortaleciendo el proyecto de nación bajo una visión liberal y nacionalista.

Es entonces que se promulga la Constitución de 1917, y es a partir de entonces que “la historia registró el esfuerzo público por establecer un Estado más sólido e integrado, con reglas del juego distintas a las prevalecientes en el pasado, y con una misión más social” (Cárdenas, 2015, pág. 355). Este es el documento con el cual termina de institucionalizarse el Estado mexicano y sus procesos. Su importancia para la construcción del país es innegable, pues es la materialización de las luchas y aspiraciones de las y los mexicanos de aquella época, y que sigue vigente hoy día.

Como ejemplo de dichos esfuerzos se puede observar que, después de 1929, se fundó un partido político cuya característica sobresaliente fue la de juntar y controlar a caudillos, grupos de trabajadores, y demás sectores de la sociedad, para crear una unidad política que, pese a las luchas internas, uniera esfuerzos para llegar a metas en común.

Es entonces que fue fundado por Plutarco Elías Calles el Partido Nacional Revolucionario (PNR), primer antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), mismo que tuvo muchos cambios tanto en la estructura, y en los objetivos a lo largo de la Historia de México, pero que en el contexto post revolucionario creó un entramado institucional sólido que, al principio, por lo menos brindaba certeza en el aspecto político, lo cual a su vez, ayudaba a mantener la estabilidad económica, y que terminó por gobernar el país hasta comienzos del nuevo siglo.

A su vez, y como fue mencionado anteriormente, continuó durante este decenio la tendencia a cambiar algunas cuestiones en materia impositiva, de tal forma que el pueblo se viera más beneficiado a la vez que el gobierno mantenía su nivel de ingresos.

Si bien, el antecedente ideológico del ISR puede ser encontrado en el PLM, “Obregón estableció el antecedente inmediato del impuesto sobre la renta y el llamado impuesto sobre salarios y utilidades que se reformó en marzo de 1925 ya con el nombre de Impuesto Sobre la Renta” (Cárdenas, 2015, pág. 374)

Sin embargo, y pese a estos esfuerzos, los estragos de la Guerra de Revolución pesaron mucho en la recuperación económica del país, cuya producción a lo largo del decenio de 1920 creció en apenas 1% promedio anual (Cárdenas, 2015, pág. 356). El país, que venía pasando por un proceso de lucha armada, comenzaba ya iniciado el segundo decenio del siglo, un periodo de restauración que concluyó rápidamente con la crisis del 29.

Como ha sido demostrado en diferentes momentos de la historia de México, la Hacienda Pública ha sufrido, y sigue padeciendo debilidades en el ámbito fiscal que contribuyen a prevalecer el estancamiento económico, así como el estado de pobreza y desigualdad. Dichas debilidades han sido analizadas desde diferentes perspectivas con el afán de corregirles, lográndolo en unas ocasiones con más éxito que en otras, como en el caso de la creación del ISR y diversos impuestos suntuosos.

II. Desarrollo Estabilizador

La Gran Depresión estalló, la actividad económica en Occidente se detuvo y, sin embargo, la economía mexicana se recuperó con una relativa facilidad de los efectos de la crisis. Pese a lo que pudiera creerse, los ingresos para la Federación no disminuyeron con la llegada de la Crisis del 29. Por el contrario, en el afán por no incurrir de nuevo en deuda, durante este periodo de crisis, el Gobierno pretendió mantener unas finanzas públicas sanas, de modo que se vieron obligados a “aumentar los impuestos y a reducir los gastos para evitar déficit en las finanzas públicas” (Cárdenas, 2015, pág. 422)

Como fue mencionado anteriormente, durante la década de los veinte, se dieron ciertos progresos en materia impositiva, de los cuales, “sin lugar a dudas, el Impuesto Sobre la Renta establecido en 1924 constituyó un avance importante en los instrumentos fiscales disponibles para el gobierno [y] (...) al año siguiente de establecido, el rango del impuesto sobre la renta fue ampliado y cubrió una porción cada vez más grande de agentes y actividades económicas” (Cárdenas, 2015, pág. 421).

La creación del ISR durante los años previos a la crisis, así como el establecimiento de nuevos impuestos sobre la producción que grabaron “los textiles de lana, la cerveza, los productos de tabaco, los cerillos, el azúcar y la electricidad., además, los dividendos derivados de activos financieros [que] (...) se grabaron con un impuesto de emergencia del 1% sobre prácticamente todas las actividades económicas” (Cárdenas, 2015, pág. 425), fueron de suma importancia para contrarrestar la disminución de los ingresos públicos que se obtenían al gravar las exportaciones (pues México había dependido siempre, en su mayor parte, de los impuestos al comercio exterior), y que disminuyeron por la caída en la demanda dado el contexto internacional de crisis y recesión.

En México, durante los primeros dos años de la Crisis del 29 (los peores en la experiencia de los países desarrollados), se llevaron a cabo estas políticas procíclicas, que, según la definición de Banco Mundial (BM), son aquellas en las que durante épocas de crisis económica, tienden a recrudecer la recesión, puesto que se reduce el gasto público y se aumentan los impuestos y las tasas de interés. (Banco Mundial, 2022).

Esta primera toma de decisiones por parte del Gobierno es resultado de la teoría económica imperante en Occidente, que, como ha sido señalado en el primer capítulo, aún durante los

primeros años del Siglo XX apuntaba que el papel del Estado debía limitarse únicamente a la ejecución de ciertas funciones que escapaban al alcance que el mercado tenía. Dichas funciones estaban más relacionadas con la protección de un Estado Nación determinado, es decir, con la seguridad nacional.

Después de la Crisis del 29 “el mundo occidental se cuestionó el funcionamiento de los mercados, los principios de la economía política, la participación y responsabilidad del Estado en la actividad económica y en las reglas institucionales que provee en su contexto” (Cárdenas, 2015, pág. 403) y se ejecutaron en todo el mundo políticas públicas de carácter económico y social que pretendían reestablecer la situación económica que se tenía antes de esta fecha.

Es durante este periodo que el Estado como institución comienza a cobrar una mayor relevancia en el escenario económico. En el lapso de diez años, surgió un cambio de paradigma: la participación del Estado en la economía no significaba más un obstáculo al funcionamiento ‘natural’ del sistema económico. Por el contrario, se reconoció que este agente era necesario para corregir los fallos y los resultados inequitativos que el mercado arrojaba.

En cada país las políticas económicas y sociales, así como el alcance de estas fueron llevadas a cabo de forma distinta. Para el caso de México, el Gobierno mexicano comenzó a tomar medidas, cuyo fin se centraba en disminuir los efectos iniciales de la crisis. Es por ello que durante el mandato del presidente Abelardo L. Rodríguez se fijó el primer salario mínimo de alcance nacional, y “una vez que la actividad económica empezó a mejorar en el segundo semestre de 1932 el Gobierno estimó que los ingresos iban a seguir incrementándose y decidió reducir la tasa impositiva en varios sectores como en las industrias de la cerveza el algodón y la seda para alentarlas” (Cárdenas, 2015, pág. 421), es decir, se dio un giro en el cuál comenzaron a aplicarse políticas contracíclicas, lo contrario a las políticas procíclicas, es decir, aquellas que en épocas de crisis económica es aquella que tiende a controlar la recesión, estimulando la economía al usar el dinero ahorrado para ejercer gasto público, así como disminuyendo los impuestos y las tasas de interés (Banco Mundial, 2022).

Sin embargo, las políticas que más destacaron en este sentido fueron las del presidente Lázaro Cárdenas⁷⁹. Entre las medidas más conocidas se encuentran la expropiación petrolera; la nacionalización del ferrocarril; el incremento del reparto de tierras, para lo cual se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal; la creación de bancos que formaron parte de una red de instituciones de crédito con miras a fortalecer el desarrollo económico del país y que terminaron por complejizar el entramado institucional del Estado; la construcción de la Red Carretera; la inversión en infraestructura básica: agua, alumbrado, etc.

⁷⁹ Quien, además, refundó el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938.

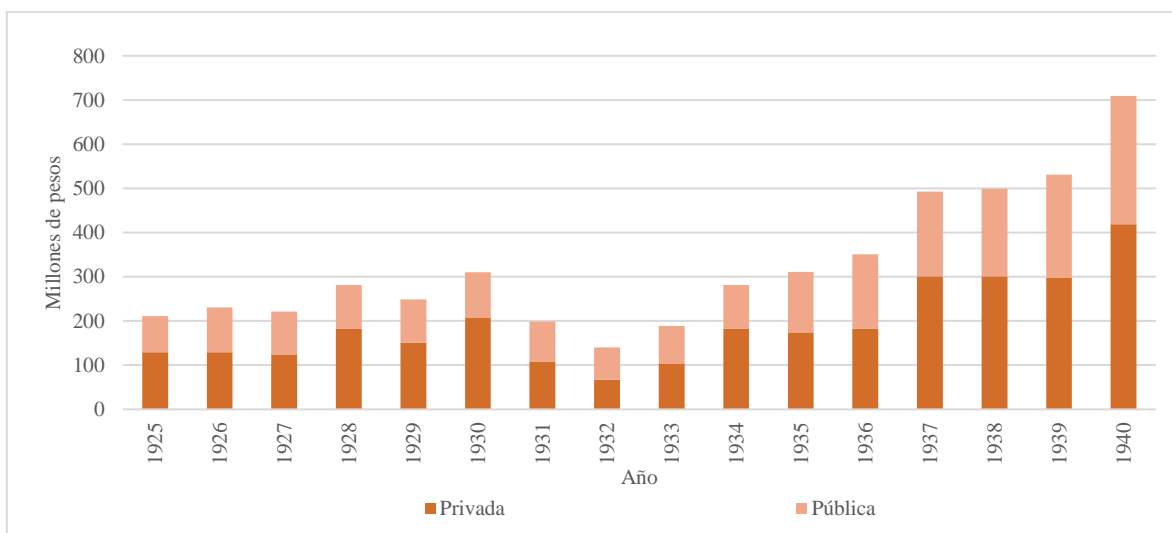
En conjunción con estas políticas implementadas por Lázaro Cárdenas, fueron utilizadas durante ese sexenio y posteriormente, distintas herramientas tributarias con la finalidad de impulsar las actividades industriales y con ello el crecimiento económico, de forma tal que “en 1934 se promulga la *Ley de Protección y Control Industrial*; en 1941 la *Ley de Industrias de Transformación*; y en 1943, 1946 y 1955 las respectivas leyes de fomento de industrias nuevas y necesarias, que a través del otorgamiento de exenciones y subsidios estimularon el desarrollo de diversas actividades industriales” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 151)

Aunque dichas herramientas implicaban para el Gobierno mexicano, en primera instancia, el dejar de percibir un ingreso por un monto determinado, se trataron en un inicio de un mecanismo de ‘obtención de recompensas’ que impulsaba a las personas morales a realizar actividades de una determinada forma, o cumplir una meta, que llevarían al conjunto de la sociedad al mejoramiento de sus condiciones económicas, así como disminuir la desigualdad económica.

El usar estas herramientas, durante el mandato del presidente Abelardo L. Rodríguez y de Lázaro Cárdenas, podrían significar una primera forma de “gastos fiscales”, y al contrario de lo que podría pensarse, no representaron un problema; la renuncia a esa entrada de ingresos se hallaba justificada, ya que “los empresarios se comprometían a invertir, y mucho, y a cambio de ello tendrían utilidades considerables. El gobierno les daría el apoyo necesario, incluyendo todo tipo de subsidios para que así fuese.” (Tello, 2010, pág. 67)

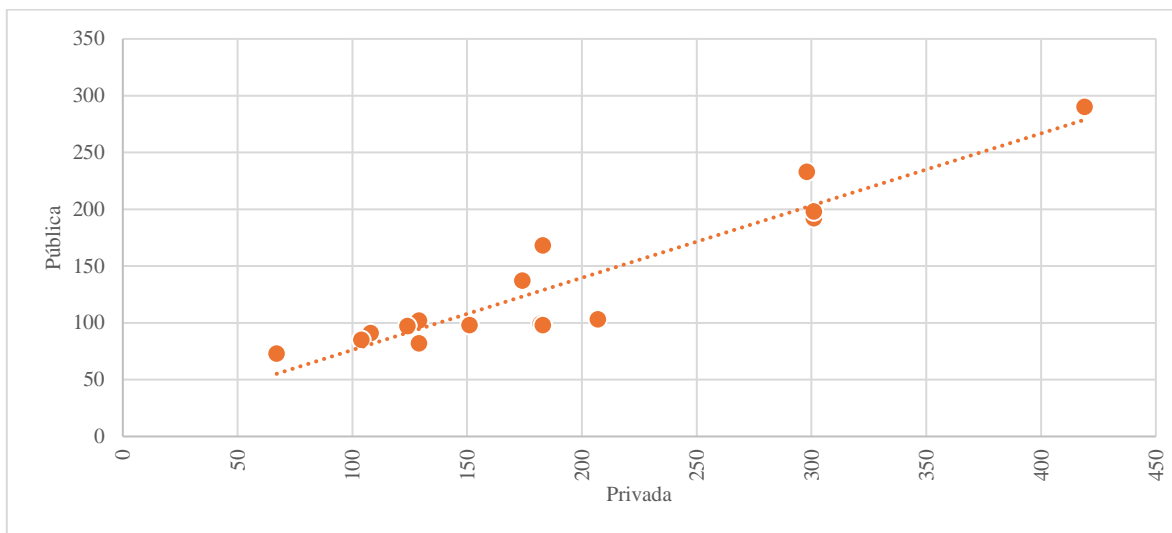
Al final, se trataba de un incremento de la inversión pública que tenía por objetivo impulsar la inversión privada y la actividad económica en general. La finalidad se cumplió, de modo que “de acuerdo con las cifras disponibles, la inversión privada creció durante el periodo 1933-1940 de 104 a 419 millones de pesos corrientes” (Cárdenas, 2015, pág. 465). Esto puede observarse mejor en la Gráfica 5.

Gráfica 5 Inversión fija bruta; inversión privada e inversión pública, México, 1925-1940 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia basada en Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana. Impresión 2019. Ciudad de México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE) pp. 463.*, quién a su vez extrajo la información de 1) Inversión total: E.V.K. Fitzgerald, “Restructuring in a Crisis: The Mexican Economy and the Great Depression”, trabajo presentado en el seminario: Los efectos de la Gran Depresión en América Latina, St. Antony’s College-Universidad de Oxford, 21 a 23 de septiembre de 1981, cuadro 5. 2) Inversión pública: Secretaría de la Presidencia, Inversión pública Federal 1925-1963, México, 1965. 3) Inversión privada: obtenida por la diferencia.

Gráfica 6 Correlación Inversión Privada e Inversión Pública en México, 1925-1940 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia basada en Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana. Impresión 2019. Ciudad de México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE) pp. 463.*, quién a su vez extrajo la información de 1) Inversión total: E.V.K. Fitzgerald, “Restructuring in a Crisis: The Mexican Economy and the Great Depression”, trabajo presentado en el seminario: Los efectos de la Gran Depresión en América Latina, St. Antony’s College-Universidad de Oxford, 21 a 23 de septiembre de 1981, cuadro 5. 2) Inversión pública: Secretaría de la Presidencia, Inversión pública Federal 1925-1963, México, 1965. 3) Inversión privada: obtenida por la diferencia.

En la Gráfica 5 se muestran los totales de la inversión bruta fija para cada año, representados por las columnas. Dichas columnas o totales a su vez están divididas en lo correspondiente a la inversión pública y la privada. Tal como puede apreciarse, estas van de la mano, de forma que, a primera vista, cuando crece la inversión pública lo hace así también la privada y con ello, el conjunto de la actividad económica. La correlación positiva que existe entre estas dos variables puede observarse en la Gráfica 6.

Estas medidas de corte desarrollista no fueron las últimas en crearse, pues “Cárdenas se propuso marcar el rumbo del Estado con la proclamación del Primer Plan Sexenal, que establecía como fundamento básico el nacionalismo revolucionario y de corte socialista” (Cárdenas, 2015, pág. 474). Si bien, los dos fundamentos básicos no lo son más, este se trata de un claro antecedente de los Planes Nacionales de Desarrollo que hoy día se usan para marcar el camino a seguir del gobierno en todo lo concerniente a la economía.

Durante los años que siguieron a la Gran Depresión, el apoyo a las industrias y el subsecuente desarrollo de estas jugaron, junto con otros factores, un papel determinante en el impulso al crecimiento económico durante la etapa que va de 1954 a 1970, es decir, durante el Desarrollo Estabilizador, llamado así porque el crecimiento promedio anual del PIB fue de 6.8% y el del PIB per cápita fue de 3.4%, pero a diferencia de otros periodos de bonanza, estos resultados se alcanzaron con estabilidad de los precios internos, es decir, se trató de un periodo donde existió desarrollo, pero sin inflación.

Es debido a todos los factores anteriormente mencionados⁸⁰, pero especialmente al cambio de política económica procíclica a contracíclica en el momento adecuado⁸¹ (incluso antes de que las teorías Keynesianas influyeran en el hacer económico de otros países), que para México la experiencia de la Crisis del 29 fue superada de forma rápida y sirvió en cambio para fortalecer al Estado.

El papel desempeñado por el Gobierno mexicano durante la Gran Depresión no sólo aminoró los efectos de la crisis, sino que terminó por legitimar y justificar la intervención del Estado en estas situaciones; se trató de un “evento fundamental en el desarrollo de la política económica y sus instrumentos en México y dio lugar, como en otros países del mundo a un cambio en el papel del Estado en la economía” (Cárdenas, 2015, pág. 447).

Tanto este suceso, como la experiencia adquirida (en el periodo previo al Porfiriato y durante el mismo), ayudaron a esclarecer que cuando el gobierno interviene y genera externalidades positivas, el capital privado y la economía en general, se ven beneficiados con creces (tal como pudo observarse en las Gráficas 5 y 6). Esto, sin embargo, no es posible sin la existencia del cobro de impuestos, así como de un esquema impositivo que cumpla con ciertas características⁸² que ayuden a lograr determinados objetivos económicos.

Ya en la etapa final del ‘Desarrollo Estabilizador’, los gastos fiscales comenzaron a mostrar distintas expresiones que se llevaban a cabo a partir de decretos presidenciales y “su otorgamiento quedó condicionado a que el contribuyente comprobara la obtención de ciertos resultados que, de acuerdo con propósitos de la política gubernamental, coadyuvaran a la

⁸⁰ No se está considerando aquí el importante papel que también jugó la política monetaria, pues el análisis de este aspecto rebasa los objetivos de la investigación. Sin embargo, es necesario mencionar, que en muchas ocasiones la política monetaria contra cíclica acompañó a la política fiscal, pues mediante ciertas reformas implementadas durante el gobierno de Cárdenas, y los posteriores, el Banco Central ayudó a financiar el déficit fiscal resultante del incremento del gasto público. Este puede ser también un motivo importante de la consolidación del Banco de México como Banco Central. Puede encontrarse más información al respecto en Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana*. Impresión 2019. Ciudad de México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE), págs. 427, 479-481.

⁸¹ De hecho, Cárdenas (2015) apunta que este fue “el principal elemento que impulsó la recuperación de los estragos de la Gran Depresión” (pág. 429)

⁸² En el siguiente capítulo se hablará más a detalle sobre las características que deben contener los impuestos para hacer un sistema impositivo eficaz y eficiente.

consecución de metas tendientes a la realización de un bien común” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 151)

Ya que durante los años del ‘Desarrollo Estabilizador’ se tenía un Estado de carácter intervencionista y desarrollista, la comprobación de los resultados obtenidos gracias a los gastos fiscales era un aspecto importante de estas ayudas, pues con ello se justificaba la existencia de las mismas. Este específico aspecto, es decir, el de la comprobación, terminaría por cambiar con la entrada en decadencia del Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI).

III. Decadencia del Modelo de Desarrollo Estabilizador

Durante la década de los setenta entra en decadencia el MSI, proceso que se vio agravado y acelerado en gran medida por la Crisis del petróleo (1973), la cual se dio a raíz de que la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPEP) decidiera no vender ni exportar a las naciones que habían apoyado a Israel durante la guerra de Yom Kipur (conflicto donde se enfrentaba Israel contra Siria y Egipto), es decir, a Estados Unidos y sus aliados. (Excelsior, 2019).

Esto sucede durante la administración del expresidente Luis Echeverría quien en un inicio proponía disminuir el endeudamiento externo, promover el comercio y las exportaciones mexicanas, pero que, debido al descubrimiento del yacimiento petrolero Cantarell, a mitad de ese sexenio (y todo lo que abarcó el siguiente), abandonó los esfuerzos reformistas. Para mantener el crecimiento de la economía, se optó por recurrir a un mayor endeudamiento con el exterior. Por ello la deuda externa se triplicó de 6,090 millones de dólares en 1970 a 25,900 millones de dólares en 1976 (Guillén Romo, 1999, pág. 27).

Es también en este año que el peso se devalúa en más del 100% en relación con el dólar. Para aminorar las consecuencias de esta crisis, el expresidente José López Portillo firmó el primer acuerdo de contingencia con el Fondo Monetario Internacional (FMI), mediante el cual México se comprometía limitar el endeudamiento público, reducir el medio circulante, restringir el gasto público, etc., lo cual no sucedió durante ese sexenio, pues tanto López Portillo como su predecesor pusieron en el crudo su esperanza para salvar las finanzas públicas y la economía del país.

No fue sino hasta 1979 que el yacimiento arrojó su primera producción comercial. La economía mexicana se petrolizó y su abundancia y la de Petróleos Mexicanos (PEMEX) se “administraron”⁸³ en gran medida financiadas con recursos del exterior, pues se creía que el auge petrolero terminaría por arreglar los problemas económicos.

⁸³ Como dijo el expresidente José López Portillo, quien acuñó la frase “debemos acostumbrarnos a *administrar* la abundancia” tras el descubrimiento de Cantarell.

Este pensamiento que sustentó las decisiones antes mencionadas fue lo que a la postre contribuyó a acentuar los desequilibrios estructurales⁸⁴, que finalmente se materializaron en la década de los ochenta, cuando la política monetaria restrictiva que los Estados Unidos tomó para combatir su inflación afectó el precio del servicio de deuda que México venía contrayendo en el periodo anterior. Todo ello, aunado a la baja del precio internacional del petróleo, crearon la hecatombe perfecta para la economía mexicana que terminaría por introducir las medidas de corte neoliberal por medio de reformas económicas.

Es en este contexto que el Gobierno de México decide firmar otro pacto con el FMI, que consistía en aplicar un estricto programa de ajuste para controlar sobre cualquier otra cosa la inflación (cuyo crecimiento fue exorbitante durante aquellos años). Este pacto fue orientado entonces principalmente a la exportación, la atracción de inversión extranjera directa (IED) y el debilitamiento del Estado en el quehacer económico, para mantener finanzas públicas sanas.

Las medidas de corte neoliberal adoptadas entonces, se acentuaron durante el sexenio de Miguel de la Madrid. A partir de ese momento y de forma general “México y América Latina han venido profundizando un proceso de reformas estructurales que han tenido por objetivo cambiar el funcionamiento y operación del sistema económico, de una *economía estatista, cerrada y sobrerregulada* a una *economía privatizada de mercado libre y abierto* a la competencia internacional en el nuevo mundo globalizado” (Villarreal, 2001, pág. 120)

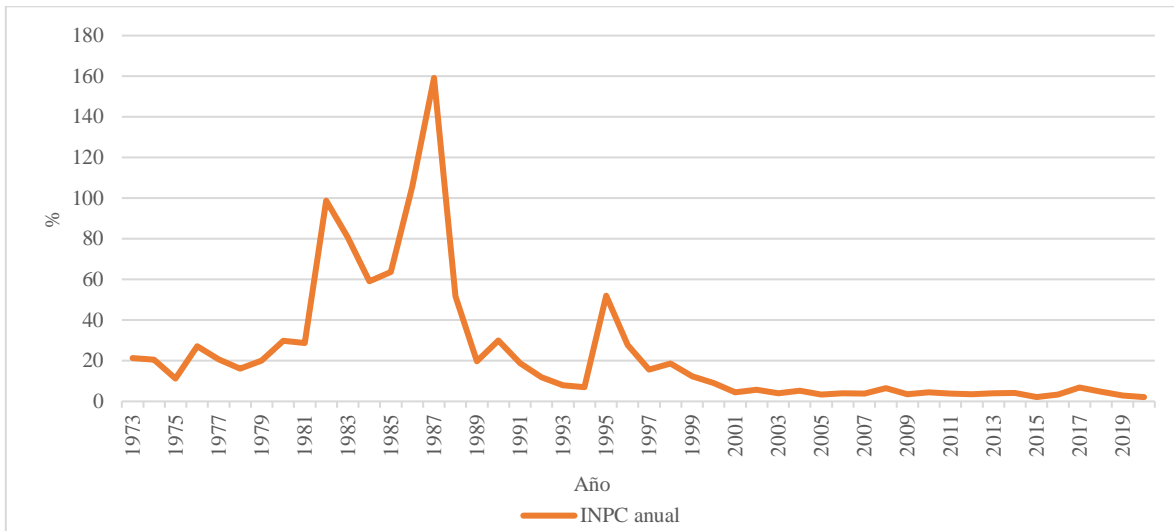
Tal como ha sido mencionado, en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, el gobierno mexicano ha experimentado cambios en su política económica, tanto del lado de la política monetaria como de la política fiscal.

A partir de este punto de inflexión, la política monetaria se centró únicamente, en mantener tasas de inflación bajas mediante el esquema de metas de inflación. Por su parte, el principal objetivo de la política fiscal fue mantener unas finanzas públicas ‘saludables’ para el erario público, es decir, un menor endeudamiento, aunque ello implicara un menor gasto público también, lo cual incluye, a su vez, un cambio en el tratamiento que se le da a los gastos fiscales.

Si bien, como puede observarse en la Gráfica 7, los objetivos monetarios de mantenimiento de la inflación se han cumplido a partir del inicio del milenio, tal como en toda revisión, se debe matizar sobre qué tan benéfica ha sido la adopción del llamado modelo neoliberal en otros aspectos, no solo en el control inflacionario.

⁸⁴ Y no así el llamado ‘*agotamiento*’ del MSI

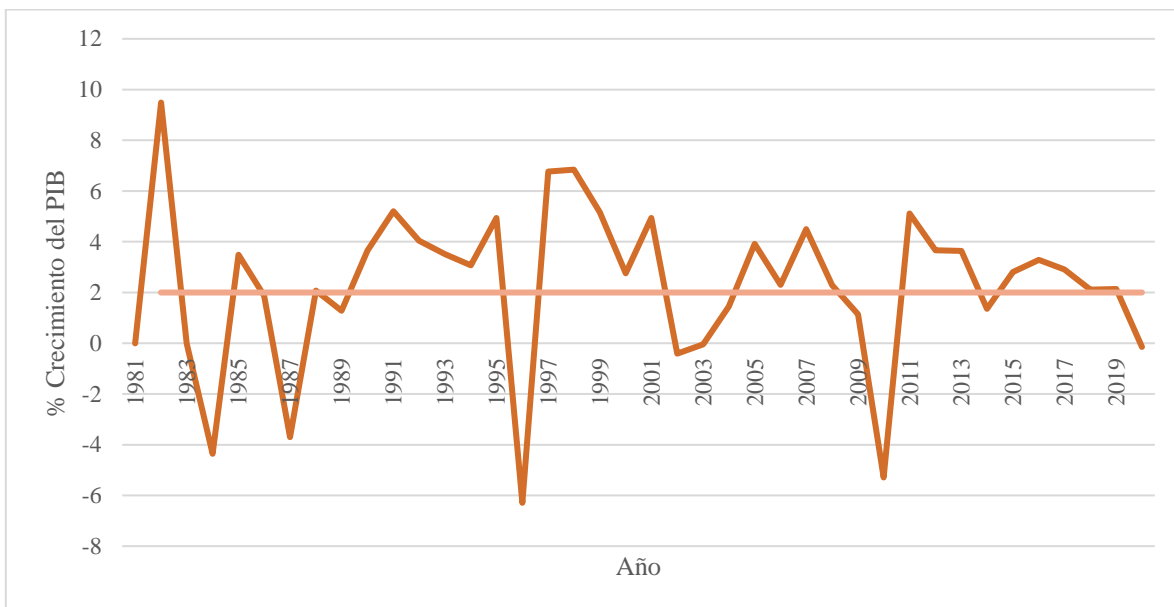
Gráfica 7 Crecimiento del INPC anual, México, 1973-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de *BANXICO*.

Los resultados de esta adopción no han sido siempre positivos y, en cambio, sí han terminado por afectar de forma negativa, o castigado otras variables como lo es el crecimiento económico. En aras de mantener una economía ‘estable’ en el nivel de precios, se ha mantenido estable también la situación de estancamiento o el bajo crecimiento económico, tal como puede observarse en la Gráfica 8.

Gráfica 8 Tasa de crecimiento real anual del PIB a precios de 2013; México, 1980 - 2018



Fuente: Elaboración Propia con datos de *INEGI*

En este contexto, el mecanismo de ‘obtención de recompensas’ que el Gobierno Federal solía ofrecer a los sujetos que se colocaban en el supuesto jurídico de un impuesto, es decir, lo que

puede ser entendido como gastos fiscales (o por lo menos sus antecedentes), sobrevivieron a la transición del modelo económico intervencionista estatal que se tenía desde la década de los treinta, a otro modelo más abierto, flexible, menos desarrollista y más protector de la inversión extranjera directa, que se dio a partir de la década de los ochenta, después de la crisis de la deuda; los gastos fiscales, sin embargo, no perduraron hasta el presente sin sufrir cambios importantes.

Dado que el Gobierno Federal buscaba encontrar un balance fiscal que le brindara estabilidad a la economía mexicana, éste disminuyó su participación en la economía, ajustando la parte del gasto a la baja, lo que se vio reflejado en la disminución de la inversión pública. Por un lado, el gobierno mexicano no buscó incrementar la magnitud de la recaudación, y por otro, se deslindó de su tarea de incentivar el crecimiento económico, dejando dicha labor en manos del sector privado; del mismo modo, abandonó en gran medida su búsqueda por disminuir la desigualdad.

Es por ello que, pese a que siempre ha existido corrupción, es a partir de este punto en la historia económica y política de México, que los gastos fiscales comenzaron a ser usados de forma distorsionada, no apelando a su objetivo inicial, que era el de fortalecer la industria nacional e impulsar con ello el crecimiento y desarrollo económico. Al contrario, las ayudas en forma de gastos fiscales continuaron existiendo sin buscar una comprobación de que éstas ayudaban a algún sector o a la economía en general, y con ello se tornaron en un beneficio individual por parte de una élite empresarial, es decir, los beneficiarios primarios de dichas herramientas.

De esta forma, los gastos fiscales dejaron de mostrar beneficios a la sociedad en general y al desarrollo de la industria, y comenzaron a representar únicamente una disminución en los ingresos del erario, así como una acentuación de la desigualdad económica de la población.

IV. Surgimiento del Modelo Neoliberal

Desde la puesta en práctica del llamado modelo neoliberal⁸⁵ durante la dictadura de Augusto Pinochet en Chile (1973) por parte de los “Chicago Boys”, su posterior adopción en las administraciones de Margaret Thatcher (ex Primer Ministra de Reino Unido) y Ronald Reagan (ex Presidente de los Estados Unidos), así como su implementación en gran parte del globo (para muchos países, principalmente los llamados en “vías de desarrollo”, mediante la imposición de Reformas Estructurales como condición para obtener préstamos de los

⁸⁵ Es menester retomar la definición de neoliberalismo hecha por D. Harvey (2005), señalando que “este es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por los derechos de la propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio [dónde] el papel del Estado es crear y preservar el marco constitucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas” (pág. 6)

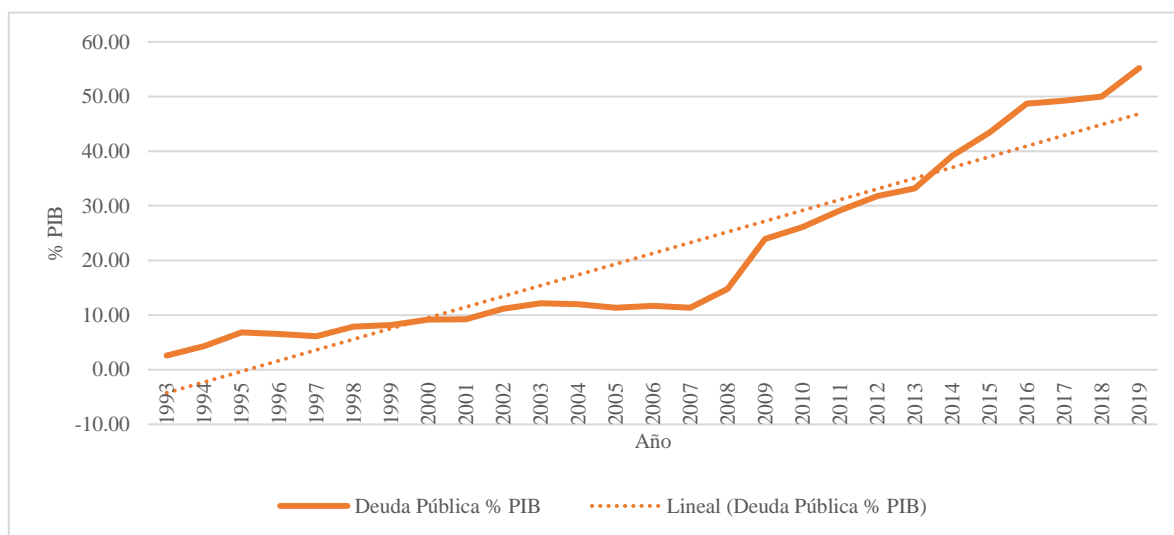
organismos internacionales BM y FMI, tal como el caso de México después de la Crisis de la Deuda y la mayoría de países de América Latina), se ha podido experimentar un periodo más de decadencia del sistema capitalista, lejos de ver los beneficios tan proclamados por los defensores de la teoría económica *mainstream*.

Ni la liberalización de los mercados, la reducción de la participación del Estado en la economía (primero, reduciendo el gasto público mediante la privatización de empresas públicas, y después aminorando sus acciones regulatorias del mercado), las políticas monetarias y fiscales restrictivas, ni el desdibujamiento de las fronteras comerciales, han podido sacar a la economía del hoyo en el que se ha visto inmerso partir de la entrada en ‘decadencia’ del MSI.

Aunque el neoliberalismo sea la última forma adoptada por el capitalismo, la naturaleza cíclica del mismo y sus contradicciones fundamentales llevan siempre a crisis económicas (y lo que éstas implican), cada vez más profundas y con periodos de recuperación más cortos. A partir de la explosión de la burbuja inmobiliaria en 2008, el gobierno de los Estados Unidos salió al rescate de los bancos que estuvieron al borde del quiebre y los gobiernos de distintos países pusieron en marcha distintos mecanismos de política fiscal y monetaria para salvar el sistema económico actual.

Derivado de esta crisis económica, la deuda pública de muchos países (como porcentaje de su PIB) se incrementó debido, por un lado, a la contracción de la producción y por el otro, al incremento de los gastos de servicio de la deuda. El caso de México no fue la excepción. Como puede apreciarse en la Gráfica 9, la deuda pública como porcentaje del PIB tuvo un incremento considerable del año 2007 a 2009.

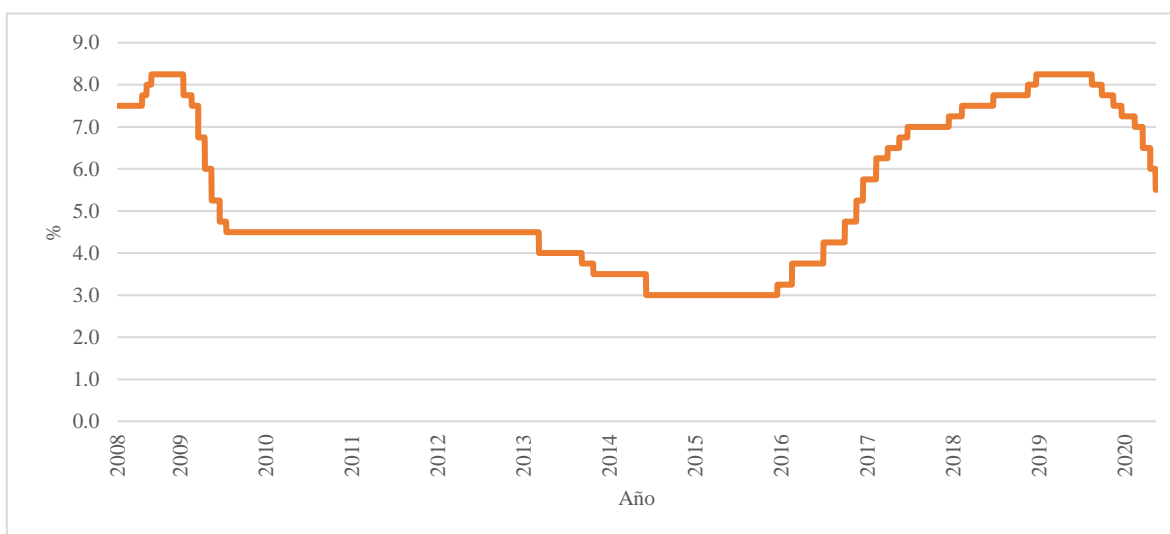
Gráfica 9 Deuda neta total del Sector Público como porcentaje del PIB; México (1993 - 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de BANXICO e INEGI.

Por otro lado, las tasas de interés de gran parte del globo disminuyeron de forma significativa inmediatamente después del estallido de la crisis, con la finalidad de estimular la oferta y demanda agregadas, retornando a sus niveles habituales no mucho tiempo atrás. La Reserva Federal (FED) mantuvo sus tasas muy cercanas a cero hasta el año 2017, las del Banco Central Europeo (BCE) tuvieron una caída a partir de 2009, mientras que las de ciertos países como Japón han alcanzado incluso cifras negativas a partir de 2017⁸⁶. Para el caso de México, las tasas de referencia de BANXICO sufrieron una importante disminución en 2009, alcanzando las tasas más bajas a partir de 2013 y no recuperando sus niveles anteriores sino hasta el año 2017, tal como puede observarse en la Gráfica 10.

Gráfica 10 Tasas de interés objetivo BANXICO; México (2008 - 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de BANXICO

La política monetaria que ha sido usada para subsanar los efectos de las crisis económicas recientes tiene una capacidad de acción limitada, y debe ser acompañada de las distintas herramientas de la política fiscal.

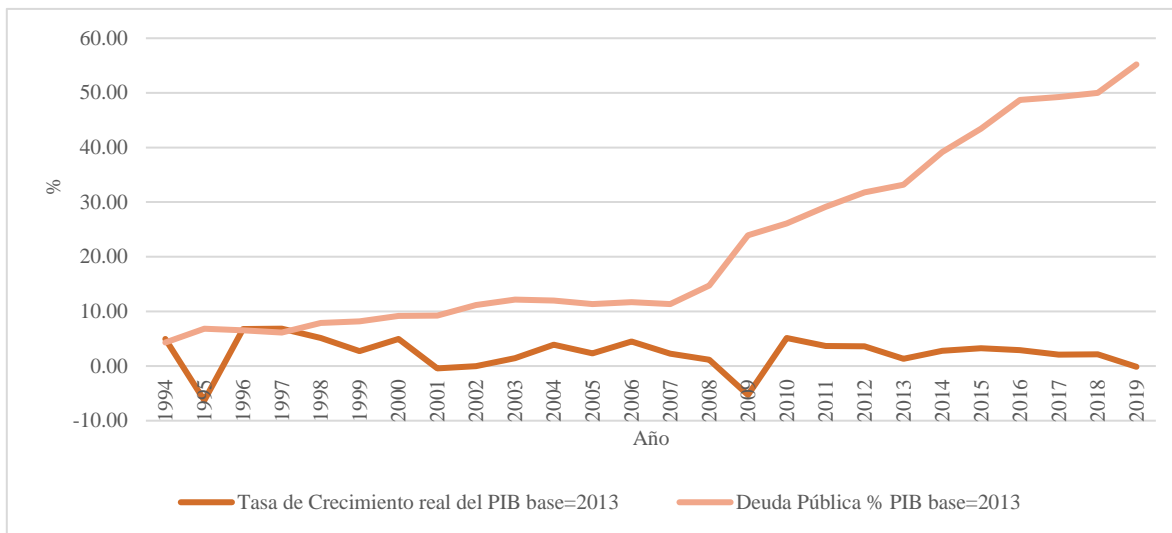
Por si fuera poco, las medidas tomadas desde la década de los ochenta para sustentar el crecimiento sobre bases más ‘estables’, es decir, con menores niveles de endeudamiento y tasas de inflación, no han funcionado para hacer crecer la economía a los niveles que se tenían durante el MSI, dadas las necesidades de una creciente población; por el contrario, el país se ha visto sumergido en un “estable” estancamiento de la economía mexicana.

‘Estable’, porque si bien la adopción de un modelo de metas explícitas de inflación en materia de política monetaria ha cumplido con el mantenimiento de bajas tasas de inflación, la deuda

⁸⁶ Cifras obtenidas de la página web Investing.com, donde se recopilan las tasas objetivo de los principales Bancos Centrales. Para el caso de México los datos han sido obtenidos de BANXICO, y comparados con los datos presentados en el sitio.

pública sigue su trayectoria ascendente y el crecimiento, por el contrario, sigue siendo muy bajo tal como se muestra en la Gráfica 11.

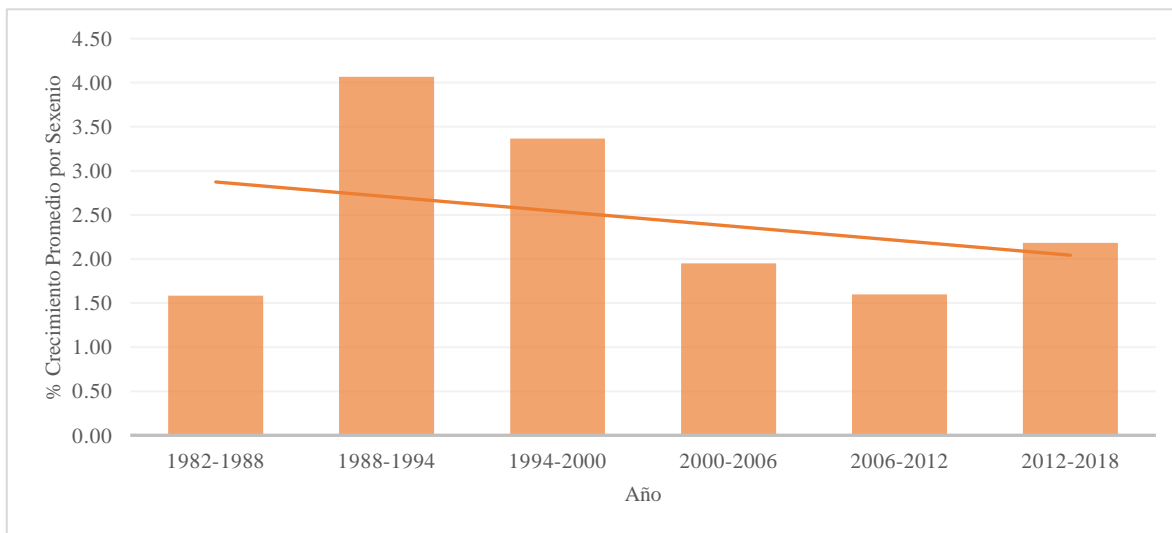
Gráfica 11 Tasa de Crecimiento real del PIB vs Deuda Pública como porcentaje del PIB; México (1993 - 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de *BANXICO e INEGI*

En esta última, la Gráfica 12, la información se halla dividida por sexenio, se trata del crecimiento económico promedio anual por sexenio, y, como puede observarse, desde el año 2000, la tasa promedio por sexenio no supera el 2.5%.

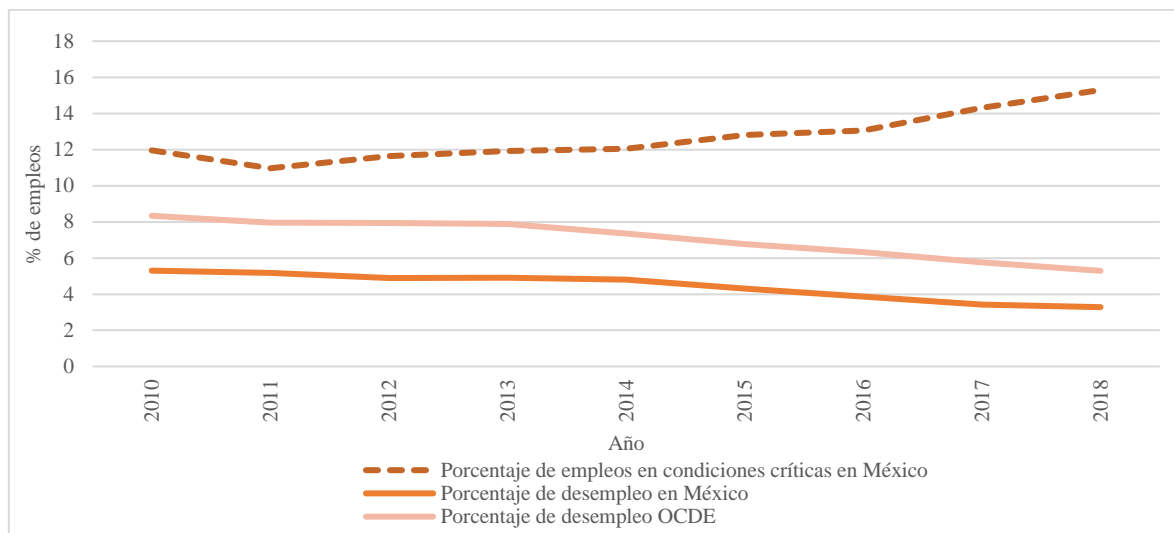
Gráfica 12 Promedio tasa de crecimiento por sexenio



Fuente: Elaboración propia con datos de *INEGI*

Como consecuencia de ello, las condiciones en el mercado laboral son cada vez más lamentables. Si bien, no se puede negar que las tasas de desempleo en México y en gran parte del mundo han venido disminuyendo, lo cierto es que los problemas concernientes al empleo, como la precarización de este, así como el empleo informal e ilegal son cada vez más graves, afectando a una mayor cantidad de población. Esto puede observarse con mayor detalle en la Gráfica 13.

Gráfica 13 Porcentaje de empleos en condiciones críticas y desempleo en los países de la OCDE y México (2010 - 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de *Banco Mundial* (basados en el modelaje de la OIT) e INEGI

Dado el contexto macroeconómico antes mencionado, la política monetaria se ha visto imposibilitada de resolver muchos de los problemas económicos y sociales que aquejan al país más allá del mantenimiento del nivel de precios.

Sin embargo, el problema no solo se observa desde la política monetaria, lo mismo sucede con la política fiscal, que, bajo la lógica neoliberal, encuentra múltiples contradicciones. En cuanto a las políticas fiscales expansivas, hoy más que nunca los defensores del discurso neoliberal, entre ellos la gran mayoría de los grandes capitales, contradicen sus posturas previas que proclamaban las ‘finanzas sanas’, y reclaman la presencia de un Estado fuerte, que apoye al empresario mediante estímulos y demás gastos fiscales para con ello, reactivar la economía, y a la vez, piden que el Estado funcione únicamente como un ente protector de las dinámicas de acumulación del sistema.

Esto se manifiesta en que, tal como menciona Di Constanzo (2011) “las empresas del país aportaron entre 55 y 60% del ingreso nacional, mientras que su contribución en términos fiscales en promedio durante los últimos 7 años ha sido de 2.6% del PIB. En tanto, los asalariados que generan 25% del ingreso nacional, su contribución fiscal ha sido de 2.20%

en promedio en el mismo lapso. Lo anterior significa que, aunque la contribución de las empresas debería ser al menos del doble que la de los asalariados, en virtud de que sus ingresos duplican los de estos, no sucede así gracias a los regímenes especiales, contraviniendo el principio de equidad fiscal” (pág. 5)⁸⁷.

No obstante, incluso para ellos, ante el cada vez mayor endeudamiento de los países, y la menor posibilidad de reestructurar y adquirir nueva deuda, las medidas de política fiscal se hallan sumamente limitadas.

Y si bien, esta problemática e imposibilidad de acción bajo esta lógica afecta también a los grandes capitales, termina por afectar en mayor medida a los sectores más pobres de la población mexicana, en quienes recae casi todo el peso de las crisis económicas ya mencionadas.

Es por este motivo que es necesario repensar qué medidas pueden ser tomadas para corregir y/o reformar las herramientas de política fiscal que tampoco han solucionado dichas problemáticas. Algunos autores, tales como Bravo Benítez (2018) proponen retomar el estudio del llamado Impuesto Buffet que “no es más que dejar de consentir a las grandes empresas y a las personas de altos ingresos bajo regímenes especiales de tributación y hacer los que paguen más impuestos para que, con esos ingresos, se solventan las múltiples necesidades que tiene cualquier país” (pág. 119).

Sin embargo, en el presente trabajo de investigación se ha optado por cuestionar, en qué medida puede un cambio en la forma de manejar los gastos fiscales, ayudar a combatir los problemas económicos y sociales por los que el país atraviesa, o, en todo caso, qué tanto puede perjudicar que estos sigan existiendo bajo la lógica sobre la que han funcionado desde la transición al modelo neoliberal.

Para ello debe estudiarse la normatividad que regula los gastos fiscales, sus particularidades, y sus fallos.

⁸⁷ Esta cita ha sido retomada de Bravo Benítez, E. (2018). Grandes Empresas: viabilidad del impuesto Buffet para México. En M. I. Manrique Campos (coordinadora), Políticas proactivas en lo fiscal y financiero México y América Latina (págs. 119-146). CDMX: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

CAPÍTULO TERCERO: DE LA NORMATIVIDAD DE LOS GASTOS FISCALES

La política seguida en materia de impuestos refleja las prioridades del gobierno en la conducción de la economía.

José Ayala Espino

A. Sistema Impositivo Mexicano

La política económica puede definirse como todas aquellas acciones que el Estado lleva a cabo para manejar la economía del país y cumplir sus objetivos (tales como incrementos en las tasas de crecimiento económico, estabilidad macroeconómica, finanzas sólidas, etc., mismos que están establecidos, para el caso del Estado mexicano, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) correspondiente a cada sexenio, valiéndose principalmente de la política monetaria y la política fiscal.

Esta última, la política fiscal, puede entenderse como “un conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento público, a las situaciones financieras de la economía y al manejo por parte de los organismos públicos, tanto centrales como paraestatales y en todo el ámbito nacional y en lo referente a todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)” (Bonilla López, 2002, pág. 28), es decir, la política fiscal revisa las medidas concernientes a cuáles son los recursos con los que dispone el Estado, provenientes de diversas entradas, así como de qué forma se conseguirán los recursos que falten y en qué van a usarse los mismos.

La política fiscal se vale entonces de los siguientes instrumentos para lograr sus objetivos:

- La política tributaria.
- La política de gasto público.
- La política de endeudamiento.

En otras palabras “el Estado obtiene sus recursos por muy diversos medios, como la acción de sus propios bienes y el manejo de sus empresas, así como el ejercicio de su poder de imperio, con base en el cual establece las contribuciones que los particulares deberán aportar para los gastos públicos [potestad tributaria]. Finalmente, su presupuesto se complementará con otros mecanismos, que en calidad de empréstitos vía crédito interno o externo obtendrá

de otros entes. El manejo de los recursos que obtiene el Estado se efectúa mediante los diferentes órganos que integran la administración pública centralizada y paraestatal siempre sujetos a las disposiciones que regulan la legalidad de su actuación” (Delgadillo Gutierrez, Principios de Derecho Tributario, 6a Edición, 2019, pág. 20), es decir, el poder de Imperio con el que cuenta el Estado le permite obtener los bienes que este necesite, (ya sea por medio de sus empresas, del tributo o la contratación de crédito) para usarlos según sea el caso, con la finalidad de cumplir sus objetivos.

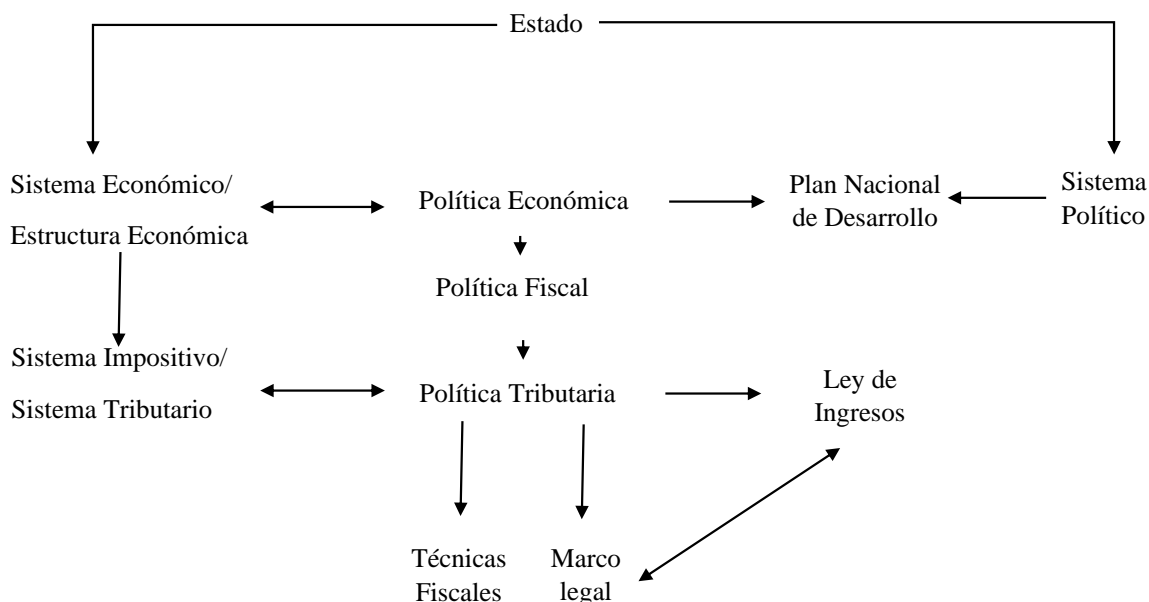
Sin embargo, tal como fue mencionado en los capítulos anteriores, suele pensarse que la herramienta más importante de la política fiscal con la que cuenta el Gobierno para alcanzar sus objetivos en materia económica es la política de gasto público. Es común que, aunque ambas formen parte de la política fiscal, se deje a un lado el tema de la política de ingresos y más específicamente, la política tributaria (que es la que interesa para los fines de la presente investigación), pues, de forma general, parece figurar como un simple medio para llegar al gasto, es decir, no un fin en sí mismo. Esta concepción que se tiene de la política tributaria, únicamente como contraparte de la política de gasto es incompleta⁸⁸, para entenderla con mayor profundidad hace falta estudiar los elementos que le rodean.

Por un lado, el sistema impositivo, régimen o sistema tributario, es la estructura sobre la cual el Estado ejerce su Potestad Tributaria. Para cada país, esta estructura cambia según sean sus leyes, objetivos del gobierno, etc. “En México el sistema tributario tiene dos componentes importantes, el primero se refiere al marco legal que define las reglas sobre la base de las cuales se definen las figuras tributarias. El segundo comprende las técnicas fiscales (como lo es la fiscalización de los impuestos mediante el uso de comprobantes fiscales, el uso de máquinas registradoras de comprobación fiscal, el cobro coactivo de multas, un padrón confiable de contribuyentes, etc.) que se emplean en la recaudación, tendiendo a la equidad según los objetivos del gobierno. Por tanto, un sistema impositivo moderno debe estar sujeto a un marco legal y contar además con los instrumentos necesarios para que la política tributaria que sea adoptada por nuestro gobierno sea eficiente y equitativa” (Cruz López, 2002, pág. 17)

El sistema tributario mexicano es entonces el reflejo de la Política Tributaria en México, es decir, es reflejo “de un acuerdo que es negociado entre el Gobierno y los agentes económicos sobre el monto de la carga fiscal y el tipo de impuestos. Tal proceso de negociación involucra al Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las distintas asociaciones empresariales, lo cual permite llegar a acuerdos sobre las tasas impositivas y la incorporación de nuevos impuestos” (Cruz López, 2002, pág. 17). Al final, tanto la política tributaria como el sistema tributario se ven rodeados de un entramado institucional del que forman parte. Todo lo anterior puede verse de forma sintética en la Ilustración 7.

⁸⁸ Se ha mencionado con anterioridad, en el Marco Teórico, que los Impuestos tienen objetivos fiscales y extrafiscales, es decir, van más allá de ser una herramienta para obtener recursos que después serán gastados.

Ilustración 7 Sistema Impositivo Mexicano.



Fuente: Elaboración propia.

Retomando las definiciones anteriores (considerando todo dentro del sistema político y el económico, ya que el Estado no sólo está conformado por el sistema económico, sino por éste y el sistema político), puede observarse entonces que el sistema económico es el reflejo de la política económica, la cual está plasmada en el PND.

La política fiscal es una parte de la política económica, y a su vez la política tributaria es parte de la política fiscal. Uno de los componentes del marco legal que regula la política tributaria es la Ley de Ingresos (aunque no únicamente, pues tanto esta Ley como las subsecuentes están reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Tal como ha sido mencionado, la política tributaria requiere para ser ejecutada correctamente, tanto de un marco legal establecido que le regule, así como de técnicas fiscales (cuyos ejemplos ya han sido mencionados anteriormente). Es por este motivo que, para comprender la naturaleza de la política tributaria mexicana, y en especial la política impositiva, así como los efectos de ambas, es necesario dar una pequeña revisión al conjunto de normas y principios jurídicos que se refieren a los ingresos, es decir, a las leyes que regulan la política tributaria y sus particularidades, como pueden serlo los gastos fiscales, que son el principal objeto de estudio de la presente investigación.

B. Leyes que regulan los gastos fiscales como herramienta de la estructura impositiva

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tal como ha sido mencionado en capítulos anteriores, lo que justifica la existencia del Estado es la legitimación de este, es decir, la voluntad del pueblo de someterse a un contrato implícito con el Estado, donde los primeros se someten a obligaciones y ceden potestades a este ente, a cambio de seguridad, justicia, etc. Este contrato y sus especificidades (cuál es la forma en que se organizará el Estado) para el caso del Estado mexicano puede verse plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸⁹, más específicamente en los Artículos 39, 40 y 41 Constitucionales.

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (Poder Legislativo, 1917).

Una de las potestades que el Estado tiene es la de “establecer las contribuciones necesarias, y que los particulares sometidos a ese poder deben participar con una parte de su riqueza” (Delgadillo Gutierrez, Principios de Derecho Tributario, 6a Edición, 2019, pág. 40), es decir, la Potestad Tributaria⁹⁰. Esta potestad también se encuentra plasmada en la Constitución, que en su fracción IV del artículo 31 Constitucional señala que: “Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” (Poder Legislativo, 1917). Esto es necesario ya que “la soberanía y

⁸⁹ De aquí en adelante se hará referencia a este documento como Constitución.

⁹⁰ Que no es igual a Competencia. La Potestad es “poder que emana de la soberanía del Estado; competencia es facultad que deriva de la ley (...) el poder tributar manifiesto en la creación de la ley que paralelamente se encuentra la Facultad de realizar la aplicación concreta de la norma por parte de la autoridad administrativa, lo cual se denomina *competencia tributaria*” (Delgadillo Gutierrez, Principios de Derecho Tributario, 6a Edición, 2019, págs. 42-43)

el ejercicio de la potestad tributaria otorgan al estado libertad para elegir los criterios que considere convenientes para establecerlo, ya conforme a los criterios de residencia, producción de riqueza, obtención de ingresos etcétera” (Delgadillo Gutierrez, Principios de Derecho Tributario, 6a Edición, 2019, pág. 72)

Como puede observarse, en este artículo no se hace mención de los *impuestos* como tal, sino que habla de *contribuciones*⁹¹, que son “las aportaciones económicas impuestas por el Estado, independientemente del nombre que se les asigne como impuestos, derechos o contribuciones especiales, y son identificadas con el nombre genérico de tributos en razón de la imposición unilateral por parte del ente público” (Delgadillo Gutierrez, Principios de Derecho Tributario, 6a Edición, 2019, págs. 61-62), es decir, no todas las contribuciones son impuestos, pero todos los impuestos son una contribución. De esta forma, por medio de la obligación de los ciudadanos a contribuir para los gastos públicos, incluyendo el cobro de impuestos, es que el Estado ejerce su potestad tributaria.

El mismo artículo 31 Constitucional indica que esta potestad tributaria debe estar sujeta a *lo que dispongan las leyes*, es decir, debe siempre “ajustarse a los lineamientos señalados por la Constitución, tanto por lo que se refiere al establecimiento de los tributos como para la actuación de la autoridad en la aplicación de la ley, restricción a la que identificamos como el límite potestad tributaria del Estado” (Delgadillo Gutierrez, Principios de Derecho Tributario, 6a Edición, 2019, pág. 54).

En este sentido, la creación de impuestos y la normatividad detrás de los mismos, debe estar sujeto al proceso y acto legislativo, que “es facultad del Congreso de la Unión, razón por la cual él y sólo él podrá emitir leyes en sentido formal y material; es más, dentro del proceso legislativo, cuando se trata de leyes relativas a las contribuciones se requiere que la Cámara de origen sea precisamente la Cámara de Diputados, la cual, conforme a la teoría constitucional, es la representante de la población” (Delgadillo Gutierrez, Principios de Derecho Tributario, 6a Edición, 2019, pág. 64)

La búsqueda por encontrar cuál debe ser la carga fiscal⁹² correspondiente a cada país y periodo, es decir, cuál es el monto de impuestos que el Estado deberá cobrar, y si dicha carga es o no justa, ha generado grandes discusiones. Existe, por ejemplo, la Teoría de la Equivalencia, que “considera al impuesto como el precio correspondiente a los servicios prestados por el estado en favor de los particulares” es decir, que los impuestos deben pagarse en proporción a los beneficios que los particulares reciben de gasto público” (Delgadillo

⁹¹ Las contribuciones establecidas en el artículo 31 constitucional, tienen una serie de características como pueden serlo la obligación personal, el destino (para el gasto público), la proporcionalidad y equitatividad, y que deben ser establecidas a través de una ley.

⁹² La carga tributaria es “la cantidad total de los impuestos sobre los residentes de un país que pueden presentarse en todas las formas de impuestos: sobre la renta, a las corporaciones, a las ventas, entre otros”. (Ayala Espino J. , 1998, pág. 150)

Gutierrez, 2019, pág. 72); la Teoría del Seguro que “considera al impuesto como una prima de seguro que los particulares pagan por la protección personal; por la seguridad que en sus bienes y en su persona les proporciona el Estado” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 72); la Teoría del Capital Nacional, entiende a los impuestos como la contraparte del gasto público (definición que es más cercana a la de la Constitución); etc. Ésta última es la que se tomará como punto de partida para efectos de la presente investigación.

Como puede observarse, “el establecimiento de un tributo no solo debe seguir los lineamientos orgánicos de la Constitución, sino que también debe respetar las garantías del gobernado”, (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 54). En este sentido, tanto el hecho de imponer límites y llevar a cabo la normatividad establecida en cuanto a los mismos es necesario para salvaguardar los derechos o garantías del pueblo.

Esto no sólo aplica a los impuestos *per se*, sino a los tratamientos distintos que se les da. Por este motivo, para entender cuál es la legislación que regula los gastos fiscales, debe entenderse primero de forma general cuál es la legislación que regula los ingresos del Estado mexicano, así como de los ingresos por concepto de impuestos. Una buena forma de empezar es revisando la Ley de Ingresos de la Federación.

Excepciones: Decretos Ley

Si bien la potestad tributaria de que goza el Estado le permite crear diferentes impuestos, así como administrar los mismos, cómo ha sido observado anteriormente, dicha potestad tiene límites que están establecidos por la Constitución y las Leyes Secundarias, tal como la Ley de Ingresos de la Federación.

En este sentido los gastos fiscales deben pasar por la misma regulación. Sin embargo, en la Constitución se tienen 3 excepciones al principio general, a saber, las incluidas en los artículos 29⁹³, 49⁹⁴ y 131 Constitucionales. Estas excepciones encuentran cabida cuando se

⁹³ Como excepción a la forma normal en que funciona el sistema legal mexicano y que, tal como el artículo 131, podría afectar el sistema impositivo mexicano, se observa el artículo 29 Constitucional, que indica que: “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde” (Poder Legislativo, 1917) Es decir, ante una situación de peligro para el país, determinados procesos y leyes pueden ser suspendidos bajo las condiciones indicadas en este artículo. Pese a que algunos autores le incluyen, al tratarse de un escenario poco común, no se analiza más sobre este artículo en la presente investigación.

⁹⁴ El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

trate de situaciones de emergencia que “pongan en grave peligro la seguridad del país, y cuando el Ejecutivo sea autorizado por el Legislativo para dictar leyes a fin de regular la economía del país y el comercio exterior (artículos 29, 49 y 131 Constitucionales). En estos casos y sólo en ellos, el Ejecutivo podrá ejercer facultades legislativas emitiendo los llamados decretos de ley, que son formalmente decretos del Ejecutivo y materialmente normas jurídicas generales, impersonales y abstractas. Así tenemos que solamente en los dos casos mencionados las contribuciones pueden ser impuestas por el Ejecutivo, pero sin perder de vista que el principio general ordena que se establezcan mediante una ley formal y materialmente hablando” (Delgadillo Gutierrez, 2019, págs. 64-65).

Respecto al último, el artículo 131, se halla el argumento bajo el cual, al igual que los impuestos extraordinarios, los gastos fiscales⁹⁵ pueden justificarse legalmente, ya que los Decretos-Ley tratan del otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

II. Ley de Ingresos de la Federación

Tal como ha sido mencionado anteriormente, para poder analizar y clasificar los distintos ingresos del Estado se debe tomar “como elemento fundamental la ley que los regula, denominada Ley de Ingresos de la Federación, que emite anualmente el Poder Legislativo en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74 fracción IV de la Constitución, de acuerdo con sus facultades establecidas en la fracción VII del artículo 73” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 32)

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

⁹⁵ Para este caso, los referentes a las actividades de comercio exterior.

Las facultades a que se hacen referencia en la fracción VII del artículo 73 Constitucional indican que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.⁹⁶

Por su lado, el artículo 74 de la sección tercera de la Constitución, regula lo que atañe a la materia fiscal por el lado de los Ingresos, en tanto que demanda que “el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de octubre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos” (Poder Legislativo, 1917).

Según José Ayala (1998) “La Ley de Ingresos de la Federación es un documento de carácter legal, que faculta a las autoridades gubernamentales en materia de Hacienda Pública. Su elaboración y aprobación tiene un fundamento constitucional que está contemplado dentro de la Ley Orgánica de la administración pública, en la Ley General de deuda pública y en el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El poder legislativo tiene la responsabilidad de aprobar esta Ley y dicha aprobación se hace cada año con el objetivo de conocer las fuentes de los recursos que van a servir para financiar el gasto público. Una vez aprobada la Ley de Ingresos de la Federación se publica en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de diciembre de cada año (págs. 180-181).

Es decir, debe pasar por un proceso de aprobación cada año y, como puede observarse “en los términos de la referida fracción IV del artículo 74 constitucional, cada año se determinarán las contribuciones que se aplicarán en el ejercicio y que deberán ser las

⁹⁶ Es de importancia mencionar que en la fracción XXIX del mismo artículo 73 Constitucional, se indica que “el Congreso tiene facultad para establecer las contribuciones 1°.- Sobre el comercio exterior; 2°.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27; 3°.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4°.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5°.- Especiales sobre: a).- Energía eléctrica; b).- Producción y consumo de tabacos labrados; c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d).- Cerillos y fósforos; e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y f).- Explotación forestal; g).- Producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”. (Poder Legislativo, 1917); así como el Artículo 131 Constitucional que indica que “es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia” (Poder Legislativo, 1917). La mención de esta particularidad en el artículo 73, y el artículo 131 es de importancia puesto que es uno de los artículos que buscan definir las competencias en materia impositiva entre la Federación y los estados.

A su vez, este apartado del artículo 73 y el 131 Constitucional se complementan con el artículo 124 Constitucional, que indica que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados” (Poder Legislativo, 1917); así como los artículos 117 y 118 que resaltan las prohibiciones para los estados en distintas materias, entre ellas, la tributaria.

suficientes para cubrir los gastos que la Federación realice en ese año, de donde deriva el carácter anual de esta ley” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 32).

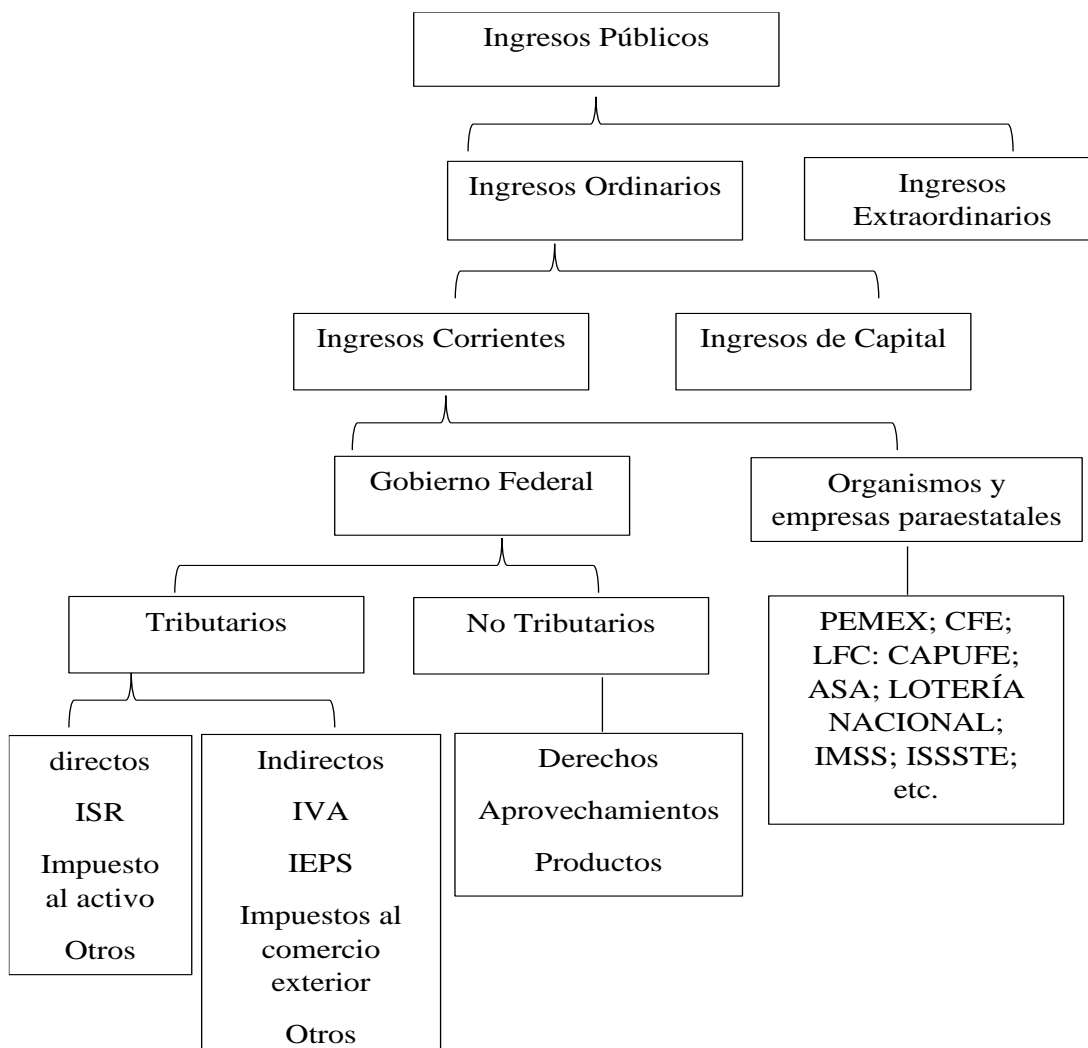
Clasificación de los Ingresos

La Ley de Ingresos de la Federación señala, para cada ejercicio anual, qué percibirá la Federación por los conceptos siguientes:

- a) Impuestos
- b) Cuotas y aportaciones de Seguridad Social
- c) Contribuciones de mejoras
- d) Derechos
- e) Productos
- f) Aprovechamientos
- g) Ingresos por ventas de bienes y servicios
- h) Participación y aportaciones
- i) Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas
- j) Ingresos derivados de financiamientos

Cada uno de los conceptos que aparece en la lista anterior, puede ser clasificado según se requiera. En la Ilustración 9 puede observarse la clasificación de algunos de estos ingresos en i) ordinarios y ii) extraordinarios; en i) corrientes y ii) de capital; i) tributarios y ii) no tributarios y; i) directos e ii) indirectos

Ilustración 8 Clasificación de los Ingresos del Sector Público



Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio. SIA. SIID.

Sin embargo, para efectos de simplicidad, en la presente investigación, una de las clasificaciones en la que se ahondará es en la de Ingresos Tributarios e Ingresos no Tributarios, tal como se muestra en la Ilustración 9, de la cuál es de interés estudiar con mayor profundidad el primer grupo, el de los Ingresos Tributarios, cuya existencia está precedida por la Facultad o el Monopolio del Estado para cobrarlos, es decir, se halla justificada en la

legitimidad del Estado⁹⁷ y de la misma forma “tiene su origen histórico en el poder del Estado” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 36).⁹⁸

Ilustración 9 Clasificación de los Ingresos del Estado



Fuente: Extraído de Delgadillo Gutierrez, L. H. (2019). Principios de Derecho Tributario, 6a Edición. CDMX, México: Limusa. Pág. 38. Figura 8.

De esta forma tenemos que los ingresos pertenecientes al primer grupo, los Ingresos Tributarios, pueden ser divididos en:

- a) Impuestos
- b) Aportaciones de seguridad social
- c) Contribución de mejoras

⁹⁷ Se ha hablado sobre el poder que *legitima* al Estado en el marco teórico de la presente investigación. Lo que legitima al Estado, legitima también varias de las acciones que debe llevar a cabo este para seguir existiendo. En este sentido, lo que interesa en esta investigación es estudiar los impuestos que surgen de esta naturaleza. Existen otra clase de contribuciones e impuestos que carecen del carácter de exacción tributaria, es decir, que “a pesar de ser impuestos por el poder soberano no tienen esta característica, caso particular lo constituyen las multas, que no obstante representar ingresos para el estado, su imposición tiene como antecedente un hecho ilícito y su finalidad es, ante todo, ejemplificativa y aflictiva, ya que con ella se pretende, más que otra cosa imponer un castigo a quien incumple un mandato legal, y difundir su ejecución para desanimar la práctica de este tipo de conductas” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 36); Por ejemplo, para el caso de los Aprovechamientos, estos son “ingresos que el Estado percibe por funciones de derecho público diferentes de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal (...) los principales ingresos por aprovechamiento son reintegros; recuperaciones de capital; aportaciones de los estados, municipios y particulares para Obras Públicas; indemnizaciones, etcétera” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 149), mientras que para el caso de los Ingresos por ventas de bienes y servicios, tenemos por ejemplo, la venta de petróleo, etc.

⁹⁸ Se hace mención de este concepto en el Marco Teórico de la presente investigación.

- d) Derechos
- e) Contribuciones pendientes
- f) Accesorios de contribuciones⁹⁹

Es decir, no todos los ingresos tributarios recaen en la figura del Impuesto.

Definición y clasificación de los impuestos

Los impuestos son “las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos” (Cámara de Diputados, 1981, pág. 1).

En otras palabras, los impuestos son “una captación coactiva de dinero efectuada por el Estado o por los órganos delegados por éste. Son cantidades de dinero que el poder público percibe de las personas físicas¹⁰⁰ y morales¹⁰¹, en su calidad de causantes, en los términos establecidos en las distintas leyes impositivas de los estados o municipios, tales como las aplicadas a los ingresos personales, sobre capitales y sus rendimientos, y adicionales por construcción de obras públicas, etc., y su pago no corresponde al goce de determinados servicios públicos, sino que deriva del poder que posee la estructura política, es decir, son pagos obligatorios y sin contraprestación. La función más importante de los impuestos es cubrir los gastos del Estado, pero no es la única, también representan un elemento de redistribución del ingreso, estímulo o inhibición de consumo de ciertos bienes, entre otros” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 170)

Una definición menos convencional indica que un impuesto es “una aportación, prestación, extracción o contribución expresada en la ley que grava a los individuos, propiedades, consumo ventas, donaciones, herencias, legados, etcétera. Los impuestos tienen como fuente

⁹⁹ Delgadillo Gutierrez también utiliza esta subclasificación de los impuestos en su libro Principios de Derecho Tributario (2019)

¹⁰⁰ Una persona física es “cualquier persona, hombre o mujer, con capacidad jurídica que adquiere con el nacimiento y pierde con la muerte. Es un concepto jurídico del derecho moderno que no admite la existencia de seres humanos sin la capacidad jurídica” (Ayala Espino J., 1998, pág. 182)

¹⁰¹ Una persona moral es “una entidad organizada para realizar ciertas actividades sociales y a la que el derecho contemporáneo concede la capacidad jurídica debido a que tiene derechos y obligaciones con la sociedad. En México, El Código Civil para el D.F. establece que son personas Morales: I. la nación, los Estados y los municipios; II. las demás corporaciones públicas reconocidas por la ley; III. las sociedades civiles y mercantiles; IV. los sindicatos las asociaciones profesionales y las demás a qué se refiere en la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución federal; V. las sociedades cooperativas y mutualistas, y IV. las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan para fines políticos, científicos, artísticos de recreo o cualquier otro fin lícito siempre que no fueran desconocidas por la ley” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 183).

Por su parte, en el Artículo VII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se menciona como personas morales a, entre otras, “las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles y la asociación en participación cuando a través de ella se realicen actividades empresariales en México” (Cámara de Diputados, 2013).

inmediata la voluntad del Estado, es decir, es de carácter obligatorio o compulsivo, ya que no queda a voluntad particular de las causantes cobrar o no a los gastos del Estado, sino que es el Estado, el que unilateralmente impone la obligación de hacerlo y no necesariamente da una contraprestación específica. (Ayala Espino J. , 1998, pág. 156). Es decir, los individuos están obligados a pagar impuestos y no pueden renunciar a los derechos de que gozan gracias al gasto público que el Estado ejerce.

Los impuestos, a su vez pueden ser clasificados de acuerdo con si estos son directos o indirectos, tomando en consideración dos criterios, a saber, su incidencia y la forma en que se administran o clasifican por la Ley.

La incidencia fiscal “es un concepto clave en la teoría fiscal pues permite analizar sobre quienes recaen en última instancia, los impuestos. Los impuestos, a primera vista, recaen en quien los paga, pero ello no es necesariamente cierto porque existe el fenómeno de traslación de impuestos hacia adelante, es decir, hacia los consumidores o hacia atrás es decir hacia los productores”. (Ayala Espino J. , 1998, pág. 168). Cuando ello sucede, el sujeto pasivo¹⁰², que es quien debiera, según la Ley, pagar el impuesto, no es al mismo tiempo el contribuyente o el pagador del impuesto

Por un lado, un impuesto es directo “si el contribuyente indicado por la ley no puede transferirlo a otro contribuyente, sino que queda directamente afectado por él. En términos generales, se estima que los impuestos no susceptibles de ser transferidos son los gravámenes sobre el ingreso y sobre el patrimonio. Los impuestos directos comprenden a) impuesto sobre la renta de las personas físicas y sobre la renta de las sociedades, b) contribuciones al seguro social, impuesto sobre nómina, impuesto sobre la propiedad y el patrimonio” (Ayala Espino J. , 1998, págs. 163-164). En este tipo de impuesto, el sujeto pasivo del impuesto es igual al contribuyente.

Por otro lado, los impuestos indirectos “a diferencia de los directos, pueden transferir desde el contribuyente de derecho a otro contribuyente, del productor al consumidor, a veces en virtud de la misma ley que sanciona el impuesto. Los otros impuestos (sobre el consumo, la fabricación, la importación, etc.) quedan englobados en la categoría de los impuestos indirectos. Los impuestos indirectos o sobre productos comprenden

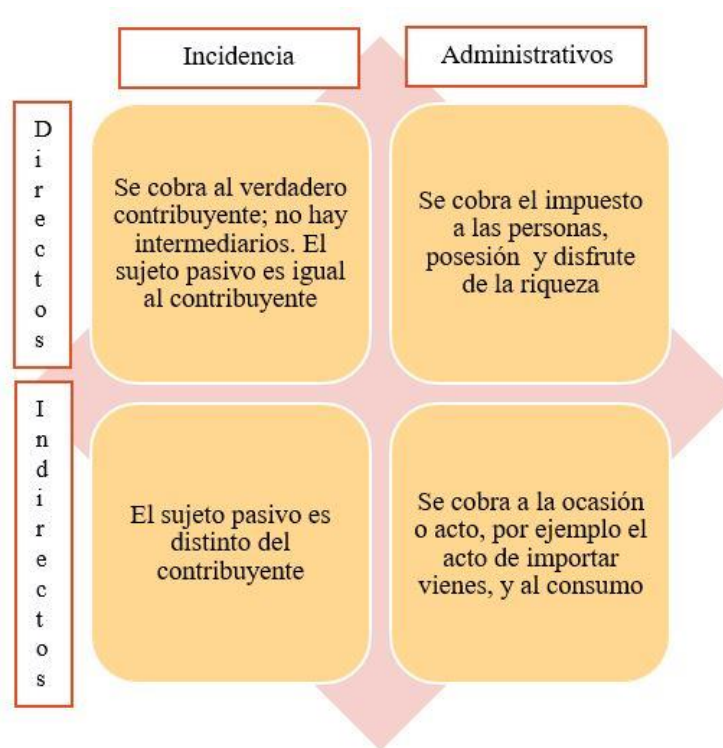
- a) impuestos internos tales como: impuestos sobre la cifra de negocios, el valor agregado y las ventas,
- b) impuestos selectivos al consumo de determinados productos, y

¹⁰² De acuerdo con esta definición “es un sujeto pasivo el individuo cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador de crédito fiscal, es decir, el individuo que realiza el acto produce o es dueño del objeto que la ley toma en consideración a establecer un gravamen” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 188).

- c) impuesto sobre el comercio internacional tales como: derechos de importación, derechos de exportación y gravámenes” (Ayala Espino J. , 1998, págs. 163-164).

Lo anterior puede observarse de manera resumida en la Ilustración 10.

Ilustración 10 Impuestos Directos e Indirectos



Fuente: Elaboración propia basado en *Delgadillo Gutierrez, L. H. (2019). Principios de Derecho Tributario, 6a Edición. CDMX, México: Limusa.*

En la Ley de Ingresos de la Federación se señalan los distintos impuestos, que formarán parte de los ingresos que percibirá la Federación, a saber:

- a) Impuestos sobre los ingresos
 - i. Impuesto sobre la renta
- b) Impuestos sobre el patrimonio
- c) Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones:
 - i. Impuesto al Valor agregado
 - ii. Impuesto especial sobre producción y servicios
 - iii. Impuesto sobre automóviles nuevos
- d) Impuestos al comercio exterior
 - i. Impuesto al comercio exterior.
- e) impuesto sobre nóminas y asimilables

- f) impuestos ecológicos
- g) accesorios

Tal como se mencionó anteriormente, algunos de estos impuestos son directos y otros son indirectos. Sin embargo, para efectos prácticos de la presente investigación conviene aclarar la definición de algunos de estos impuestos, a saber:

Impuesto Sobre la Renta (ISR): Tal como su nombre lo indica, es el impuesto que se aplica sobre la renta o el ingreso de las personas, físicas o morales que se hallan en los supuestos jurídicos contenidos en el artículo primero de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a saber:

- a) Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- b) Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente.
- c) Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste. (Cámara de Diputados, 2013, pág. 1)

“La Ley del Impuesto Sobre la Renta se integra por 7 capítulos que son: título I, disposiciones generales; título II, de las personas Morales; título III, de las personas Morales con fines no lucrativos y de las sociedades de inversión comunes y de renta fija; título IV, de las personas físicas; título V, se refiere a los residentes en el extranjero con ingresos provenientes de fuentes de riqueza en el territorio nacional; título VI, de los estímulos; título VII del sistema tradicional del impuesto sobre la renta a actividades empresariales” (Ayala Espino J. , 1998, págs. 160-161). En este sentido y tal como puede observarse por sus distintos apartados, “el impuesto sobre la renta es un impuesto al ingreso que no se transfiere, es decir, es de tributación directa” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 160); que afecta a las personas y no a los actos tal como puede observarse en la Ilustración 10.

Para mayor especificidad en la presente investigación se considerará en algunas ocasiones el Impuesto sobre la Renta Empresarial como una especificidad del Impuesto Sobre la Renta, que “es aquélla que se aplica bajo los principios de renta mundial y de residencia. Es decir, obliga a los nacionales a acumular la totalidad de los ingresos sin importar el país en donde se generen y a los extranjeros a acumular los ingresos provenientes de fuente de riqueza nacional” (SHCP, 2018, pág. 8)

Impuesto al Valor Agregado (IVA): “El valor agregado se define como el valor de la producción de todas las empresas, descontando la producción intermedia (materia prima y

bienes intermedios destinados a producir otras mercancías de consumo final o inversión)” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 159)

En este sentido “el Impuesto al Valor agregado se aplica tanto a personas físicas como morales que dentro del territorio nacional realicen actividades como: enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes o que importen bienes y servicios” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 159).

Tal como se muestra en la Ilustración 10, este impuesto suele gravar actividades, generalmente de consumo, de forma que “grava el valor agregado en todas las etapas del proceso productivo, la comercialización y la venta al consumidor final” (SHCP, 2018, pág. 9), es decir, es una forma de tributación indirecta.

Elementos de los impuestos

Aunque existen distintos autores¹⁰³ que se dedican a estudiar la figura jurídica del impuesto desde distintas posturas, generalmente se entiende que todos los impuestos, sean directos o indirectos, suelen presentar los siguientes elementos: base impositiva, concepto fiscal, fuente, objeto, padrón fiscal, contribuyente o pagador del impuesto, sujeto, tarifa, tasas y unidad fiscal. (Ayala Espino J. , 1998, pág. 167).

Dichos elementos son la esencia de los impuestos, es decir, hacen a los impuestos lo que son, por lo que identificar estos elementos es importante para entender en qué forma se desvía a los impuestos de su estructura normal mediante los gastos fiscales.

Base Impositiva: “Es el monto gravable sobre el cual se determina la cuantía o el volumen puesto a cargo de un sujeto, por ejemplo: el monto de la renta percibida, el valor de la propiedad hereditaria, el número de litros producidos, etc.” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 150)

Concepto fiscal: “Se refiere al domicilio y nacionalidad del sujeto a gravar; estos datos se deben contemplar para efectos del pago de impuesto, ya que a veces el sujeto es gravado fuera de su domicilio. El impuesto se cobrará donde se produce la fuente de ingresos, donde los sujetos tienen sus oficinas centrales, o bien, donde se realizan sus transacciones. También se puede gravar de acuerdo a la nacionalidad del sujeto” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 151).

Fuente: Es el “monto de los bienes que generan riqueza y de dónde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto. La riqueza puede asumir la forma de renta o de capital” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 155).

¹⁰³ Por ejemplo, en el Presupuesto de Gastos Fiscales para el año 2018 se menciona que “en general, la estructura ‘normal’ de un impuesto se compone por aquellas medidas que están contenidas en la legislación fiscal y forman parte fundamental de su naturaleza, tales como el objeto, el sujeto, la base, la tasa o tarifa, así como el régimen aplicable a los residentes en el extranjero, entre otros” (SHCP, 2018, pág. 7). Estos elementos son considerados los elementos de los impuestos que componen la estructura impositiva.

Objeto: “Es la cosa o acto que está ligado al impuesto y que determina el deber real de satisfacerlo. El objeto así considerado puede ser una cosa, mueble o inmueble, un acto, un documento o una persona que en este caso será sujeto y objeto del impuesto” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 181)

Padrón fiscal: “Son las colecciones oficiales de los hechos que sirven para determinar los sujetos y los objetos del impuesto, así como la deuda individual de cada causante. Se utilizan para llevar el control de los sujetos de impuestos que se perciben periódicamente, como por ejemplo el Impuesto Sobre la Renta.” (Ayala Espino J. , 1998, págs. 181-182)

Contribuyente o Pagador del Impuesto: Se trata de quien paga el impuesto y “que en virtud de diversos fenómenos a que están sometidos los impuestos paga el gravamen. El sujeto pasivo es diferente al pagador de impuestos, por ejemplo, el productor de alcohol que es un sujeto pasivo no es realmente quién paga el impuesto sino los consumidores de alcohol.” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 182)

Sistema Impositivo: “Consiste en la fijación, cobro y administración de los ingresos que percibe el Estado por medio de los impuestos. Puede caracterizarse como progresivo o regresivo. Un sistema progresivo es aquel en el que el cociente entre los pagos del impuesto y el ingreso aumenta y un sistema regresivo de aquel en el que el cociente entre los pagos y el ingreso se reduce. Ambas circunstancias están íntimamente ligadas a la incidencia de los diferentes impuestos.” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 188)¹⁰⁴

Sujeto Fiscal: “Persona física o moral que tiene la obligación de pagar directamente un impuesto. Existen dos tipos:

- sujeto activo: dentro de la organización del Estado mexicano, los sujetos activos son: La Federación, las entidades locales (Estados territorios y Distrito Federal) y los municipios; son sujetos activos de la relación tributaria porque tienen el derecho de exigir el pago de tributos aunque no todos los derechos son de la misma amplitud; La Federación y las entidades locales, pueden establecer (salvo algunas limitaciones constitucionales) los impuestos que consideren necesarios para cubrir sus presupuestos.
- sujeto pasivo: es la persona física o moral, mexicana o extranjera que está obligada de manera directa al pago de una prestación determinada al fisco, de acuerdo con las leyes.” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 188)

¹⁰⁴ Retchkiman (1977) señala que “el sistema de subvenciones puede ser progresivo o regresivo, relacionándose con el ingreso de la persona que recibe el subsidio: estará en el primer caso cuando sea menor su ingreso y mayor el beneficio agregado de la subvención, y en la regresividad en el caso contrario, cuando sea mayor el ingreso y menor el beneficio agregado para el recipiente” (pág. 91). Esta definición también puede usarse en materia impositiva, ya que existen impuestos que son progresivos o regresivos, dependiendo sobre qué persona recaen o afectan en mayor medida.

Tarifa: “Es la escala que señala los diversos precios, derechos o impuestos que se deben pagar por una mercancía o un servicio. La estructura de las tarifas públicas se define a partir de una política discriminatoria; es decir, no está determinada por la calidad de las prestaciones recibidas por los consumidores, sino que existe una compensación entre estos, determinada por criterios de redistribución.” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 188)

Tasa: “Es el precio que cobra el Estado por la prestación de determinados servicios públicos (por ejemplo: tasa de justicia, de correos, de limpieza). La tasa se abona por un servicio determinado, tiene una finalidad administrativa y se calcula para cubrir los gastos que origina el servicio. Existen tres tipos de tasas:

- tasa regresiva: esto se incrementa en forma menos que proporcional cuando la base crece, es decir, la aceleración en el incremento de la tasa tiende a disminuir,
- tasa proporcional: permanece constante cuando la base se incrementa.
- tasa progresiva: se incrementa en una mayor proporción al aumento de la base. De acuerdo con la base de los impuestos las tasas pueden variar o permanecer constantes a lo largo del tiempo. Las cantidades absolutas se graban por cuotas que es un gravamen a un bien específico. Las tasas se aplican en porcentajes.” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 188)

Unidad Fiscal: “Es la cosa o cantidad determinada en medida, número, peso, etc., sobre la que la ley fija la cantidad que debe pagarse por concepto de impuesto y que servirá para hacer el cálculo correspondiente en cada caso concreto.” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 189)

Características de los impuestos

Es innegable la importancia de un buen manejo de la política tributaria para el desenvolvimiento de la actividad económica de un país y la consecución de los objetivos fiscales y extrafiscales, pues dicha importancia está dada por la obtención de sus objetivos. Para que esto pueda ser así, desde el lado de la política fiscal y tributaria, los impuestos deben cumplir con ciertos principios o características deseables¹⁰⁵, a saber:

Eficiencia económica: Se refiere a que no deben interferir con la asignación eficiente de recursos, en el sentido de eficiencia de Pareto.

Sencillez administrativa: Hace alusión a la disminución de los costos administrativos, “estos costos pueden ser directos e indirectos. Los primeros se derivan de la gestión de la oficina de recaudación de impuestos. Los segundos son aquellos que deben pagar los

¹⁰⁵ Al igual que en el caso de los elementos de los impuestos, que suelen ser identificados por distintos autores, para las características de los impuestos suele existir también un consenso sobre cuáles son las especificidades que debe cumplir un impuesto, de forma que el conjunto de impuestos, es decir, la estructura tributaria funcione en la práctica para cada caso determinado (para cada país, periodo de tiempo, etc.).

contribuyentes y que consisten en el tiempo que se tarda en archivar la información o los impresos, o la asesoría fiscal y contable, etcétera. Los costos administrativos dependen de la complejidad de la legislación fiscal, por ejemplo, una gran parte de los costos de administrar el sistema de Impuesto Sobre la Renta se debe a las disposiciones especiales que contiene dicha legislación; la posibilidad de deducir ciertas categorías de gastos (inversiones, algunas obras benéficas, adquisición de vivienda) exigen llevar la contabilidad de estos gastos. En algunos casos la aplicación de impuestos a algunas categorías o puede ser más cara que gravar a otros” (Ayala Espino J. , 1998, págs. 151-152).

Flexibilidad ante los cambios en las circunstancias económicas: “La aplicación de impuestos no debe generar problemas a la estabilidad institucional del país y deben ser flexibles, es decir, los cambios en la política tributaria deben corresponder a las condiciones socioeconómicas de los sujetos” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 165).

Justicia: “Desde el punto de vista ético y moral deben ser justos en el sentido social según las condiciones socioeconómicas y no deben ocasionar problemas, es decir, no deben ser impuestos nocivos a la colectividad” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 165).

Responsabilidad Política: “debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar quién está apagando y saber en qué medida el sistema refleja sus preferencias” (Stiglitz, 2000, pág. 483)

Equidad Horizontal: “Señala que los contribuyentes iguales deben ser tratados de manera igual ya que los individuos deben recibir el mismo trato. El hecho de que dos personas sean idénticas significa que el sistema fiscal no discrimina ni diferencia a los individuos y no toma en cuenta diferencias en la obligación impositiva, que se determina por el estatus familiar, la edad y la condición física” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 167), en este sentido, las personas que se encuentran en las mismas circunstancias económicas deben pagar los mismos impuestos.

Equidad Vertical: “Se refiere a que algunos individuos se encuentran en mejores condiciones que otros para cumplir con sus impuestos y deben pagarlos. Esto plantea dos problemas:

- a) determinación de quién debe pagar un tipo más alto y
- b) cuánto más debe pagar en relación con los otros individuos y poner en práctica la ley es decir elaborar un conjunto correcto de normas fiscales.

La determinación del establecimiento de la equidad se basa en tres características: posesión de recursos, posibilidad de pagar sin lesionar gravemente al causante y la posibilidad de pagar impuestos se incrementa más rápidamente que el ingreso percibido.” (Ayala Espino J. , 1998,

pág. 167). Usualmente para este parámetro, las personas que tienen mayor capacidad de pago deben pagar más impuestos que los que tienen menor capacidad de pago.

Aunado a ello, al expresar un orden jurídico, moral, económico y social, la aplicación de los impuestos “debe ser de observancia y de carácter general excepto para impuestos especiales. Debe expresarse con claridad el sujeto, objeto, cuota, tasa y sanciones a los contribuyentes morosos. Debe haber una congruencia general, es decir no deben existir controversias en leyes primarias y secundarias. A su vez los ingresos obtenidos de los impuestos deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios del Sector Público y deben tener como objeto fortalecer la economía del país” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 165).

A pesar de que las anteriores definiciones, elementos y características necesarias de los impuestos no están contenidos en la Ley de Ingresos de forma explícita en la redacción de los diferentes artículos, éstos deben encontrarse de forma implícita y deben ser estudiados para entender algunas de las particularidades del sistema tributario mexicano que son de interés para esta investigación, como puede serlo el tratamiento diferente de la estructura de los impuestos, es decir, los gastos fiscales.

III. Presupuesto de Gastos Fiscales

Hoy es evidente que el sistema fiscal mexicano ha envejecido, se acentúan su funcionalidad, sus rastros regresivos y su insuficiencia recaudatoria en términos de respaldar el desarrollo sostenido, la instrumentación de políticas contracíclicas o la debida atención a las necesidades sociales del país.

David Ibarra

El documento en el que se plasman las principales generalidades que rodean a los gastos fiscales, sus definiciones, explicaciones y las cifras, es el Presupuesto de Gastos Fiscales. Lo que antecede a dicho documento se expresa en su primer párrafo, donde se indica que, "en cumplimiento con lo establecido en el artículo 31, apartado A de la Ley de Ingresos de la Federación (...) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en su página de Internet y entregar a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, así como al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

de dicho órgano legislativo y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores, el Presupuesto de Gastos Fiscales" (SHCP, 2018), es decir, la Ley que precede la existencia de los gastos fiscales y la creación del Presupuesto de Gastos Fiscales, es la Ley de Ingresos de la Federación.¹⁰⁶

Este documento contiene “la evaluación monetaria de la pérdida recaudatoria generada por los tratamientos impositivos diferenciales establecidos en las leyes y decretos vigentes y no representa un programa para realizar gastos en una serie de actividades, sectores o regiones, como ocurre con el Presupuesto de Egresos de la Federación.” (SHCP, 2018, pág. 6). Es decir, se trata de un análisis de las pérdidas recaudatorias asociadas a los gastos fiscales, y no así, del gasto o erogación en el sentido tradicional de la palabra.

Metodología

En el Presupuesto de Gastos Fiscales se explica que para la estimación de los gastos fiscales en México “se utiliza el método de pérdida de ingresos, el cual consiste en estimar el monto de recursos que deja de percibir el erario debido a la aplicación de un tratamiento fiscal diferencial. Los resultados obtenidos con este método son sólo aproximaciones de la cantidad de recursos que se podrían recaudar de suprimir las disposiciones que dan origen al gasto fiscal, debido a que las estimaciones no consideran las variaciones en la conducta de los contribuyentes por la eliminación de los tratamientos diferenciales ni las repercusiones en el resto de la economía” (SHCP, 2018, pág. 11).

En el Presupuesto de Gastos Fiscales únicamente se presentan los montos estimados totales por tipo de tratamiento fiscal preferencial. Lo anterior debido a la complejidad de la medición en sí. Sin embargo, en el documento se menciona que “para su correcta interpretación, es indispensable considerar que la suma de los montos correspondientes a los distintos tratamientos individuales no representa una estimación equivalente de la recaudación adicional que se obtendría si todos los tratamientos fueran eliminados” (SHCP, 2018, pág. 3).

Una forma sencilla de entender el concepto anterior es mediante el uso de una ecuación sencilla.

$$a \neq \sum_{i=1}^n X_i$$

Donde:

¹⁰⁶ Por otro lado, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 40 establece que la Ley de Ingresos contendrá, entre otros, "la explicación de motivos en la que señale la explicación para el año que se presupuesta sobre los gastos fiscales, incluyendo los estímulos, así como los remanentes de Banco de México y su composición", es decir, en este documento también se hace mención de los gastos fiscales.

a = Total de recaudación adicional (en caso de ser suprimidos los gastos fiscales)
x = Monto de recaudación adicional correspondiente a la supresión del tratamiento diferencial i
i = tipo de tratamiento diferencial.

Tal como se ha señalado, y como se muestra en la ecuación anterior, en el Presupuesto de Gastos Fiscales para México se explica que el monto recaudatorio adicional al suprimir ciertos tipos de gastos fiscales no se puede entender de manera conjunta, por lo que se calcula de forma aislada el monto que se deja de percibir para cada supuesto jurídico o impuesto.

La razón detrás de esto se explica en el documento, “se debe a que la estimación del monto correspondiente a cada tratamiento supone que el resto de los tratamientos permanecen sin cambios y que el comportamiento de los contribuyentes no varía. De esa manera, se excluyen posibles interacciones entre distintos tratamientos, cambios en el comportamiento de los contribuyentes y efectos de equilibrio general, los cuales en ocasiones pueden llegar a ser significativos” (SHCP, 2018, pág. 3), o en otras palabras, que cuando un gasto fiscal es suprimido, puede afectar de forma directa el comportamiento de la industria o actividad a la que grava, pero también de forma indirecta el comportamiento de los demás impuestos y con ello el total de la recaudación, haciendo que esta sea menor o mayor a la suma de los gastos fiscales.

Es por este motivo que “las estimaciones de cada gasto fiscal son de equilibrio parcial y no reflejan los cambios en el resto de las variables económicas ni consideran cambios en la conducta de los contribuyentes. En consecuencia, en este documento no se presentan cifras totales de gastos fiscales, sólo se reportan montos individuales. Incorporar sumas resultaría incorrecto, ya que cada estimación de gasto fiscal no considera el efecto que la eliminación de un tratamiento tendría en la pérdida recaudatoria asociada a los demás. Como se mencionó, la eliminación simultánea de varios o todos los tratamientos diferenciales, no implicaría una recuperación recaudatoria similar a la suma de las estimaciones individuales” (SHCP, 2018, pág. 11)

Para este documento “la suma de las estimaciones de gastos fiscales puede llevar a conclusiones erróneas sobre la recaudación que se podría obtener de la eliminación simultánea de estos tratamientos. Lo anterior, toda vez que las estimaciones se realizan en forma independiente, por lo que la eliminación de varios o todos los tratamientos diferenciales, no implicaría una recaudación similar a la suma de las estimaciones individuales.” (SHCP, 2018, pág. 16)

Este, y otros huecos en la información, o la falta de detalle de los mismos y sobre qué pasaría con el total de la recaudación adicional (de ser suprimidos los gastos fiscales) son justificados en el Presupuesto de Gastos Fiscales bajo el argumento de que existen altos costos que supondría extraer la información, tanto por el lado de afectaciones a la facilidad

administrativa, como de eficiencia económica, es decir, a los consumidores les resultará más sencillo dejar de pagar impuestos antes que meterse en problemas por reportar la información, de forma que existirían distorsiones en la economía.

Esto puede observarse en la página 10 del mismo documento, donde se señala que “en este documento no se reporta la estimación de los gastos fiscales asociados a ciertos conceptos, ya que no se cuenta con la información, ya sea de tipo fiscal o de otra naturaleza, necesaria para realizar su cálculo. Solicitar directamente la información necesaria a los contribuyentes con el fin de realizar el cálculo correspondiente conllevaría un elevado costo de cumplimiento de las disposiciones tributarias para las personas y empresas, con un consecuente efecto adverso en las actividades productivas y la permanencia del cumplimiento por parte de los contribuyentes” (SHCP, 2018, pág. 10). El hecho de que se presente un documento oficial sobre los gastos fiscales con estos graves problemas de falta de información, no hace sino contribuir a que no se tenga un análisis claro de la incidencia de los gastos fiscales en determinadas áreas de la economía y la sociedad mexicana, y si es que siguen siendo pertinentes estas herramientas fiscales.

Sin embargo y apelando a lo aquí mencionado, en el capítulo de hechos estilizados se hará un análisis conjunto y de forma aislada de los principales gastos fiscales presentados en el documento.

Definición de gastos fiscales

El concepto de gastos fiscales no es tan trivial como parece. De forma sencilla puede decirse que se refiere a “los apoyos indirectos, generalmente autoaplicativos, otorgados a sectores de la economía o de contribuyentes, mediante el sistema tributario” (SHCP, 2018, pág. 5)

Si bien, los gastos fiscales tal como lo dice su nombre, se tratan de un “gasto” en tanto que no permite la completa entrada de ingresos que el Gobierno de México tiene previsto, a diferencia del gasto público los gastos fiscales “no implican una erogación de recursos o ingresos previamente obtenidos, sino que permiten a los contribuyentes beneficiarios disminuir, evitar o diferir el pago de impuestos” (SHCP, 2018, pág. 5), es decir, se originan a partir de, y afectan a la política de ingresos y al sistema tributario.

Es por este motivo que su definición surge del mismo sistema tributario y las leyes que lo sustentan. “Existen tres enfoques generales utilizados a nivel internacional para definir la estructura ‘normal’ o impuesto de referencia, que permita identificar los gastos fiscales. El primero es el enfoque conceptual, basado en una estructura ‘normal’ del sistema tributario fundamentada en un concepto teórico del ingreso, el consumo o el valor agregado, de acuerdo con el impuesto que se analice. El segundo enfoque es el legal, que toma como base las leyes vigentes de los impuestos para definir el impuesto de referencia, identificando como gastos fiscales a las desviaciones que representan las disposiciones particulares con respecto a las

generales. El tercer enfoque, que es el menos utilizado, es el del subsidio análogo, por medio del cual se identifican como gastos fiscales aquellos beneficios otorgados en el marco impositivo que sean análogos a un subsidio directo” (SHCP, 2018, pág. 8)

De esta forma, para el caso de México, los gastos fiscales requieren de la existencia de un sistema tributario previo definido, y entonces “se originan por la existencia de tratamientos que se desvían de la estructura “normal” de cada uno de los impuestos, por lo que la determinación de los gastos fiscales implica identificar dichos tratamientos” (SHCP, 2018, pág. 5), por lo que, aunque algunos gastos fiscales son subsidios, en la literatura no se les estudia como un subsidio directo tradicional.

En México deben reportarse los montos correspondientes a los gastos fiscales en el Presupuesto de Gastos Fiscales. Normalmente, por la naturaleza de los gastos fiscales, se tiende a confundir el Presupuesto de Egresos con el Presupuesto de Gastos Fiscales. A diferencia de los recursos contenidos en un Presupuesto de Egresos convencional, los montos reportados en el PGF corresponden a estimaciones de ingresos que el erario deja de percibir por la autoaplicación por parte de los contribuyentes, de los tratamientos diferenciales contenidos en los distintos ordenamientos legales dependiendo del tipo de impuesto.

Así, mientras que en el Presupuesto de Egresos convencional, previo al establecimiento de la forma en que se distribuirán los recursos, se requiere contar con los ingresos que den la suficiencia presupuestaria para atender los diversos programas de gasto, en el Presupuesto de Gastos Fiscales se reportan las estimaciones de las renunciaciones recaudatorias derivadas del marco tributario existente.

Ello representa un problema puesto que, para la realización del Presupuesto de Egresos de cada ejercicio, se debe tener una estimación aproximada de los ingresos con los que el Sector Público contará, mientras que, para el caso de los gastos fiscales, si bien están contemplados como una disminución del monto a ser recaudado, no se encuentran respaldados por una normatividad tan estructurada como lo puede ser un egreso convencional.

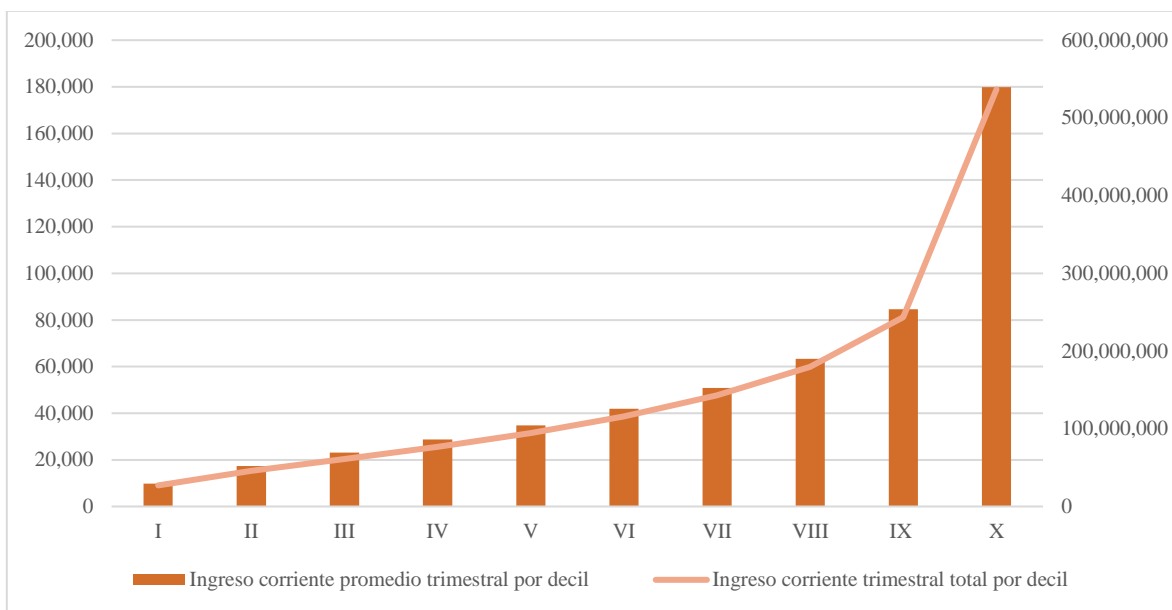
Lo lógico es que, al igual que los impuestos, las desviaciones al tratamiento diferencial de la estructura normal de los impuestos, es decir los gastos fiscales cumplan con las características de los impuestos mismos, siendo reguladas y reportadas al igual que se hace con los ingresos o egresos de la Federación.

Justificación de los gastos fiscales

México es un país de desigualdad y alta concentración económica. Tal como puede observarse en la Gráfica 14, los hogares que pertenecen al decil de ingreso más rico (el decil X), ganaron en promedio, en 2018, dieciocho veces más que los hogares del primer decil, e

incluso dos veces más que el noveno decil, de forma tal que la mayor parte de la riqueza se concentra en manos del último decil.

Gráfica 14 Ingreso corriente promedio trimestral e Ingreso corriente trimestral total por decil de ingreso



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. (13 de 03 de 2022). COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 384/19 31 DE JULIO DE 2019. Obtenido de EL INEGI DA A CONOCER LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA NACIONAL DE: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemo/enigh2019_07.pdf y SEMARNAT. (14 de 03 de 2022). Consulta técnica: Hogares y su ingreso corriente trimestral por decil. Obtenido de SEMARNAT: http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D1_POBREZA00_26&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREENTID

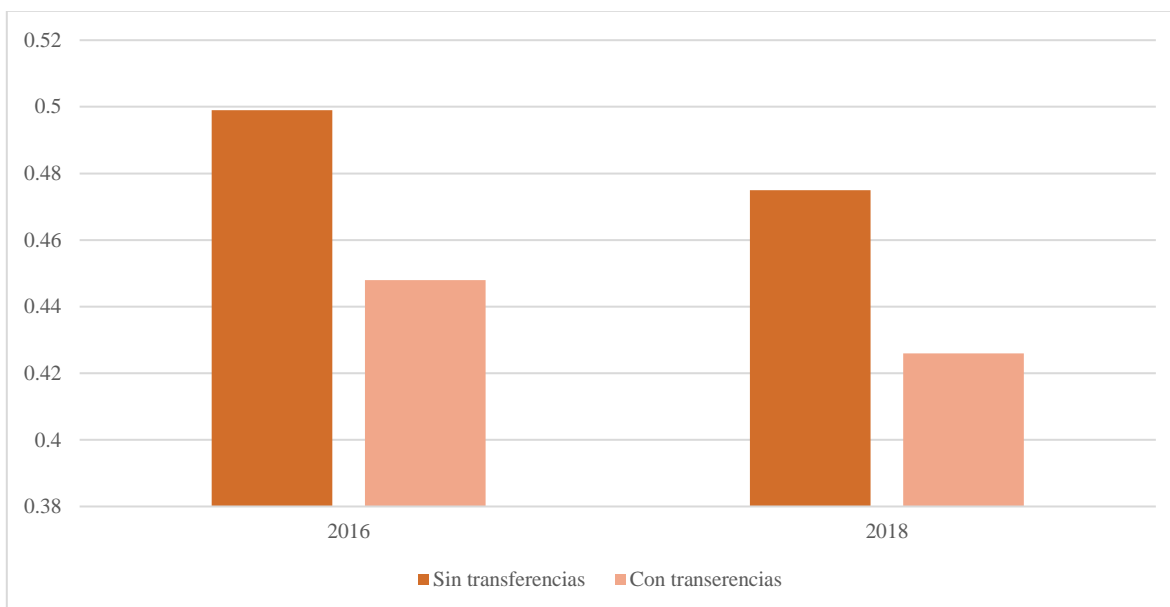
Al ser México un país lleno de desigualdades económicas, los gastos fiscales, a primera vista, encuentran pertinencia teórica, al ser algunos de estos considerados una especie de transferencia, esto porque “en sociedades con un alto nivel de desigualdad, se da lugar a que el Estado implemente medidas para disminuirlas a través de políticas redistributivas. Para ello, puede utilizar herramientas como el gasto social directo (transferencias en efectivo y en especie), impuestos y gastos fiscales” (Barboza Carrasco & Guillén Velázquez , 2017, pág. 1).

Una transferencia puede definirse como las “asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades” (DOF, 2009, pág. 33). En el caso de México, el Coeficiente de Gini¹⁰⁷ para los años 2016 y 2018 muestra

¹⁰⁷ El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso: toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso, en cambio, cuando el valor del Gini se acerca a cero, la concentración del ingreso es menor.

que antes de las transferencias regulares, la desigualdad o la concentración del ingreso es mayor que después de estas, lo cual puede observarse en la Gráfica 15.

Gráfica 15 Coeficiente de Gini antes y después de transferencias, México, 2016-2018



Fuente: Extraído de INEGI. (13 de 03 de 2022). COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 384/19 31 DE JULIO DE 2019. Obtenido de EL INEGI DA A CONOCER LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA NACIONAL DE: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemo/enigh2019/07.pdf>, página 16. Gráfica 2 que a su vez fue elaborado con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 y 2018 (INEGI, 2022)

Es decir, algunos de los gastos fiscales, sobre todo aquellos que se consideran subsidios encuentran pertinencia en un escenario donde hay mucha desigualdad. Aunado a ello es menester recordar que, si bien la regulación no es muy estricta para los gastos fiscales, estos se encuentran justificados en el artículo 131 Constitucional.

Sin embargo, para comprenderlos más y determinar si en la práctica funcionan como deberían y si ayudan a disminuir la desigualdad al igual que un gasto o transferencia directa tradicional, además de estudiar la legislación que los regula, es necesario realizar un análisis sobre su clasificación, los montos que se destinan a cada uno y la incidencia de los mismos.

Clasificación de los Gastos fiscales

Los impuestos que comúnmente son incluidos en las estimaciones del Presupuesto de Gastos Fiscales son:

- a) el Impuesto sobre la Renta (ISR),
- b) el Impuesto al Valor Agregado (IVA),
- c) los impuestos especiales: el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS),
- d) el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), así como
- e) estímulos fiscales y,

- f) medidas en materia tributaria establecidas en diversos Decretos Presidenciales.

Para cada uno de estos impuestos establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel Federal, existen afectaciones según sea el caso, reportadas en el Presupuesto de Gastos Fiscales, por concepto de:

Tasas diferenciadas o diferimientos: Tal como su nombre lo indica son la prolongación del pago, y “estos tienen la característica común de generar pérdidas de ingresos en el ejercicio presente, las cuales se deberían recuperar en ejercicios futuros” (SHCP, 2018, pág. 25)

Exenciones: “Se refieren a las personas o transacciones que por diferentes motivos la ley tributaria establece que no deben pagar el gravamen de que se trata; o bien se refieren al ingreso que la autoridad fiscal determina que no forma parte del ingreso gravable, ya que sirve a propósitos económicos y sociales que no podrían obtenerse de otra manera” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 155).

Pese a que las exenciones son determinadas por las autoridades fiscales, “el artículo 28 de la Constitución establece que en los Estados Unidos Mexicanos queda prohibida la exención de impuestos, en los términos que establezca en la ley secundaria” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 57).

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria (Poder Legislativo, 1917).

Tal como puede leerse en dicho artículo, se habla de la prohibición de las exenciones de impuestos bajo la normativa establecida, en este sentido, la prohibición “está reservada para los casos en que se trata de favorecer a determinadas personas, estableciendo un privilegio a su favor, pero no cuando la exención alcanza a toda una categoría de personas por medio de leyes de carácter general” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 58), toda vez que se señala en este artículo que “se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta” (Poder Legislativo, 1917).

Esto último debido a que, los subsidios pueden ayudar a redistribuir el ingreso, en caso de ser ese el objetivo, y de seguirse las medidas necesarias, es decir, no permitiendo que se privilegie a los sectores más ricos de la población en detrimento de los pobres.

Subsidios y Créditos fiscales: Se trata de la reducción en el pago de impuestos dependiendo de las condiciones que se establezcan en la normatividad, es decir, se trata de una especie de subsidio fiscal.

Condonaciones: “Otra forma de extinguir obligaciones fiscales es la condonación, que consiste en la revisión o perdón de la deuda. (...) esta figura es reconocida por el derecho fiscal, sujeta a una regulación especial en razón del interés público” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 41). Esto último quiere decir que se sujetarán las condonaciones únicamente y de manera definida por la ley¹⁰⁸, a aquellos casos en los que se beneficie al país, a un estado, a una actividad económica, etc., “siempre en razón de la equidad; y para que opere se deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) presente la debe otorgar el Ejecutivo federal
- b) debe ser general
- c) procede por región o por rama de actividad
- d) debe estar autorizada por la ley

Sin embargo, a este artículo y en particular a la fracción I, se le ha dado un alcance inusitado que ha creado efectos perversos en el pago de las contribuciones, esto es, que se ha hecho un uso irracional de esta facultad, extendiendo este beneficio, en algunos casos, a contribuyentes incumplidos” (Delgadillo Gutierrez, 2019, págs. 140-141).

Facilidades administrativas: Son aquellas que “permiten la deducción de erogaciones del contribuyente sin documentos comprobatorios que cumplan con los requisitos fiscales” (SHCP, 2018, pág. 30)

Estímulos fiscales: Tal como su nombre lo indica, se trata de prestaciones que le son otorgadas a los sujetos pasivos con el propósito de estimular la actividad económica de un sector, o mejorar las condiciones económicas de un segmento de la población.

Deducciones autorizadas: Se trata de “reducciones a la base del impuesto otorgados por la ley con propósitos de equidad. La base que la administración fiscal tome en cuenta para evaluar las deducciones impositivas son el tipo de gasto que realizan las personas físicas y/o morales. Estas deducciones se utilizan para estimular la adquisición de bienes y servicios por parte de las personas físicas y propiciar que las personas morales inviertan en la modernización de empresas en empleos y en la compra de activos físicos destinados a la producción” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 152).

Tratamientos y Regímenes especiales: En el Presupuesto de Gastos Fiscales se señala que “en ocasiones algunos gastos fiscales pueden clasificarse en más de una categoría. Por ejemplo, a los contribuyentes del sector primario o del sector de autotransporte se les otorgan

¹⁰⁸ Por ejemplo, “en el caso del pago de las contribuciones y sus accesorios en general, en el artículo 39 fracción I, del código de la materia se dispone que la condonación podrá ser total o parcial, y que la resolución que la establezca deberá ser de carácter general, referida a algún lugar del país, a una rama de la actividad, a la producción o venta de productos, o a la realización de un tipo de actividad, así como en casos de catástrofes derivadas de fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias” (Delgadillo Gutierrez, 2019, pág. 141).

facilidades administrativas que también podrían clasificarse como parte de un régimen sectorial, o incluso como una deducción” (SHCP, 2018, pág. 18).

En teoría, los gastos fiscales pueden implementarse para distintos fines, como lo son el atraer inversiones, estimular el consumo de ciertos productos, apoyar a determinados sectores económicos o fomentar actividades de diversa índole, como, por ejemplo, el deporte o la cultura. Sin embargo, algunos gastos fiscales pueden ser considerados como un mecanismo de elusión fiscal¹⁰⁹, y aunque son distintos de la evasión fiscal (que es la negación expresa de forma ilegal a pagar impuestos), los gastos fiscales pueden facilitar las prácticas evasivas.

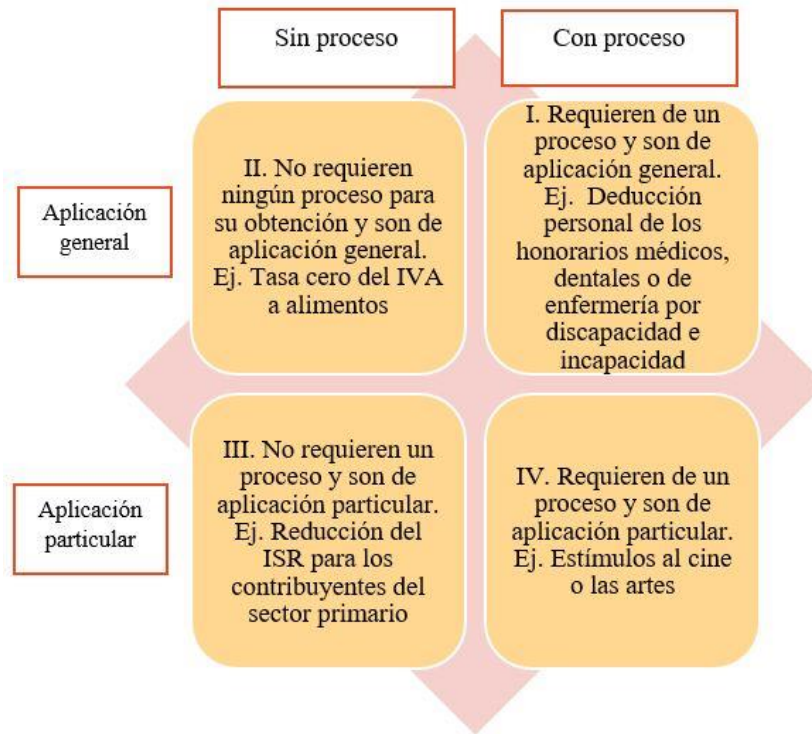
Tal como pudo observarse en el capítulo II, la evasión fiscal es un fenómeno que se ha practicado a lo largo de la Historia de México de forma cuasi constante y ha representado uno de los principales problemas que giran en torno a la recaudación tributaria, siendo los gastos fiscales, una parte agravante de dicha situación.

Esta problemática ha empeorado ya que “ha surgido un sistema privado de consultoría y asesoría fiscal de gran importancia en las economías que ayudan a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones fiscales, y ciertamente, también para evadirlas. No todos los individuos tienen las mismas oportunidades y capacidades para evadir impuestos pues algunos contribuyentes son ‘cautivos’ y tienen muy pocas posibilidades de evasión” (Ayala Espino J. , 1998, pág. 167), por lo que son, generalmente las empresas o grandes contribuyentes quienes recurren más a prácticas elusivas y evasivas de impuestos.

Otra forma en la que pueden clasificarse los gastos fiscales, más allá de las definiciones anteriormente mostradas, es la clasificación que se propone en el Presupuesto de Gastos Fiscales, y que considera si su aplicación es particular o general, y la forma en que se obtienen, es decir, mediante un proceso particular o sin proceso. Esto puede observarse de forma más detallada en la Ilustración 11.

¹⁰⁹ “Se puede describir a la elusión fiscal como la maniobra para evitar o retrasar el pago de determinados impuestos, utilizando para ello mecanismos y estrategias legales, es decir, las personas que practican la elusión fiscal emplean las lagunas que existen en las Leyes fiscales para obtener un beneficio propio” (Padierna Luna, 2014).

Ilustración 11 Clasificación de los gastos fiscales según tipo de aplicación y forma de obtención



Fuente: Extraído de SHCP. (2018). Presupuesto de Gastos Fiscales. México, D.F. : SHCP. Pág. 14; Gráfico 1.

Tal como se muestra en la Ilustración anterior “existen gastos fiscales que (I) requieren de un proceso y son de aplicación general; (II) no requieren ningún proceso para su obtención y son de aplicación general. Por otro lado, existen gastos fiscales que (III) no requieren un proceso y son de aplicación particular y los que (IV) requieren de un proceso y son de aplicación particular” (SHCP, 2018, págs. 14-15)

Sin embargo, pese a que suele decirse que los gastos fiscales, de forma general encuentran justificación en la estimulación económica, el documento expedido por SHCP (Presupuesto de Gastos Fiscales), no incluye una justificación económica específica de la existencia de determinados tratamientos preferenciales en materia fiscal.

De hecho, se menciona que “no tiene sentido hablar de una “aprobación anual” de los gastos fiscales ya que todos son el resultado de la aplicación de las disposiciones legales que fueron previamente aprobadas” (SHCP, 2018, pág. 15). Esta aseveración carece de sentido en tanto que, todas las disposiciones legales encontradas en las Leyes Secundarias, como puede serlo la Ley de Ingresos de la Federación o el mismo proyecto de Presupuesto de Egresos han sido previamente aprobadas y, sin embargo, cada año deben pasar por el mismo proceso de revisión y aprobación.

Tal es el caso de la fracción IV del artículo 74 donde se señala como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos” (Poder Legislativo, 1917).

En este sentido, los gastos fiscales deben pasar por el mismo proceso, no hablando únicamente de los aspectos legales, sino de los montos aproximados y la vigencia de determinados gastos fiscales.

IV. Auditoría a los gastos fiscales

La auditoría del Sector Público es un “proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con la normatividad establecida. La auditoría del Sector Público es esencial, ya que proporciona a distintos grupos de interés, incluyendo órganos legislativos, entes públicos y ciudadanos, información y evaluaciones autónomas, independientes y objetivas, respecto a la administración y el desempeño de las políticas, planes, programas de la gestión gubernamental” (INTOSAI, 2019, pág. 10).

Al ser los gastos fiscales un tratamiento diferencial a la estructura normal de los impuestos, definida en la Ley de Ingresos de la Federación, y por afectar de forma directa la Hacienda Pública Federal¹¹⁰, este recurso debe ser, cuando menos, fiscalizado cómo los demás elementos dispuestos en la Ley de Ingresos de la Federación o el Presupuesto de Egresos de la Federación¹¹¹, así como el desempeño de sus programas.

En este sentido, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, en su Artículo 14, Fracción I, apartado C, señala que también deben evaluarse los resultados de la gestión financiera: si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos de la Federación (Cámara de Diputados, 2021).

Esto implica que, aún si los gastos fiscales no pasan por el mismo proceso para ser creados, sino que se dan por medio de los Decretos-Ley, o mandatos presidenciales, estos deben ser

¹¹⁰ La Hacienda Pública, según el Artículo 4, fracción XVIII de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, puede definirse como el conjunto de bienes y derechos de titularidad de la Federación.

¹¹¹ Esto incluye la fiscalización al financiamiento y otras obligaciones del Estado.

fiscalizados, pues forman parte y/o afectan al conjunto de bienes y derechos de titularidad de la Federación.

Aunado a ello, se menciona en el mismo Artículo 14, fracción II, que los organismos designados para la fiscalización de la Cuenta Pública, deben verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, en concordancia con lo establecido en el PND y los programas sectoriales, los cuales forman parte de la política de gasto, que a su vez es una contraparte de la política de ingresos.

En este caso, el organismo que tiene esta competencia y que puede llevar a cabo la Fiscalización Superior, según la Constitución, en su artículo 74 fracción VI, y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, en su Artículo 17 BIS, es la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Sin embargo, en este caso, al no estar definidos en el PND cuáles son los objetivos económicos, políticos y sociales de los gastos fiscales, aún si estos se consideran un egreso o un gasto, estos no suelen fiscalizarse.

De esta forma, cuando un gasto fiscal no está siendo eficiente, o no existe suficiente información sobre el mismo y sus efectos en la economía y la sociedad, después de su revisión, la ASF puede únicamente realizar recomendaciones¹¹².

Al encontrarse limitados en esta área, algunas de las recomendaciones hechas por la ASF son de forma y no de fondo, es decir, versan sobre la presentación de información, más que en el cumplimiento de los objetivos económicos.

Esto puede observarse en el Presupuesto de Gastos Fiscales, donde se señala que “en atención a las recomendaciones de la ASF, en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2016 se incluyeron en esta sección las referencias a los procesos legislativos que dieron lugar a la introducción de las medidas de las que se derivan los gastos fiscales, lo que facilita al lector conocer los objetivos con el que tales medidas fueron adoptadas. En 2017, a sugerencia de la ASF se incorporó la clave de identificación de cada gasto fiscal. Adicionalmente, en esta edición [2018] se menciona de manera expresa en esta sección cuándo el tratamiento preferencial se aplica de manera general o particular; y si se realiza de forma automática o requiere un proceso previo” (SHCP, 2018, pág. 65).

Sin embargo, como puede observarse, dichas recomendaciones no son definitivas, no siempre son presentadas aun en este documento y no representan un cambio en la manera en que se brindan los gastos fiscales.

¹¹² Según el Artículo 15 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

CAPÍTULO CUARTO: DE LOS HECHOS ESTILIZADOS

“La mejor manera de analizar a una sociedad es viendo quiénes pagan impuestos, sobre qué se paga impuestos, y como se determinan, recolectan y gastan los mismo”.

Charles Adams.

A. Gastos fiscales para IVA e ISR

Al ser el IVA y el ISR los dos impuestos federales más importantes, en este capítulo se estudiarán las desviaciones a la estructura normal de dichos impuestos, es decir los gastos fiscales que les afectan.

El ISR se divide en Impuesto Sobre la Renta Empresarial (ISRE), e Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, y para comprender a mayor profundidad lo que sucede con los gastos fiscales que afectan al ISR es necesario estudiar ambos. En la presente investigación se ha optado por hacer un análisis de los beneficios que se otorgan tanto a las personas físicas, como a las morales que deben pagar el ISR e ISRE, respectivamente. Lo último debido a que los gastos fiscales aplicados a las personas morales suelen impactar de una forma más directa en la actividad económica, mientras que los gastos fiscales aplicados a las personas físicas pueden tener un impacto más directo en las familias.

I. Impuesto sobre la Renta Empresarial

“La estructura ‘normal’ del Impuesto sobre la Renta Empresarial (ISRE) es aquella que se aplica bajo los principios de renta mundial y de residencia. Es decir, obliga a los nacionales a acumular la totalidad de los ingresos sin importar el país en donde se generen y a los extranjeros a acumular los ingresos provenientes de fuente de riqueza nacional” (SHCP, 2018, pág. 8),

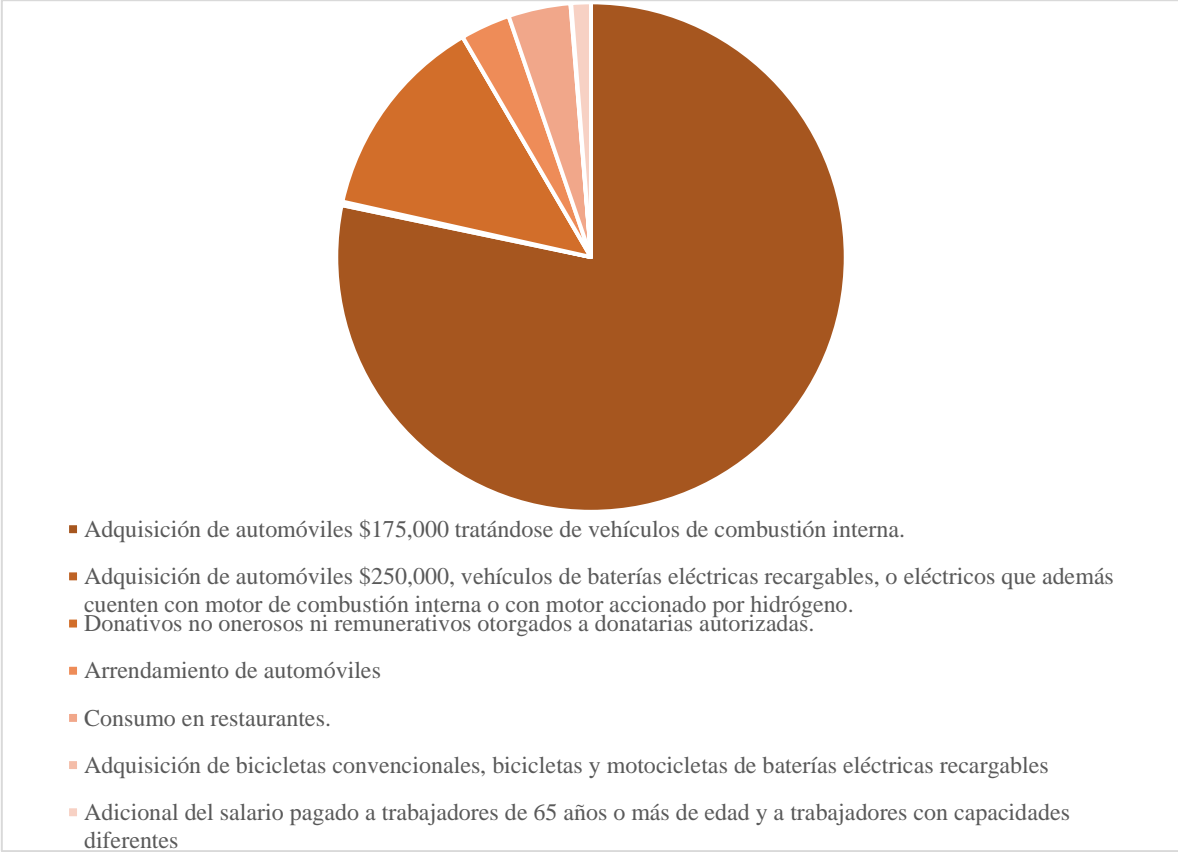
Los gastos fiscales aplicados al ISRE suelen brindarse por medio de Deducciones, Diferimientos, Exenciones, Regímenes Especiales o Sectoriales, Reducciones, Facilidades administrativas y Subsidios para el empleo. Algunos de ellos pueden entenderse en distintas categorías de gastos fiscales, como pueden serlo las facilidades administrativas otorgadas por medio de deducciones.

- Deducciones

Las principales deducciones que pueden encontrarse en el PGF son por adquisición de automóviles; donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas; arrendamiento de automóviles; consumo en restaurantes; adquisición de bicicletas

convencionales, bicicletas y motocicletas de baterías eléctricas recargables; adicional del salario pagado a trabajadores de 65 años o más de edad y a trabajadores con capacidades diferentes.

Gráfica 16 Porcentaje de Gastos fiscales por Deducciones en el Impuesto sobre la Renta



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018. Pág. 17

Las deducciones al ISRE representaron en 2018 el 0.08% del PIB, lo cual, a primera vista parece ser un porcentaje pequeño. Sin embargo, la importancia de estudiar estos gastos fiscales recae en la suma de los mismos, que al final terminan por representar un importante porcentaje del PIB.

Tal como puede observarse en la gráfica anterior, del total de gastos fiscales del ISRE otorgados en 2018 por medio de deducciones, más de tres cuartas partes (78%) de dichas deducciones aplicadas a las empresas lo son por concepto de adquisición de automóviles de combustión interna, mientras que el porcentaje de las deducciones aplicadas por concepto de adquisición de vehículos cuya propulsión sea a través de baterías eléctricas recargables y/o híbridos, respecto al total, es apenas de 0.2%.

Esto quiere decir que, aún para el año 2018 en el que el problema del calentamiento global es más que evidente, y que en distintos países se llevan a cabo políticas que buscan reducir

las emisiones de carbono, se le seguía brindando un apoyo fiscal a aquellas empresas que compraran automóviles de combustión interna.

Si bien esta deducción, que es la más representativa en su tipo, puede justificarse bajo el argumento de que se busca incentivar la industria automovilística de forma general, al existir esta opción los empresarios siguen optando por adquirir automóviles de combustión interna en lugar de sus contrapartes más amigables con el medio ambiente. Este es un ejemplo de que los gastos fiscales deben ser aprobados anualmente para revisar su vigencia, así como su eficacia y eficiencia económicas.

- Diferimientos

Como se ha mencionado anteriormente, un diferimiento es un gasto fiscal que puede incluirse en distintas categorías, tales como deducciones o reducciones, pero cuya principal diferencia es que, si bien generan pérdidas de ingreso en el ejercicio en turno, este ingreso debe recuperarse en ejercicios futuros.

En el PGF de 2018 se muestra que “los diferimientos que significan mayor renuncia recaudatoria en el ISRE son la deducción parcial de las aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones, la deducción inmediata de la inversión para las micro y pequeñas empresas realizada en 2018, y la deducción al 100% de maquinaria y equipo para la generación de energía de fuentes renovables. Estos beneficios tributarios representan alrededor de 82.4% del total diferido” (SHCP, 2018, pág. 26), y no solo tienen un impacto económico directo, sino que el último es, a diferencia de las deducciones por la adquisición de automóviles de combustión interna, un excelente camino hacia la inversión en energías renovables cuyas repercusiones deben estudiarse con mayor profundidad.

Por otro lado, el resto de los diferimientos, se hallan en la deducción de inversiones como gasto para contribuyentes con un ingreso determinado dentro del régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, la deducción de terrenos para desarrolladores inmobiliarios, así como en la deducción en el ejercicio de adaptaciones a instalaciones que beneficien a personas con capacidades diferentes.

Es importante ahondar en el análisis de estos gastos fiscales ya que, por ejemplo, en el caso de la deducción de terrenos para desarrolladores inmobiliarios, al no existir una justificación declarada en el PGF, estos mecanismos suelen beneficiar a los intermediarios y no así a la población en general mediante la disminución de los costos de la vivienda o mediante la ampliación de la oferta de esta.¹¹³

Tal como puede observarse, no todos los gastos fiscales tienen que fungir como impulsor económico, ya que existen apoyos, tal como el caso del diferimiento otorgado en el ejercicio

¹¹³ Para mayor información, consultar el trabajo de Hernández Jiménez, J. J. (2022). Incidencia del Sector Público en la calidad de la vivienda en México, 2008-2020. CDMX: UNAM.

de adaptaciones a instalaciones que benefician a personas con capacidades diferentes, cuyo principal objetivo es de índole social. Sin embargo, tanto este, como los demás gastos fiscales deben estar justificados, explicados y la ayuda debe tener vigencia, es decir deben estar actualizados, incluso si teóricamente estos diferimientos volverán a ser cobrados en el futuro, se debe llevar un estricto control de los mismos.

- Exenciones

“En el ISRE se aplican tratamientos diferenciales que exentan parte de la renta potencialmente gravable. Esto afecta principalmente a los intereses que perciben las Entidades Federativas, Municipios, partidos políticos, organismos descentralizados y donatarias” (SHCP, 2018, pág. 21).

Dichas afectaciones no están, sin embargo, especificadas por rubro en el PGF, siendo imposible analizar en qué proporción se trata de intereses percibidos y qué otros conceptos existen, por lo que, de nuevo, la información es incompleta o muestra poco sobre el comportamiento de estos gastos fiscales para las personas morales.

- Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)

En el ISR se aplica un régimen sectorial especial a las empresas y personas físicas dedicadas a una actividad determinada. En este caso se le brinda exclusivamente a quienes se desempeñan en la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura, es decir, actividades del sector primario.

De esta forma, “este régimen consiste en una exención para un primer tramo de ingresos y una reducción del impuesto para un segundo tramo de ingresos, cuya aplicación da como resultado que el ISR a cargo de los contribuyentes de este sector económico sea menor que el del resto de los contribuyentes” (SHCP, 2018, pág. 21), impulsando así la actividad económica del sector. Este gasto fiscal representa el 0.0482% del PIB para el año 2018, y como puede observarse, está compuesto tanto por exenciones como reducciones, que se pueden clasificar en dichos rubros y en los regímenes especiales.

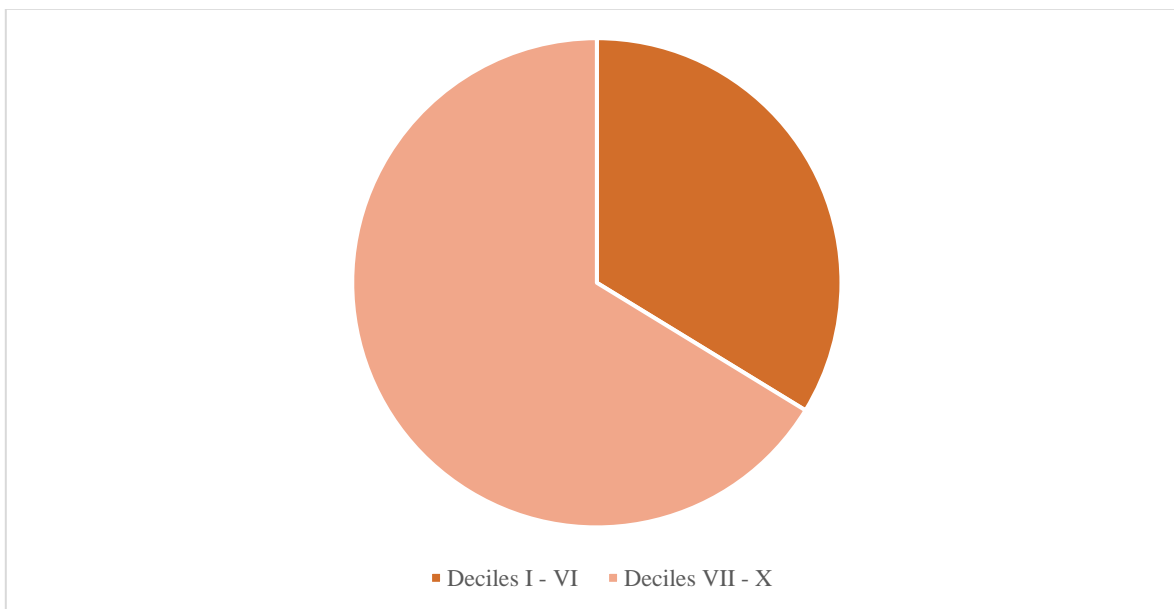
- Exención del ISR

En el PGF se indica que la exención de los ingresos al ‘Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras’ prevista en la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), excluye de pago por concepto de ISR a “las personas morales de los seis primeros deciles de ingreso (...) ya que sus ingresos no exceden el monto de la exención” (SHCP, 2018).

Esto se puede ver reflejado en el hecho de que, a diferencia de otros gastos fiscales, la proporción que es otorgada a los seis primeros deciles está por encima de un tercio del total de exenciones, 33.7%, mientras que los contribuyentes de los últimos cuatro deciles se benefician con el 66.2%.

A pesar de sigue siendo una distribución desigual, ya que un mayor porcentaje de este gasto fiscal se le brinda a los sectores poblacionales más ricos, en comparación con otros gastos fiscales, el apoyo se haya más equilibrado. Esto puede verse en la Gráfica 17.

Gráfica 17 Porcentaje de gastos fiscales otorgados por deciles (I-VI y VII – X), por concepto exención del ISR a las personas morales que obtienen ingresos exclusivamente por actividades del sector primario, México (2018)



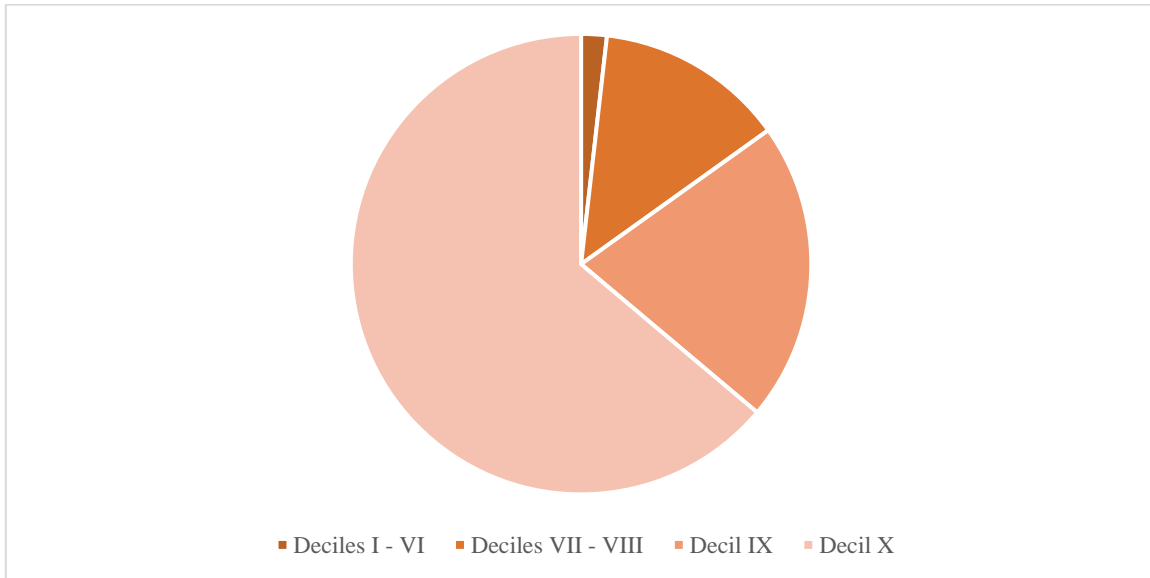
Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018. Páginas 22-23

Lo anterior puede explicarse dado que, al ser la base gravable de los últimos deciles de ingreso, mayor que la de los primeros, los últimos pueden obtener más exenciones. Sin embargo, al ser una repartición desproporcionada, esta puede causar distorsiones en el tamaño de los mercados y la competencia entre grandes y pequeños productores del sector primario. No obstante, estas posibles repercusiones no son mencionadas en el PGF.

- Reducción del ISR

Un fenómeno similar sucede con las Reducciones del ISR a las personas morales que se hallan en el “Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras”. En el PGF para el año 2018 puede observarse que las personas morales que se encuentran entre el primer y el sexto decil de ingresos reciben el 1.8% del total de la reducción; las personas morales entre el séptimo y octavo decil reciben el 13.3% del beneficio de la reducción; los del noveno decil obtienen el 21% de este beneficio; y las personas del décimo decil obtienen el 63.8%, tal como se muestra en la Gráfica 18.

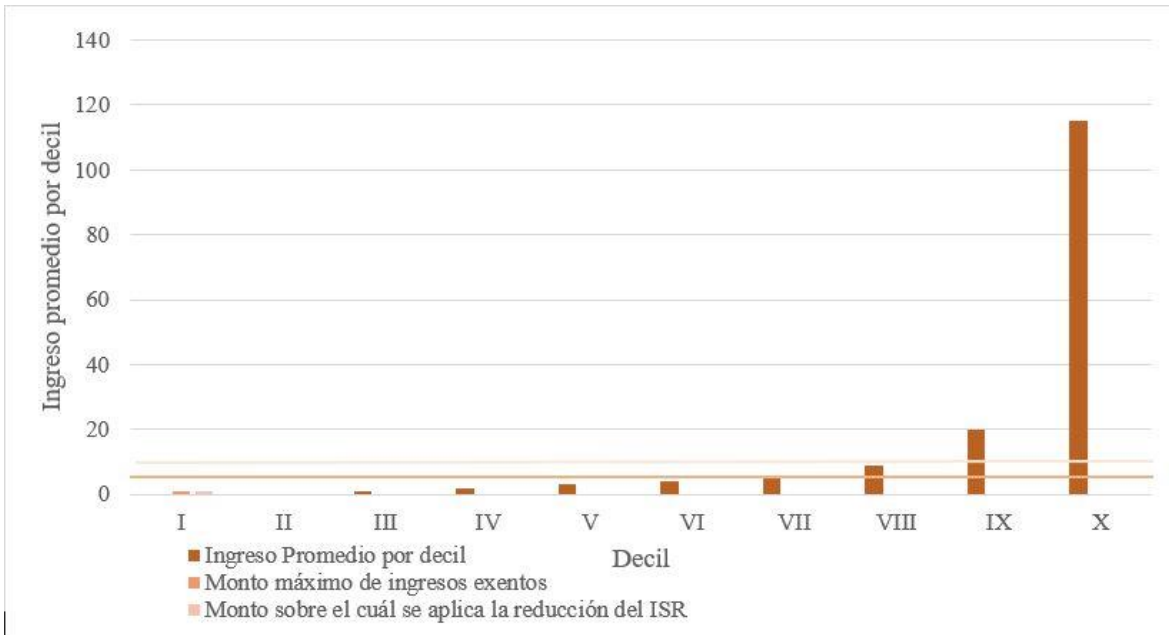
Gráfica 18 Porcentaje de gastos fiscales otorgados por deciles (I-VI, VII -VIII, IX y X), por concepto reducción del ISR a las personas morales que se hallan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras. México (2018)



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018. Páginas 22-23

Los seis primeros deciles reciben menos del 2% del total de este gasto fiscal “en la medida en que aún cuando sus ingresos no exceden del monto exento, es posible que apliquen alguna reducción del ISR en caso de renunciar al beneficio de la exención” (SHCP, 2018, pág. 23). Esto puede observarse con mayor detalle en la Gráfica 19.

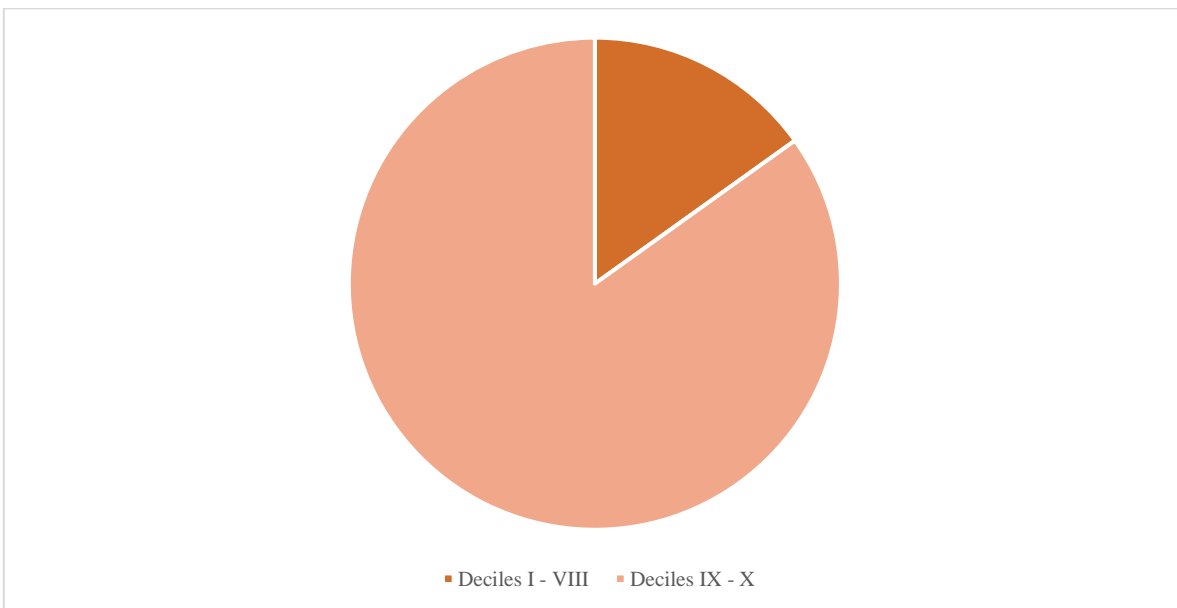
Gráfica 19 Ingreso promedio de Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y pesqueras (Personas morales) México, 2016, (mdp)



Fuente: Extraído de Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, Gráfica 2 Página 25.

Por otro lado, los últimos dos deciles de ingreso acaparan el 84.8% del apoyo disponible en este concepto, tal como puede verse en la Gráfica 20.

Gráfica 20 Porcentaje de gastos fiscales otorgados por deciles (I- VIII y IX - X), por concepto reducción del ISR a las personas morales que se hallan en el régimen de actividades agrícolas, ganderas, silvícolas y pesqueras. México (2018)



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018. Páginas 22-23

- Facilidades Administrativas

En el PGF se definen las facilidades administrativas como “aquellos tratamientos que en el ISR permiten la deducción de erogaciones del contribuyente sin documentos comprobatorios que cumplan con los requisitos fiscales” (SHCP, 2018, pág. 30)

Las principales actividades a las cuales se apoya por medio de este gasto fiscal son el sector de autotransporte terrestre de carga federal y foráneo de pasaje y turismo; el sector de autotransporte terrestre de carga de materiales y de pasajeros urbano y suburbano; el sector primario por concepto de mano de obra de trabajadores eventuales del campo; alimentación de ganado y gastos menores; así como el régimen fiscal de maquiladoras (para el cuál no existe información disponible alguna que pueda reportarse en el Presupuesto de Gastos Fiscales).

Cómo puede observarse este tipo de gastos fiscales funcionan o son otorgados en sectores que difícilmente están bien regulados, si bien esto permite a personas o empresas recibir apoyo económico, tal como la contratación de personal eventual, etc., las facilidades administrativas pueden significar un mayor descontrol en el sistema tributario.

Tal como se menciona en el documento, “este beneficio afecta la cadena de comprobación fiscal, a través de la cual se logra que a toda deducción de parte de un adquirente corresponda la acumulación de ingresos por parte del proveedor del bien o servicio. De esta forma, se rompe la simetría fiscal del ISR. Por ejemplo, una facilidad administrativa consiste en permitir a los contribuyentes del sector primario la deducción, hasta un porcentaje de sus ingresos, de gastos como el pago de mano de obra de trabajadores eventuales del campo o la alimentación de ganado, incluso en los casos en que no obtengan el comprobante fiscal correspondiente” (SHCP, 2018, pág. 30).

La existencia de estos gastos fiscales demuestra que el sistema tributario mexicano es falible, ya que en la práctica es común que los contribuyentes carezcan de los documentos pertinentes para cumplir con los requisitos legales. La forma en la que podrían funcionar estos gastos fiscales sin afectar a las personas físicas o morales que rompan con la estructura normal del ISR, es brindar el apoyo bajo ciertos parámetros o pruebas que vayan acorde a las situaciones antes mencionadas, por ejemplo, la toma de fotos, el presentar testigos, etc., pero cuyas evidencias sean mencionadas también en el PGF.

- Subsidio para el empleo

Un subsidio es “cualquier asistencia o incentivo gubernamental, en efectivo o especie, hacia sectores privados -productores o consumidores-, respecto de la cual el Gobierno no recibe a cambio compensación equivalente” (Gruenberg, Pereyra Iraola, Torres, & Viola, 2007, pág. 1). En el documento sobre gastos fiscales se entiende al subsidio para el empleo como la

reducción en el pago de impuestos de los trabajadores que ganan menos de determinado salario, es decir, se trata de una especie de *subsidio fiscal*.

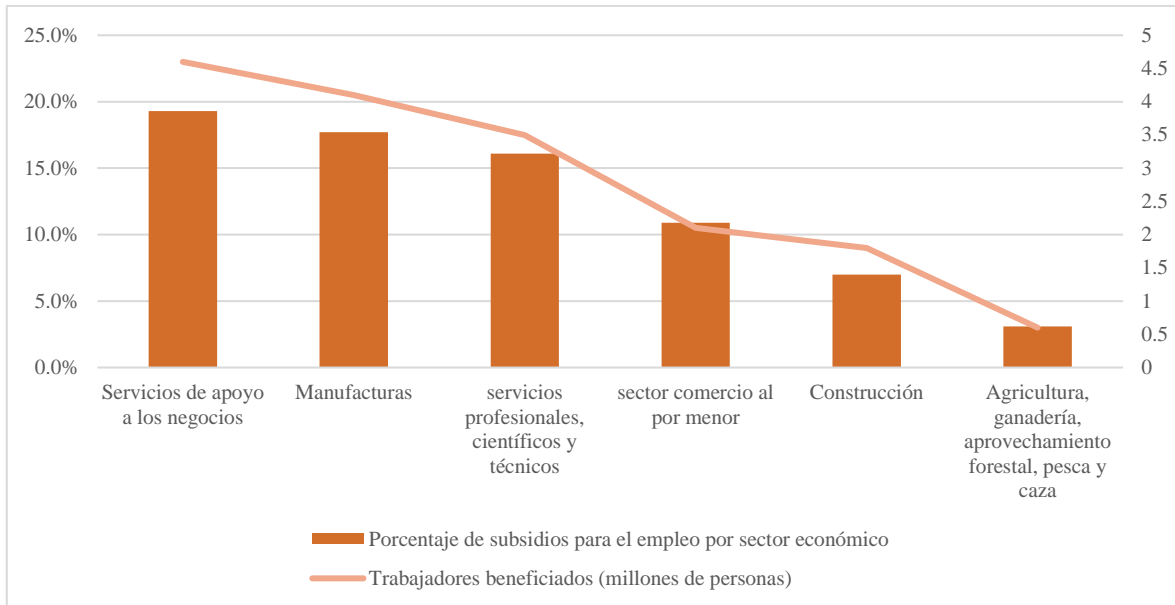
El surgimiento de este subsidio, antes llamado crédito al salario (crédito fiscal), tal como se menciona en el Presupuesto de Gastos Fiscales, “originalmente se estableció con el fin de mejorar el ingreso de los trabajadores” (SHCP, 2018, pág. 31), y para el año 2018 representó alrededor del 0.20% del PIB.

Si bien, este apoyo promueve la contratación de personal o el mejoramiento de las condiciones económicas y de ingreso de los trabajadores, las condiciones del mercado laboral hacen que este efecto incida de forma positiva principalmente en las empresas y de forma secundaria en los trabajadores.

En el PFG se hace mención de las condiciones de mercado que impiden que el beneficio económico del gasto fiscal se extienda por completo a los trabajadores: la demanda de mano de obra no calificada en México tiende a ser inelástica mientras que la oferta de trabajo o mano de obra no calificada es elástica, por lo que ante un cambio en el precio de la mano de obra, es decir del salario (impulsado por este gasto fiscal), no crearía más empleos, puesto que la demanda es inelástica, y terminaría por recaer y beneficiar a las empresas mediante la disminución del costo del salario.

Después de las empresas, aunque en menor medida, se ven beneficiados los trabajadores, ya que, cuando se destina un mayor porcentaje de subsidio para el empleo, se benefician más que proporcionalmente un mayor número de trabajadores. Esto puede observarse en la Gráfica 21, donde se muestran las proyecciones para el año 2019 y que dejan ver que, para el sector de servicio de apoyo a los negocios, se estimaban más trabajadores beneficiados en proporción al porcentaje de subsidio destinado a dicho rubro, comparado con el sector de actividades primarias.

Gráfica 21 Gasto Fiscal del Subsidio para el Empleo y número de trabajadores beneficiados clasificado por sector, México, proyecciones para 2019

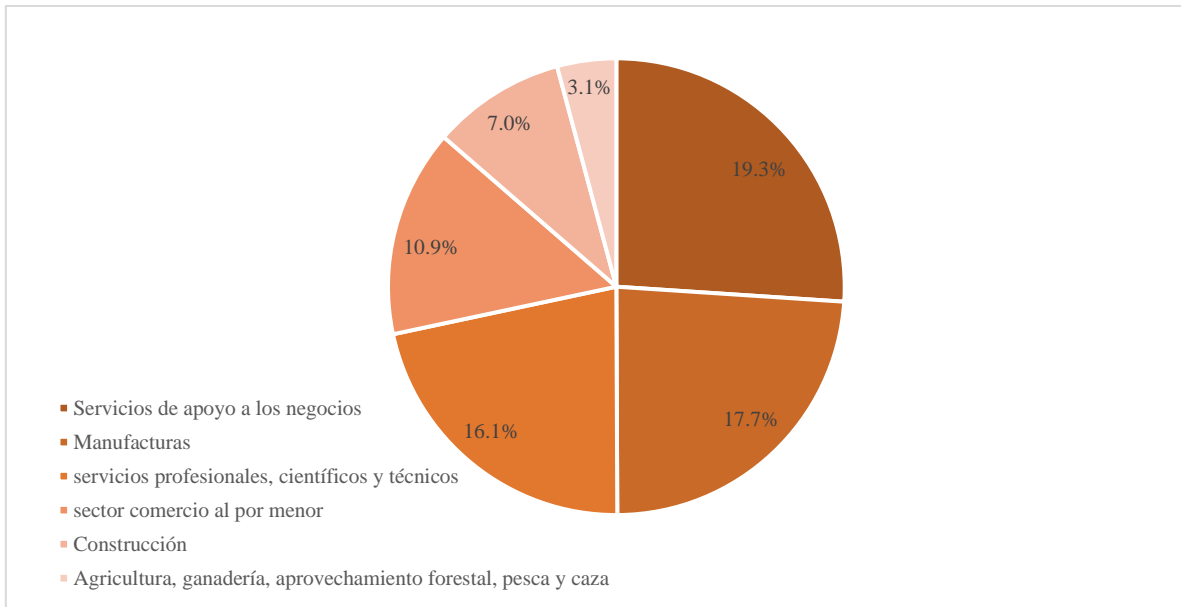


Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018. Página 30

En total, el número de personas potencialmente beneficiadas por este subsidio es de 21,957,884, lo cual para el mismo año en México representaban el 38.8% de la Población Económicamente Activa¹¹⁴ y tal como puede observarse en la Gráfica 22, la mayoría del total de gastos fiscales otorgados por medio de subsidios al empleo son destinados al sector de servicios de apoyo a los negocios, al sector manufacturero, al sector de servicios profesionales científicos y técnicos, así como al sector de servicios al por menor, siendo el porcentaje de todos estos sectores el 64% de los subsidios.

¹¹⁴ Este dato fue extraído de los resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo, en su nueva edición (ENOEN) con un promedio de las cifras dadas para el año 2019.

Gráfica 22 Porcentaje de subsidios para el empleo por sector económico del Subsidio para el Empleo clasificado por sector, México, proyecciones para 2019



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018. Página 30

II. Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas

La estructura normal del ISR de las personas físicas “consiste en un esquema global de ingresos, que obliga a la acumulación de todos los ingresos netos independientemente de su naturaleza y los grava con una tarifa progresiva; utilizando un esquema cedular para los ingresos por actividades empresariales que fueron previamente gravados al nivel de la empresa. (SHCP, 2018, pág. 8)

Los gastos fiscales aplicados al ISR suelen brindarse por medio de deducciones, exenciones, regímenes especiales o sectoriales y diferimientos.

- Deducciones

Los gastos fiscales que se aplican de forma personal por medio de deducciones personales y que pueden realizar los contribuyentes, a diferencia de la mayoría de los gastos fiscales, suelen servir para fines sociales, más que directamente económicos, de forma tal que “el objetivo de las deducciones es que los contribuyentes aporten una parte justa de sus ingresos, una vez que hayan cubierto sus necesidades primarias [para lo cual] es indispensable que los comprobantes cumplan con los requisitos que establezca la ley. (Astudillo, Manrique Campos, & Martín Granados, 2018, pág. 152).

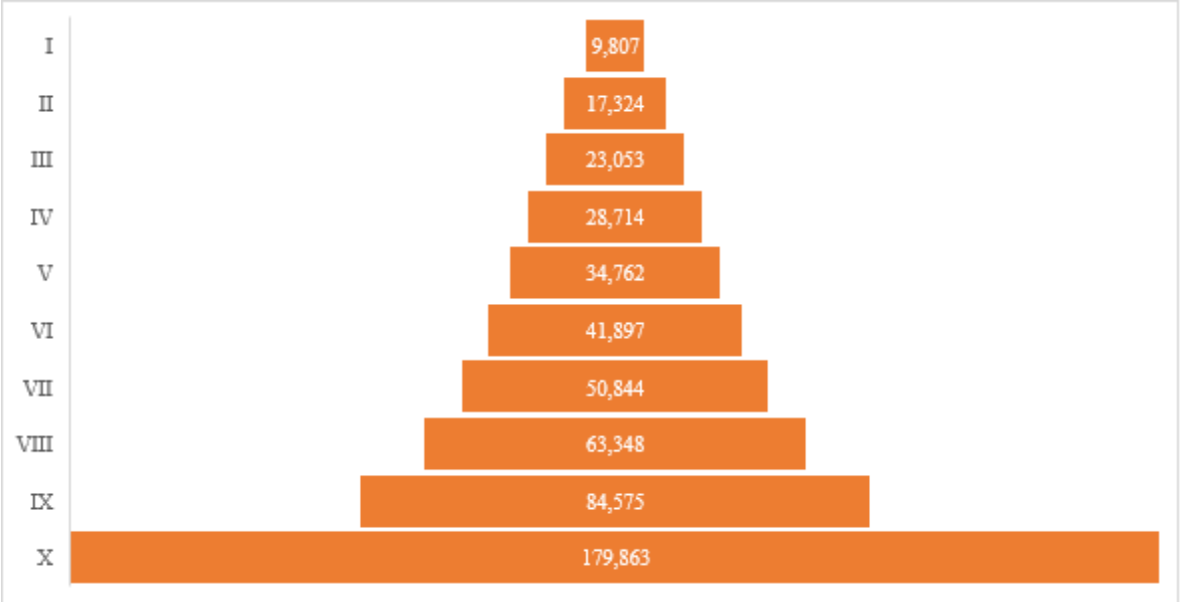
En general las deducciones del ISR de personas físicas se clasifican en cuatro categorías: las deducciones asociadas a gastos de seguridad social, tales como honorarios médicos, dentales, por servicios profesionales en materia de psicología y nutrición y otros gastos hospitalarios, primas de seguro médico y gastos funerarios; de asistencia social tales como a los donativos

no onerosos ni remunerativos; relacionadas con el ahorro, tales como Intereses reales pagados por créditos hipotecarios, depósitos en las cuentas especiales para el ahorro, así como primas de contratos de seguros de planes de pensiones; y las relativas a los servicios educativos, como colegiaturas y gastos de transportación escolar. Para que estos puedan efectuarse, tal como lo dice la definición antes mencionada, debe primero existir un hecho generador de impuesto y entonces nace la deducción.

No es necesario realizar un análisis exhaustivo para saber que la mayoría de estos servicios que pueden ser deducibles de impuestos, pese a ser algunos básicos (como el caso de los servicios médicos), no son accesibles para el grueso de la población mexicana que pertenece a hogares que forman parte de los primeros deciles de ingreso, por lo que los beneficios difícilmente sean aprovechados por las personas de menores ingresos.

En la Gráfica 23, puede observarse el ingreso trimestral promedio de los hogares pertenecientes a cada decil, de forma que, en promedio¹¹⁵, las familias u hogares que pertenecen al primer decil de ingreso, difícilmente pueden acceder con 3,269 pesos (lo que corresponde al ingreso mensual promedio de este decil) a servicios psicológicos, de nutrición, y dentales, después de los gastos en alimentación, y por ende, será menos frecuente que estas familias realicen la deducción de estos gastos.

Gráfica 23 Ingreso corriente promedio trimestral por deciles de hogares, México, 2018. (Pesos)



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

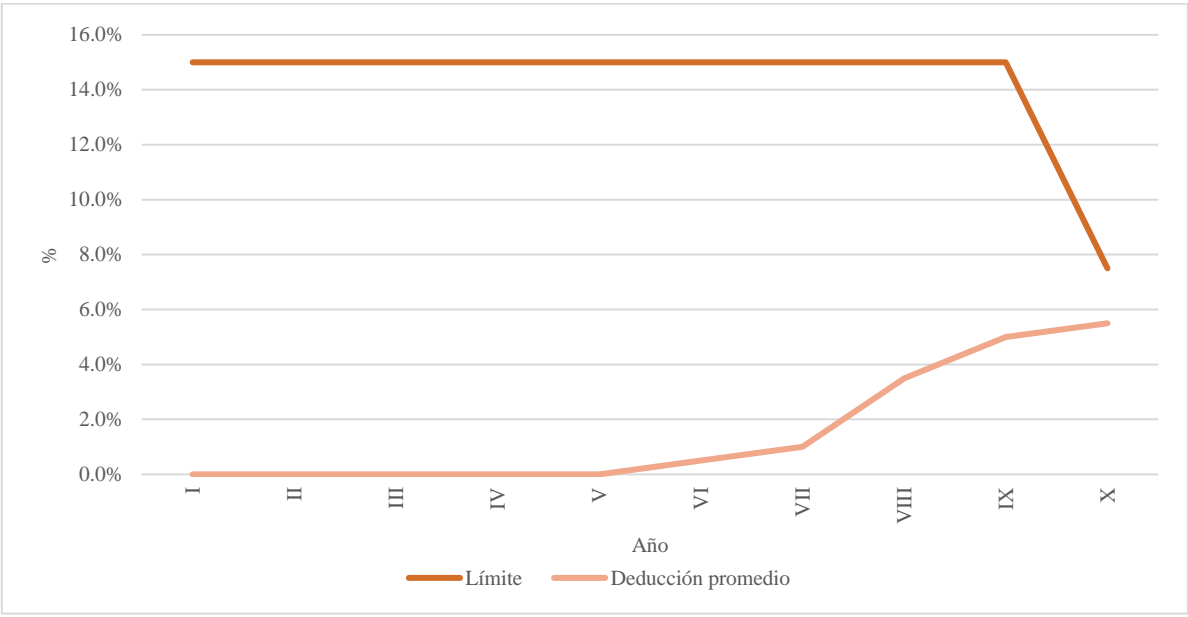
Al tratarse de conceptos no tan generales, y que afectan a ciertas actividades a las que pocas personas pueden acceder, podría pensarse que las deducciones al ISR de personas físicas no representan una gran parte de los gastos fiscales. Sin embargo, tal como se menciona en el PGF “el número de conceptos por los que se pueden efectuar deducciones personales ha

¹¹⁵ Puede haber familias que pertenecen a este decil, pero que tengan un ingreso mayor o menor al promedio aquí señalado, ya que este es un promedio.

aumentado a lo largo del tiempo, duplicándose de 5 a 10 entre 1978¹¹⁶ y 2016, mismas que se han mantenido a la fecha, a la vez que su monto se ha incrementado significativamente. Entre 2003 y 2016 el monto de las deducciones personales que declararon los contribuyentes creció en alrededor de 351% en términos reales” (SHCP, 2018, pág. 36).

A su vez, es fácil suponer que este crecimiento en las deducciones a lo largo de los años ha afectado de forma positiva, principalmente, a los contribuyentes con mayores ingresos. Esto puede verse en la Gráfica 24, donde se muestran las deducciones promedio por decil de ingreso, así como el límite global para cada decil de ingreso.

Gráfica 24 Límite Global a las Deducciones y Deducciones Medias (% del ingreso medio por decil); México 2016



Fuente: Extraído de Presupuesto de Gastos Fiscales 2016, Gráfica 4, que a su vez fue elaborado con información de las declaraciones anuales para el ejercicio fiscal 2016 y estadísticas de la ENIGH 2016.

Como puede observarse, para los primeros ocho deciles de la población el límite global a deducir de sus ingresos por los conceptos antes mencionados se mantiene constante en un 15% del ingreso. Sin embargo, en promedio los cinco primeros deciles de ingreso mantienen una deducción nula o prácticamente nula. Esto comienza a cambiar de forma tenue en los siguientes tres deciles, es decir, del sexto al octavo.

En contraste con lo anterior, para los últimos dos deciles de ingreso, el noveno y décimo, el límite global disminuye, esto debido a que “la naturaleza del límite global implica que éste es proporcionalmente más estricto para los contribuyentes con mayor capacidad económica,

¹¹⁶ Es menester recordar que, si bien algunos de los gastos fiscales ya existían antes de 2002, es en este momento que se comienzan a tomar registros de los mismos de una manera más formal dentro de la legislación mexicana, en especial, dentro de la LIF.

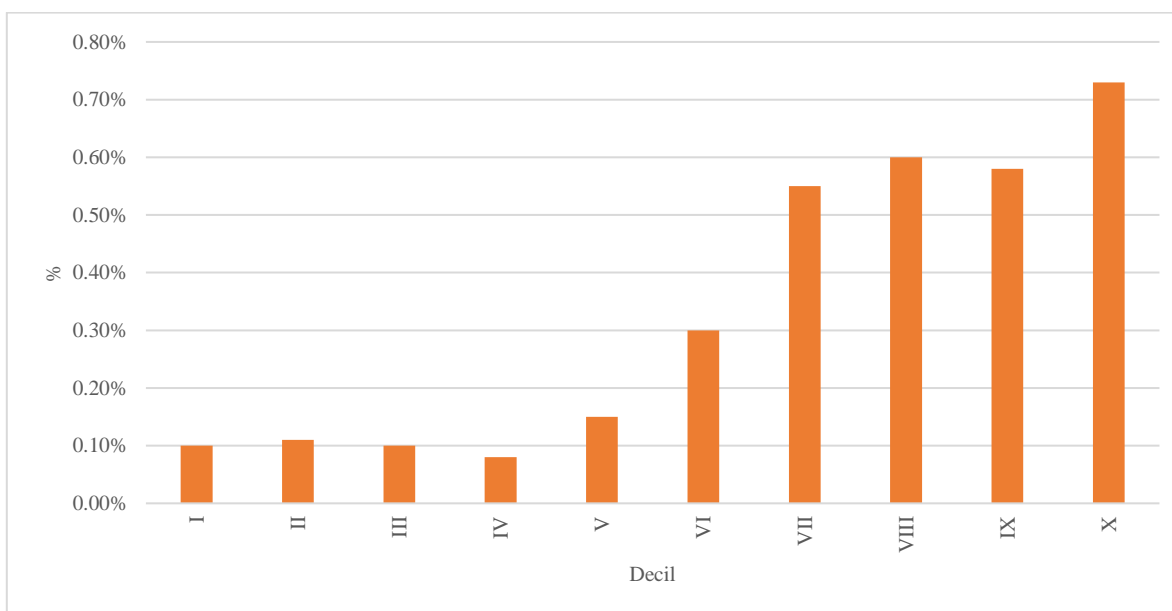
ya que el porcentaje de sus ingresos que pueden deducir es menor en comparación con personas de menores ingresos” (SHCP, 2018, pág. 37)

Sin embargo, las deducciones promedio de los dos últimos deciles incrementan considerablemente, de forma que estas se acercan a su límite global. Esto significa que los últimos deciles de ingreso suelen aprovechar casi a cabalidad los gastos fiscales por concepto de deducciones, de forma tal que “los contribuyentes ubicados en el décimo decil de ingresos concentraron 71.1% del total de deducciones personales, mientras que aquellos del primer decil sólo representan 0.1% del monto total deducido” (SHCP, 2018, pág. 36).

Además de que los gastos que pueden ser deducibles se concentran en los últimos deciles de población, en el PGF, se da otro posible motivo por el cual el fenómeno observado en la Gráfica 24 sucede, y se trata del desconocimiento por parte de los deciles de menor ingreso (por ejemplo, los primeros cinco), de los beneficios asociados a los gastos fiscales de que pueden gozar; esto último implicaría una falta de declaraciones por parte de dichos deciles.

Es de suma importancia destacar que esta información es la que aparece en las cifras oficiales, mismas que derivan de lo que los mismos contribuyentes declaran, es decir, puede existir un desconocimiento de las cifras reales.

Gráfica 25 Hogares con deducciones iguales o mayores al límite global (% del total de hogares del decil)



Fuente: Extraído de SHCP. (2018). Presupuesto de Gastos Fiscales. México, D.F.: SHCP. Gráfica 5 página 38 que a su vez fue *elaborado con información de las declaraciones anuales para el ejercicio fiscal 2016 y estadísticas de la ENIGH 2016.*

Por otro lado, tal como puede observarse en la Gráfica 25, para el caso de los hogares pertenecientes a los primeros cuatro deciles de ingreso, menos del 0.1% excedieron el límite global por deducir, mientras que el porcentaje de los hogares del último decil que con deducciones iguales o mayores al límite, supera el 0.7%.

Es menester recordar que, aunque este sea un porcentaje mínimo en todos los deciles, pues todos se encuentran por debajo del 1%, al final el grueso de los gastos fiscales otorgados por deducciones, sí es mayormente aprovechado por los dos últimos deciles.

También es importante recalcar que un mayor porcentaje de familias de los últimos deciles exceden el global de deducciones, comparado con el porcentaje de familias en los primeros deciles que lo hacen. Esto sólo recalca el hecho de que hay muchos hogares que no aprovechan este beneficio tal como debe aplicarse, no siendo usado por los primeros deciles, o excediéndolo en algunos casos, casi el 1% de los hogares de los últimos deciles, tratándose de los hogares que reciben un mayor beneficio.

Otro de los conceptos que puede ser deducible de ISR, tal como ha sido mencionado anteriormente, son los donativos. En este caso, las actividades que ocupan un mayor porcentaje de donativos y por ende, de este apoyo (de las deducciones), son las del tipo asistencialista (58.3%), apoyo económico (13.8%), educativas (13.8%) y culturales (6.5%), que en conjunto, representan un 88.3% del total de donativos recibidos por donatarias para el año 2016, mientras que, las actividades referentes a investigación científica (4.8%), ecológicas (2.9%), becantes (1.6%), obras públicas (0.9%), museos privados (0.8%), desarrollo social (0.6%), especies en peligro de extinción (0.1%), y bibliotecas privadas (0.1%), representan el resto. Estos porcentajes son un reflejo de las políticas públicas y los objetivos generales del gobierno durante ese periodo de estudio.

Por otro lado, en el PGF se reporta que, de todos los donativos recibidos por las donatarias, la mayor parte (casi la mitad) son canalizados a la CDMX. Esto debido a que la mayor parte de las donatarias autorizadas que activamente reciben donaciones y que, por ende, pueden deducirlos y que sacar provecho a este apoyo se encuentran en la CDMX. Esto puede observarse en la Ilustración 12.

Ilustración 12 Distribución de los donativos por entidad federativa, México 2016



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, página 42.

Tal como puede apreciarse en la Ilustración 12, existe una alta concentración geográfica de los donativos y, por ende, de los gastos fiscales otorgados por este concepto. Este último hecho (la concentración de los gastos fiscales), podría distorsionar, a su vez el comportamiento de este sector, pero ni este hecho ni el de la concentración del apoyo son mencionados en el PGF.

- Exenciones

El total de las exenciones que fueron otorgadas en el ejercicio fiscal de 2018 ascienden a 0.71% del PIB (Casi un 1% del PIB para ese año), por lo que conviene estudiarlas con mayor precisión.

Las principales exenciones que fueron otorgadas durante este periodo lo fueron por los conceptos de jubilaciones, pensiones, prestaciones de previsión social, de cajas de ahorro y fondos de ahorro, aguinaldo, pagos por separación, horas extras, entrega de aportaciones del INFONAVIT o institutos de seguridad social, prima vacacional, etc., es decir por los impuestos que tienen que pagar las personas físicas que gozan de los derechos a los que acceden dentro de un empleo formal, de manera que, el total de ingresos exentos por salarios asciende a 0.6268% del PIB.

La forma en la que dichas exenciones están distribuidas por decil puede observarse en el siguiente cuadro

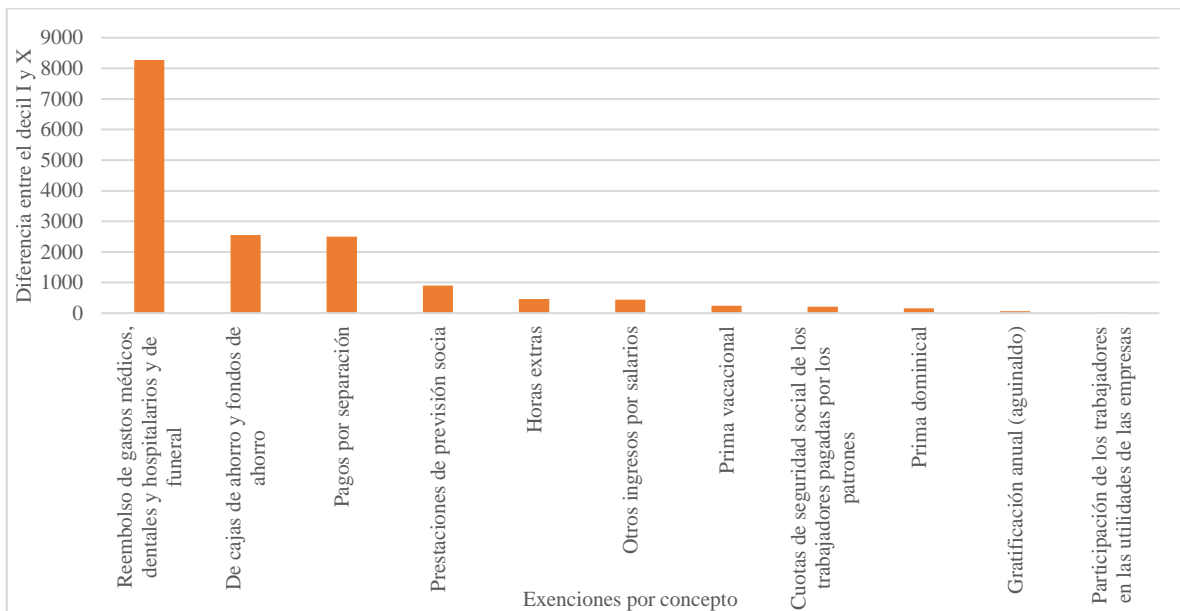
Cuadro 2 Distribución por deciles de ingresos de las deducciones personales en el ejercicio fiscal 2016

Decil	Prestaciones de previsión social	Otros ingresos por salarios	De cajas de ahorro y fondos de ahorro	Gratificación anual (aguinaldo)	Pagos por separación	Horas extras	Prima vacacional	Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas	Cuotas de seguridad social de los trabajadores pagadas por los patrones	Prima dominical	Reembolso de gastos médicos, dentales y hospitalarios y de funeral
I	0.04%	0.08%	0.02%	0.24%	0.03%	0.04%	0.11%	5.28%	0.30%	0.08%	0.01%
II	0.33%	0.32%	0.11%	1.37%	0.25%	0.43%	0.57%	5.76%	0.52%	1.03%	0.10%
III	0.37%	0.44%	0.10%	7.80%	0.22%	0.48%	0.97%	2.11%	0.26%	1.67%	0.08%
IV	1.18%	0.75%	0.32%	7.33%	0.51%	1.50%	1.78%	4.24%	0.44%	4.73%	0.18%
V	3.41%	1.70%	1.16%	8.17%	0.94%	4.16%	3.36%	7.48%	0.43%	9.45%	0.51%
VI	6.89%	4.76%	3.49%	11.20%	1.75%	9.29%	6.45%	12.14%	0.83%	15.00%	1.02%
VII	11.65%	8.31%	8.18%	14.00%	3.68%	17.14%	12.69%	17.39%	2.59%	19.04%	2.75%
VIII	16.92%	18.54%	13.69%	16.27%	6.69%	22.37%	21.32%	16.32%	9.49%	19.08%	4.68%
IX	23.31%	29.70%	21.97%	17.15%	11.04%	26.09%	26.21%	14.00%	20.71%	17.61%	7.97%
X	35.90%	35.39%	50.96%	16.48%	74.91%	18.50%	26.53%	15.28%	64.44%	12.31%	82.69%

Fuente: Extraído de SHCP. (2018). Presupuesto de Gastos Fiscales. México, D.F. : SHCP. Cuadro 8 página 44, que a su vez fue elaborado con información del “Anexo 1. Información anual de sueldos, salarios, conceptos asimilados, crédito al salario y subsidio para el empleo (incluye ingresos por acciones)” de la DIM de 2016.

Como puede observarse en el Cuadro 2, en general existe una gran diferencia entre los recursos en forma de gastos fiscales que son usados por los últimos deciles de ingreso, y los primeros deciles. Esto se ve con mayor claridad en la Gráfica 26, donde se muestra la diferencia de las exenciones otorgadas entre el decil X y el I, para cada uno de los conceptos.

Gráfica 26 Diferencia de las exenciones otorgadas entre el decil X y el I México, 2016



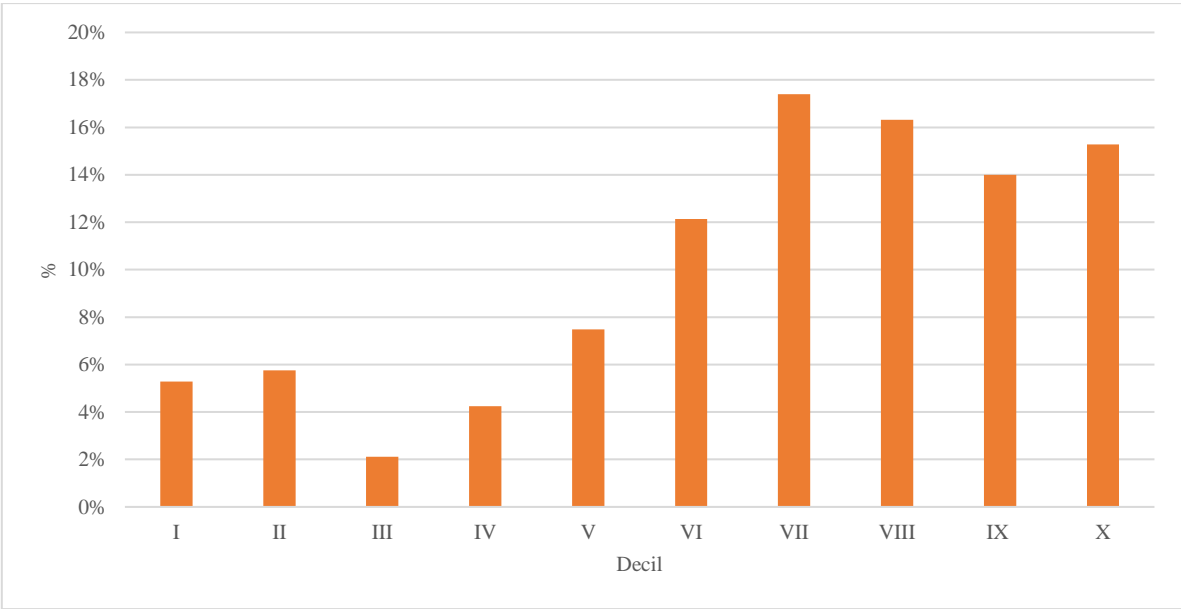
Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales. Cuadro 8, página 44, que a su vez fue elaborado con información del “Anexo 1. Información anual de sueldos, salarios, conceptos asimilados, crédito al salario y subsidio para el empleo (incluye ingresos por acciones)” de la DIM de 2016.

La gráfica anterior deja ver que, en algunos casos, la diferencia antes mencionada es menor o mayor dependiendo del rubro que se exenta, por ejemplo, para el caso de las exenciones

por concepto de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, éstas son tres veces mayores para el decil X que las otorgadas al decil I, mientras que, para el caso de las exenciones otorgadas por concepto de reembolso de gastos médicos, dentales y hospitalarios, y de funeral, estas son 8269 veces las otorgadas al decil I.

Respecto al comportamiento de los deciles restantes (II – IX) del caso mencionado anteriormente (es decir, de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas) este es un poco más uniforme que los demás ejemplos, pues si bien, existe una diferencia entre deciles, dicha diferencia no es tan drástica como en los otros casos, llegando algunos deciles como el VII y VIII a recibir un apoyo mayor que el X. Esto puede observarse en la Gráfica 27.

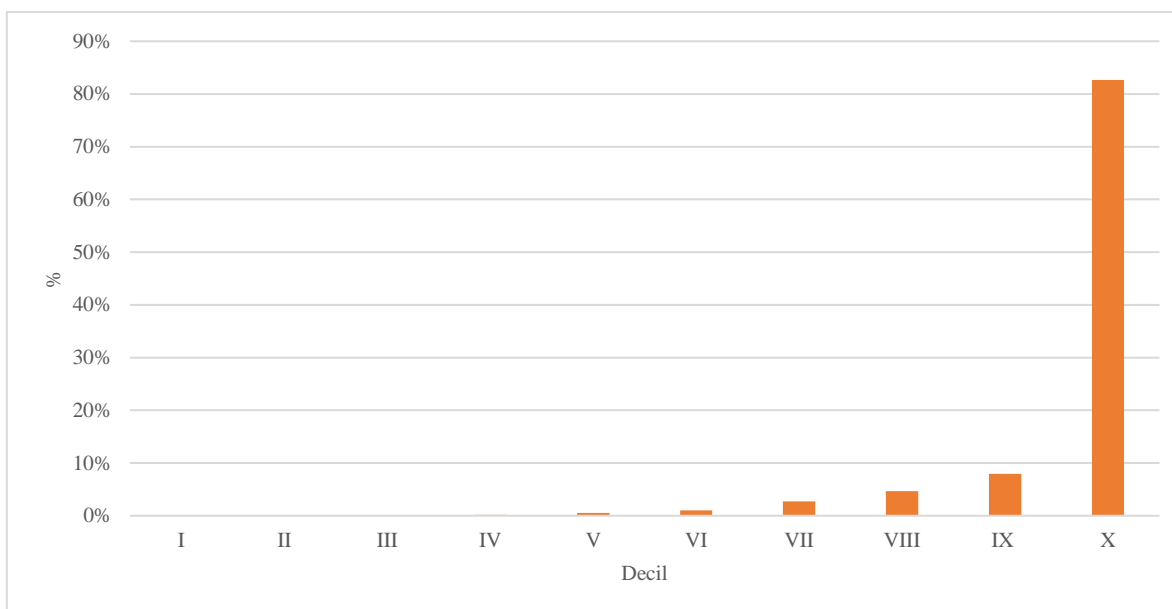
Gráfica 27 Exenciones otorgadas a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas por decil de ingreso, México, 2016



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales. Cuadro 8, página 44, que a su vez fue elaborado con información del “Anexo 1. Información anual de sueldos, salarios, conceptos asimilados, crédito al salario y subsidio para el empleo (incluye ingresos por acciones)” de la DIM de 2016.

Por otro lado, respecto a las exenciones otorgadas por concepto de reembolso de gastos médicos, dentales y hospitalarios y de funeral, las cuales presentan una mayor diferencia entre el decil X y el I (8269 veces), el comportamiento que muestran sus deciles restantes (II – IX) es muy desigual, como puede apreciarse en la Gráfica 28.

Gráfica 28 Exenciones otorgadas por concepto de reembolso de gastos médicos, dentales y hospitalarios y de funeral por decil de ingreso, México, 2016



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales. Cuadro 8, página 44, que a su vez fue elaborado con información del “Anexo 1. Información anual de sueldos, salarios, conceptos asimilados, crédito al salario y subsidio para el empleo (incluye ingresos por acciones)” de la DIM de 2016.

En ninguno de los casos, sin embargo, los recursos destinados al primer decil de ingreso son mayores a los recursos destinados al último, siendo éstos, en promedio, 1580 veces mayores que los recursos destinados al decil I. El análisis de la diferencia del beneficio otorgado al primer y el último decil de ingreso es importante ya que deja ver a qué rubros es más difícil acceder perteneciendo a los deciles de ingreso más vulnerables.

Debido a que se brindan beneficios en el cobro del ISR para los contribuyentes que provean información sobre ingresos, erogaciones, etc., el comportamiento anterior puede deberse a distintos motivos, como puede serlo el tiempo que los contribuyentes deben destinar para declarar, o, en todo caso, el desconocimiento que se tiene al respecto, o la necesidad de contratar personas que puedan realizar las declaraciones de impuestos, es decir, también puede implicar un alto costo que los contribuyentes menores no pueden permitirse pagar¹¹⁷; esto último manifiesta la ineficiencia administrativa del sistema tributario, lo cual a su vez representa una gran debilidad del sistema fiscal mexicano.

Sin embargo, lejos de contribuir a uno de sus objetivos, como lo es la disminución de la desigualdad por medio de un sistema similar al de transferencias, esta debilidad del sistema impositivo se expresa en los gastos fiscales también, haciendo que estos terminen por incrementar las desigualdades en los rubros anteriores.

¹¹⁷ En el Presupuesto de Gastos Fiscales se explica que, por ejemplo, para el caso de las exenciones, los primeros siete deciles de ingresos no pagan ISR alguno debido a que su nivel de ingresos es inferior al monto de la exención

- Diferimientos

Sobre los diferimientos en el ISR de personas físicas, se apunta en el PGF que el rubro al cual se destina un mayor porcentaje es la deducción inmediata de la inversión para las micro y pequeñas empresas, la cual asciende a 707 mdp para 2018 (0.0030% del PIB). Si bien, existe una justificación económica de forma implícita detrás de este apoyo¹¹⁸, no se señala en el documento de qué forma se distribuye este porcentaje como sí se hizo en los casos anteriores, donde se explica a qué sector pertenecen estos trabajadores, y a en qué decil de ingreso se encuentran.

Esto deja ver que no existe una estructura clara definida para presentar los gastos fiscales en el PGF.

III. Impuesto al Valor Agregado

La estructura impositiva ‘normal’ grava el valor agregado en todas las etapas del proceso productivo, la comercialización y la venta al consumidor final. Se aplica sobre la base más amplia posible y con una tasa uniforme¹¹⁹.

Tal como fue mencionado anteriormente, el IVA afecta los hechos o actos, por lo que, un gasto fiscal que afecte este tipo de impuesto representa una transferencia tributaria que se otorga de forma generalizada y termina por incidir en todos los hogares. Según el PGF, existen dos tipos de tratamientos diferenciales para el IVA, a saber, 1) el régimen de exención y 2) el de tasas reducidas (tasa cero a bienes y servicios diferentes de las exportaciones).

- Exenciones

El régimen de exenciones en el IVA contempla distintos rubros como lo son los servicios de enseñanza, la enajenación de casa habitación (o vivienda), servicios profesionales de medicina, servicio de transporte público terrestre de personas que se preste exclusivamente en áreas urbanas, suburbanas o en zonas metropolitanas, y los espectáculos públicos, los cuales de forma conjunta para 2018 representaron el 0.25% del PIB.

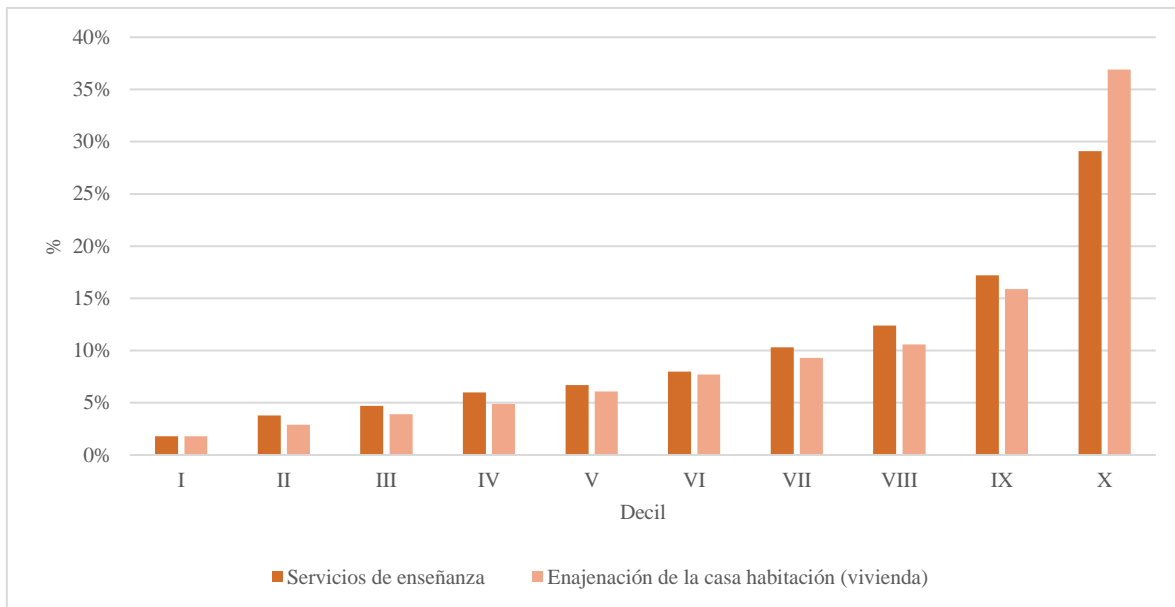
Respecto al régimen de exención en el IVA, el 89.9% del total de las exenciones se derivan de la prestación de servicios de enseñanza (51.4%) y de la vivienda (38.5%). Tal como los demás gastos fiscales, estos son una especie de transferencia por la vía del sistema tributario, que incide en alguna medida en determinados sectores económicos o deciles de ingreso.

La incidencia de los gastos fiscales en los dos rubros anteriores puede observarse con mayor detalle en la Gráfica 29.

¹¹⁸ De forma implícita porque, de hecho, no se menciona en el documento una mayor explicación al respecto.

¹¹⁹ Haciendo la aclaración de que se otorga la tasa cero “sólo a las exportaciones y con un número reducido de exenciones a sectores que por dificultades técnicas no pueden ser gravados o que por tratarse de conceptos de ahorro (al ser un IVA base consumo) deben ser excluidos de este impuesto” (SHCP, 2018, págs. 8-9).

Gráfica 29 Distribución por decil de ingresos de la transferencia tributaria de mantener la exención a los servicios de enseñanza y la vivienda, México, 2018



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales, páginas 52 y 53; Gráficas 11 y 12.

Como puede observarse, los recursos otorgados en forma de gastos fiscales, por los conceptos de servicios de enseñanza y vivienda son principalmente absorbidos por los últimos deciles de ingreso, de manera más marcada para el caso de la vivienda. De nueva cuenta, esto puede deberse a que los deciles que perciben menores ingresos destinan un menor porcentaje de sus ingresos a los servicios de enseñanza y a la enajenación de la casa habitación, y un mayor porcentaje a los gastos en alimentación (tal como se muestra en las Gráficas 31 y 32). Al igual que algunos de los otros ejemplos mostrados anteriormente, este comportamiento desigual se repite para el caso de las exenciones al IVA y, las tasas reducidas.

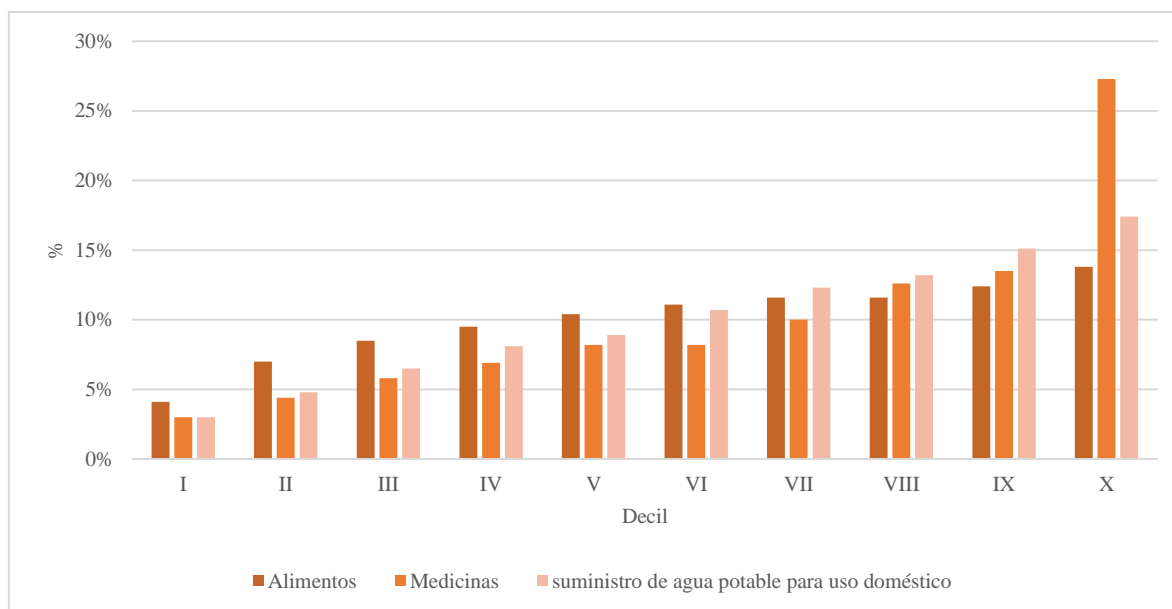
Sin embargo, en el PGF no se menciona la justificación económica detrás de esta exención, es decir, no queda plasmada en el único documento oficial en el que se presentan las cifras referentes a los tratamientos diferenciales a la estructura normal de los impuestos.

- Tasas reducidas

El rubro de tasas reducidas implicó la utilización de más recursos que el de exenciones, pues representó el equivalente a 1.1062 % del PIB en 2018; tan solo su aplicación a conceptos como enajenación e importación de alimentos y medicinas, representó el 1.01% del PIB, es decir, estos son los conceptos de mayor peso donde la tasa cero a los alimentos representa 84.6% del total.

El comportamiento de los dos anteriores conceptos, y el del suministro de agua potable para uso doméstico, así como la distribución de cada uno de estos conceptos por decil de ingreso pueden observarse más detalladamente en la Gráfica 30.

Gráfica 30 Distribución por decil de ingresos de la transferencia tributaria de mantener la tasa cero a los alimentos, las medicinas y el suministro de agua potable para uso doméstico, México, 2018

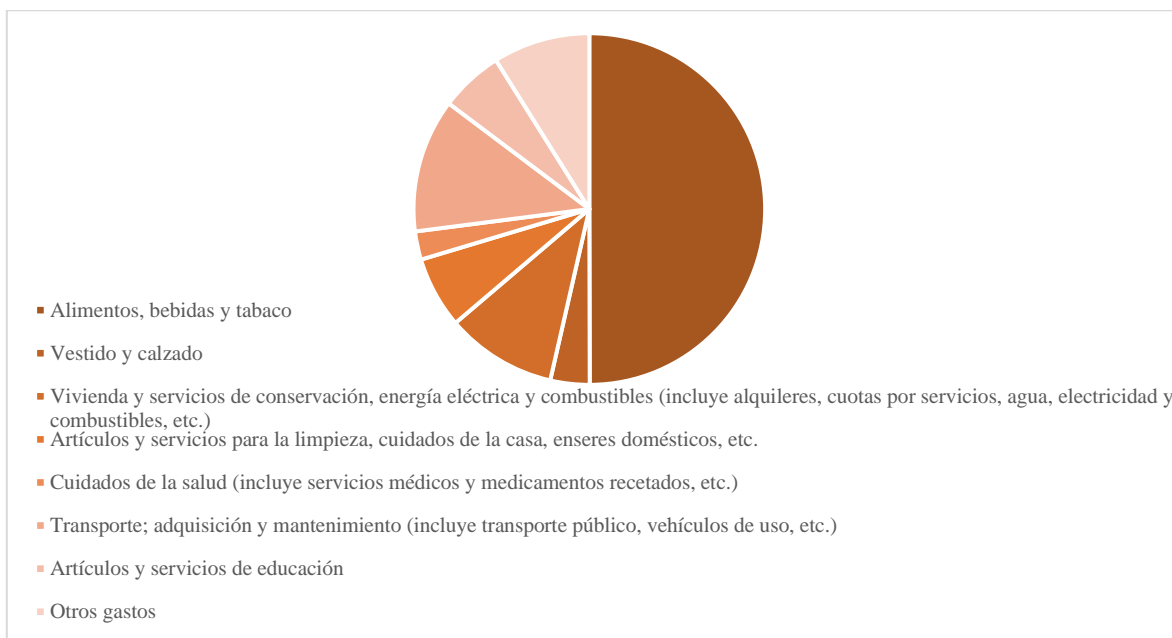


Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Gastos Fiscales, páginas 52, 54 y 55; Gráficas 14, 15 y 16.

A diferencia de las exenciones para el IVA, en el caso de la tasa cero a los tres conceptos que pueden observarse en la Gráfica 30, el comportamiento de su distribución entre los distintos deciles de ingreso es más uniforme que en los casos anteriores, esto quiere decir que la diferencia que existe entre los recursos que recibe cada decil es menor que en el caso de las exenciones.

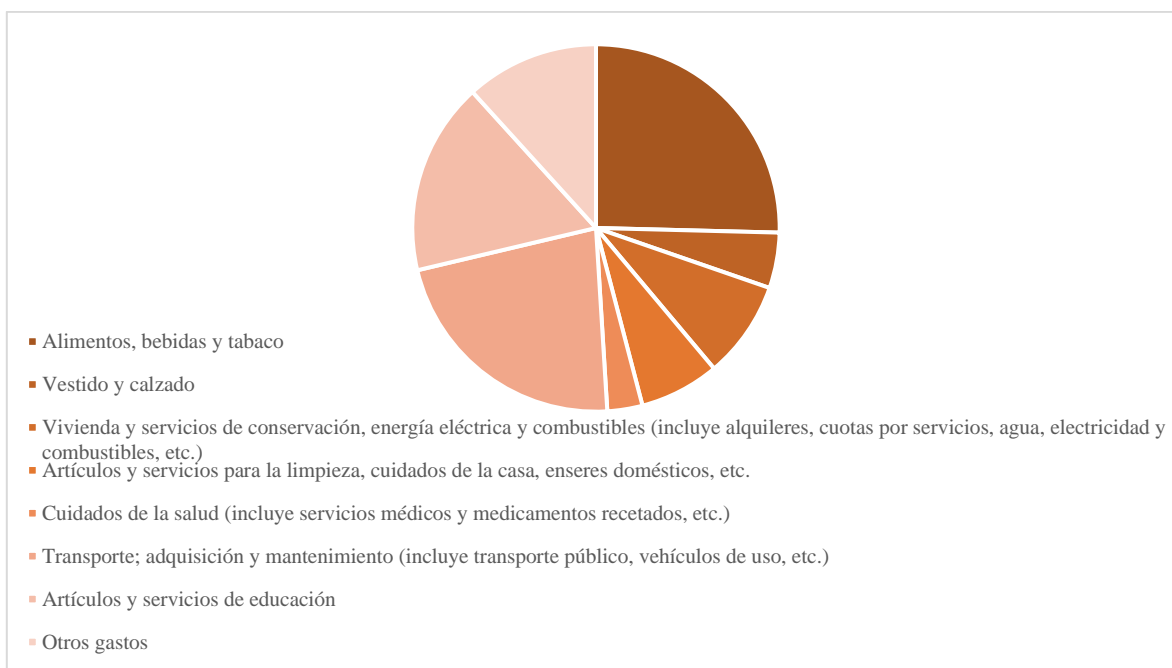
Lo anterior puede verse claramente en la aplicación de tasa cero a los alimentos, donde el último decil recibe 3.5 veces más recursos por este rubro que el primero, cuando hay otros casos donde el último decil recibe miles de veces más recursos que el primer decil. Al igual que en el caso anterior, esto puede deberse a que los primeros deciles de ingreso destinan un mayor porcentaje de sus ingresos a la alimentación que los últimos deciles de ingreso, ya que, teóricamente, ante un incremento en el nivel de ingreso, el gasto en alimentación crece menos que proporcionalmente ante dicho cambio; ello puede observarse en las Gráficas 31 y 32.

Gráfica 31 Distribución de los principales rubros de gasto en los hogares del decil I, México, 2018



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. SNIEG.

Gráfica 32 Distribución de los principales rubros de gasto en los hogares del decil X, México, 2018



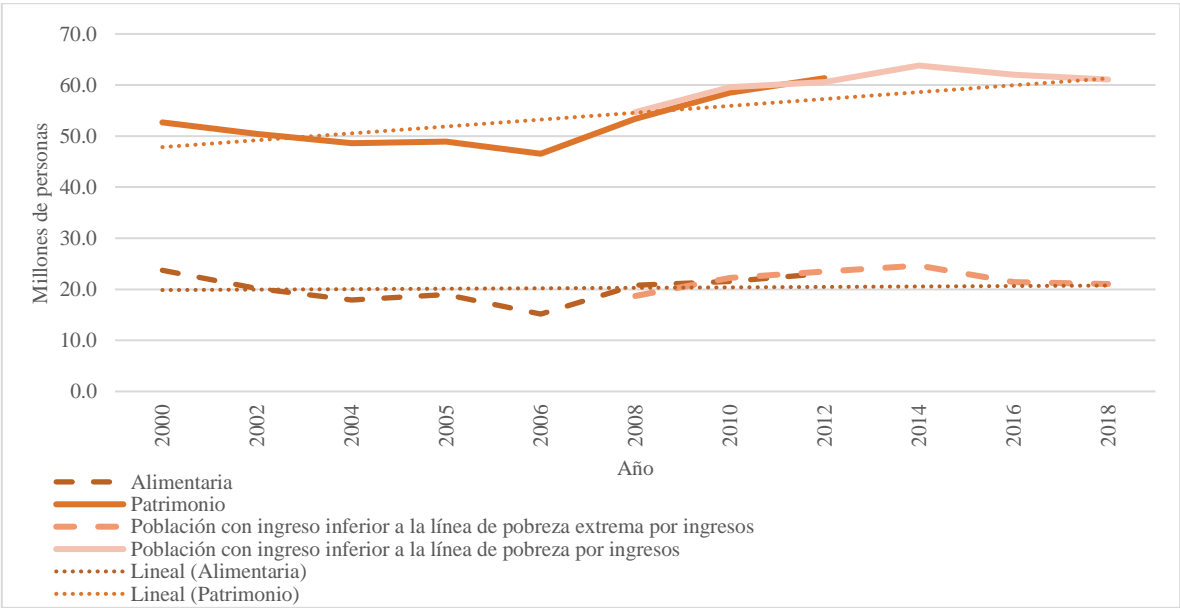
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. SNIEG.

Tal como puede observarse, mientras en la Gráfica 31, que representa la distribución de los principales rubros de gasto en los hogares del decil I, la mitad de los ingresos de estos hogares es dirigido al gasto en alimentos, bebidas y tabaco, en la Gráfica 32 puede observarse que el

último decil de ingreso destina solo una cuarta parte de sus ingresos al gasto en alimentos, bebidas y tabaco, es decir, el último decil de ingreso destina una menor proporción respecto de su ingreso a los gastos en alimentación, que la proporción observada en los hogares pobres.

Lo anterior también se ve reflejado en las cifras de pobreza alimentaria en México, que son sumamente altas, y con tendencia a permanecer igual, tal como puede observarse en la Gráfica 33.

Gráfica 33 Evolución de las dimensiones de la pobreza en México, 2000-2018 (millones de personas)

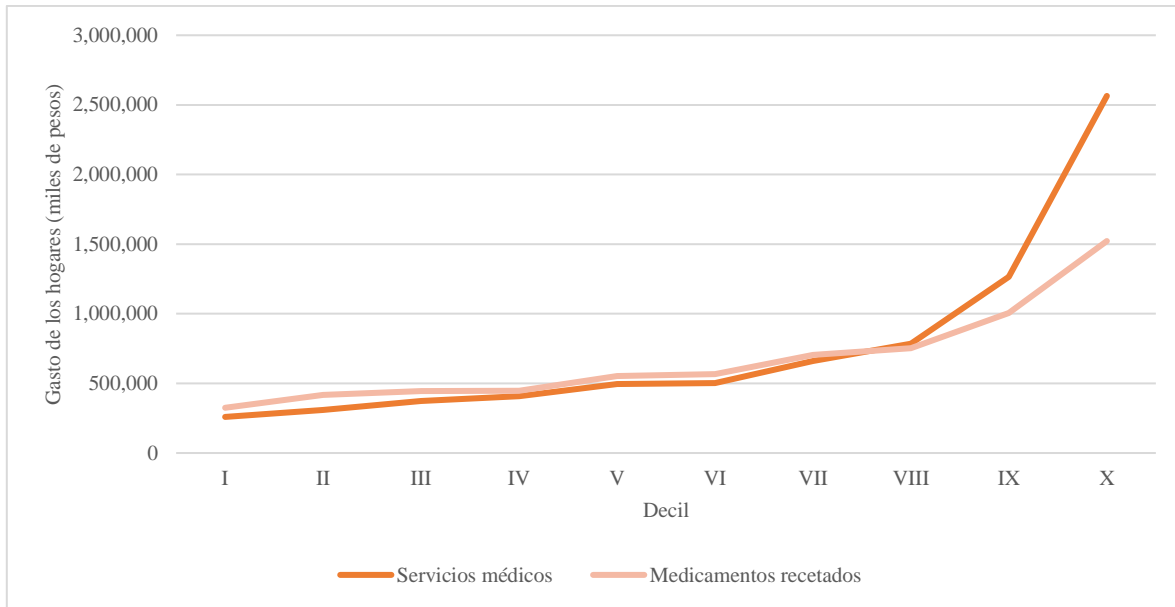


Fuente: Extraído de CONEVAL. (04 de 03 de 2022). EVOLUCIÓN DE LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA 1990-2018. Obtenido de CONEVAL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza-.aspx>

En este contexto, la tasa cero a alimentos podría tratarse, entonces, del apoyo por medio de gastos fiscales que tiene una mayor incidencia positiva en los hogares de menos recursos.

Sin embargo, para el caso de la aplicación de la tasa cero a medicamentos, a pesar de ser estos una necesidad básica, puede observarse que el apoyo por medio del gasto fiscal es aprovechado en una medida mucho mayor por los últimos deciles, especialmente el X, tal como se muestra en la Gráfica 34.

Gráfica 34 Gasto de los hogares destinado a servicios médicos y medicamentos recetados por decil de ingreso, México, 2018



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. SNIEG.

Lo anterior puede deberse a que las medicinas son un bien al que no toda la población puede acceder, ya que, por ejemplo, en el caso de los deciles de menor ingreso estos destinan casi la totalidad o una gran parte de sus ingresos en alimentos, vivienda y transporte, lo que deja un margen muy pequeño de ingreso disponible que podría usarse en la compra de medicamentos, de tal suerte que los deciles que perciben un mayor ingreso, y que pueden permitirse adquirir medicinas, aprovechan más esta tasa cero que los deciles de ingreso más vulnerables.

De esta forma, el ingreso de los primeros deciles, en particular el I, es pobremente destinado a los servicios médicos, en general, y de forma específica, al gasto en medicamentos. La proporción del ingreso destinado a la salud para el decil I y el X se ve con mayor detenimiento en las Gráficas 31 y 32 así como de forma específica, para el caso de los medicamentos en la Gráfica 34.

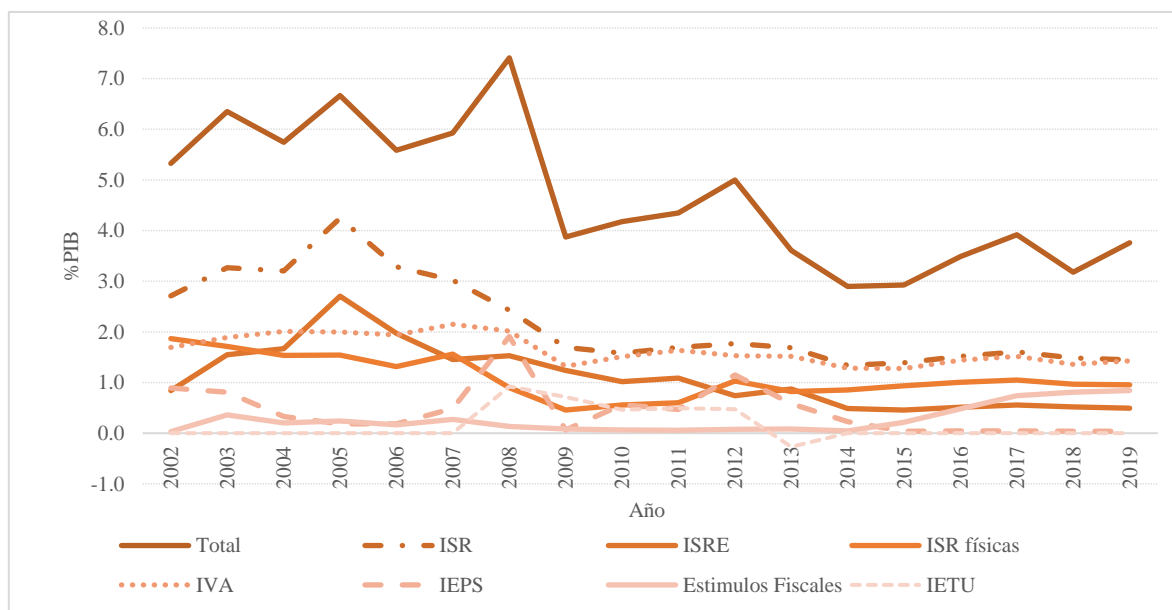
Al igual que en el caso del ISR e ISRE, los tratamientos diferenciales en el IVA, pese a aplicarse de forma general sin importar el nivel de ingreso, inciden de forma positiva en los últimos deciles de ingreso en una medida mucho mayor que en los primeros deciles de ingreso, es decir, benefician más a los hogares ricos que a los hogares que perciben un ingreso más bajo, incluso para el caso de la aplicación de tasa cero a alimentos, cuyos beneficios se distribuyen de manera más uniforme que en otros casos.

B. Evolución de los Gastos fiscales Periodo 2000 - 2018

Como ha sido mencionado anteriormente, a pesar de que los gastos fiscales han existido desde hace más de 80 años, lo cierto es que estos no tenían nombre y mucho menos estaban sujetos a una regulación estricta. Es a partir del segundo año de gobierno del ex presidente Vicente Fox Quesada (2000 – 2006), que comenzó a expedirse por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un documento que, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 31, apartado A de la Ley de Ingresos de la Federación, reporta a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública y al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, así como a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores, el gasto fiscal para el ejercicio del año correspondiente: el Presupuesto de Gastos Fiscales.

Por ende, la información sobre los gastos fiscales antes de este año es más difícil de rastrear. Sin embargo, con la información disponible se puede ver el comportamiento global de los gastos fiscales como porcentaje del PIB a través del periodo de estudio, por tipo de impuesto, tal como se muestra en la Gráfica 35.

Gráfica 35 Evolución de la Estructura Gastos fiscales por tipo de impuesto como % PIB, México, 2002-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y del Presupuesto de Gastos Fiscales para los años 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019.

Pese a que la proporción que los gastos fiscales guardan con relación al PIB, para este periodo de estudio ha venido disminuyendo, el porcentaje no es nada despreciable, llegando incluso a ser superior al 7% del PIB en el año 2008. Al mismo tiempo puede observarse que, de forma general, los gastos fiscales que tienen más peso son el ISR (conjuntamente ISR a personas físicas e ISR a personas morales) y el IVA.

A continuación, se desplegará el comportamiento de forma más detallada, por administración pública o sexenio.

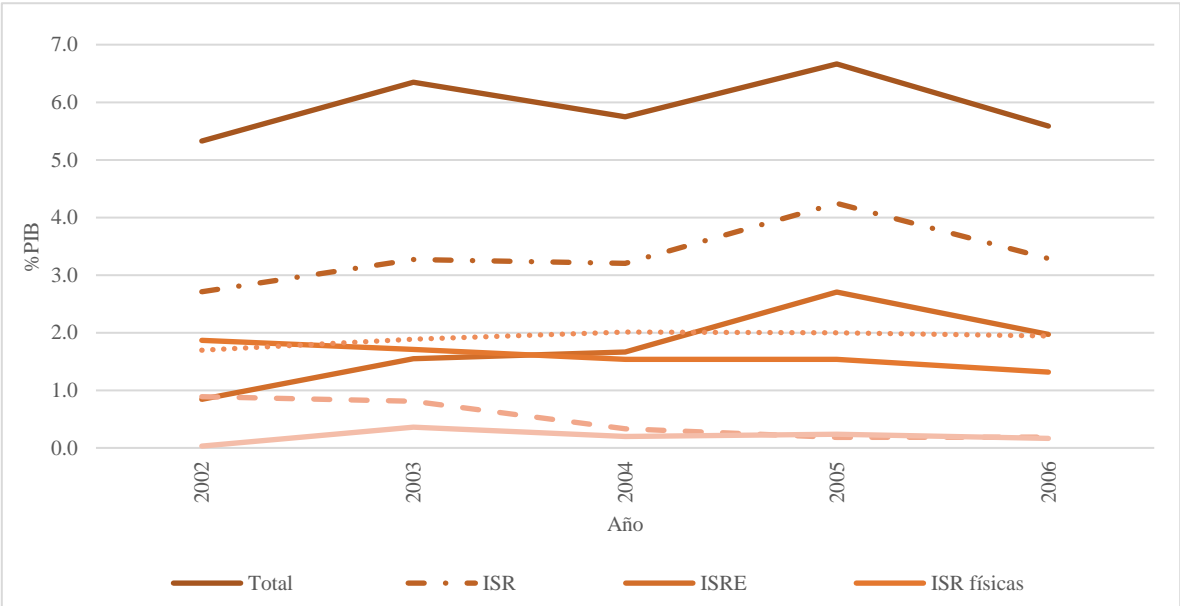
I. 2000 – 2006

En el PND correspondiente a la apertura del sexenio de Vicente Fox, se presenta en su apartado económico un escenario de completa apertura comercial que traía consigo una mayor presión en cuanto a competencia para el productor nacional, junto con otra clase de retos a afrontar para alcanzar las metas propuestas por dicha administración (DOF, 2001).

Se menciona que, para lograr dichas metas, sería necesario aprovechar al máximo las nuevas tecnologías de la información para fortalecer el mercado interno mediante la integración de cadenas. Sin embargo, no se habla de qué medidas en materia fiscal se tomarán para lograr dicha integración.

Sin embargo, es durante este periodo que nacen los gastos fiscales como se conocen actualmente, es decir, bajo una legalidad más o menos estructurada, y es especialmente en este periodo, que son mayúsculos, alcanzando tasas por encima del 6.5% del PIB tan solo en el segundo año de haberse publicado el Presupuesto de Gastos Fiscales, y nunca estando por debajo del 5%.

Gráfica 36 Evolución de la Estructura Gastos fiscales por tipo de impuesto como % PIB, México 2002-2006



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y del Presupuesto de Gastos Fiscales para los años 2002; 2003; 2004; 2005; 2006.

Ello puede corroborarse con el hecho de que el rubro de gastos fiscales para este sexenio se halló más cargado hacia el Impuesto sobre la Renta Empresarial en los tres últimos años. En este sentido, parece haber una compenetración entre la política de gastos fiscales, y el PND, es decir, con los objetivos planteados en este documento sobre fortalecimiento del mercado interno.

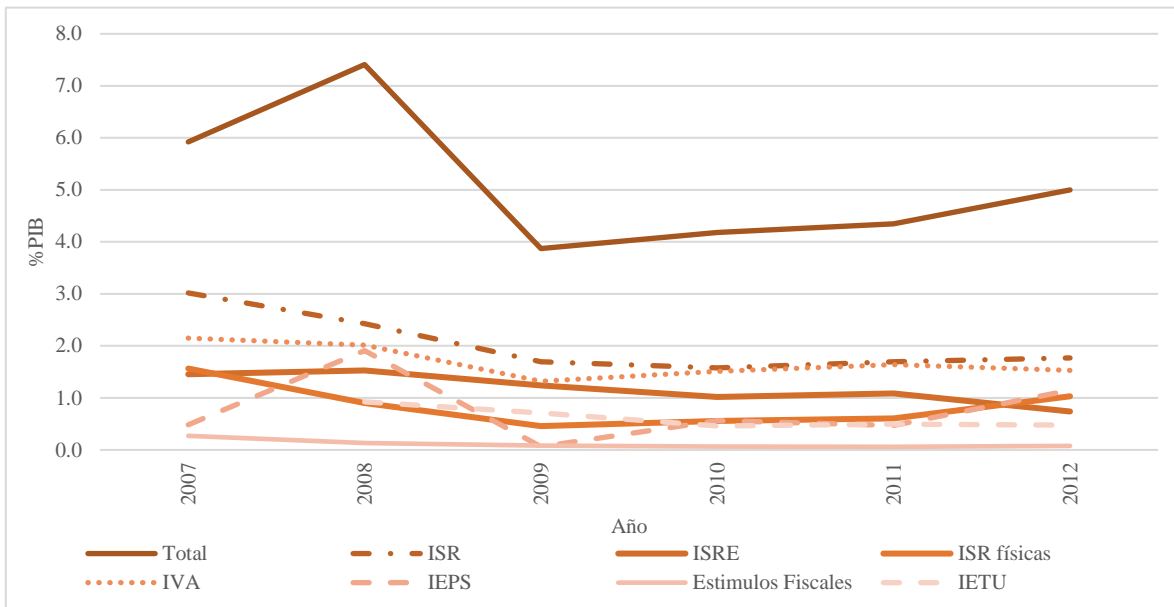
II. 2006 – 2012

En el apartado donde se mencionan los ejes que sigue el PND para dicho ejercicio administrativo se apunta que el PND plantea obtener una economía competitiva a través del aumento de la productividad, el aprovechamiento de las tecnologías y el contexto de la competencia económica; la inversión en infraestructura, para fortalecer un mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas (particularmente las micro, pequeñas y medianas), pero sin dejar de lado que dichos beneficios deben ser distribuidos a la población mexicana en general (DOF, 2007).

Como puede observarse, los objetivos no distan mucho de los de la administración pasada. De igual manera, se tiene en materia de gastos fiscales, una diferencia poco sustancial en lo que los gastos fiscales representan en relación al PIB, salvo por el año 2008 en que tuvo un repunte, seguido de una caída significativa durante el año 2009 cuando se hicieron sentir con más fuerza los efectos de la crisis hipotecaria en Estados Unidos.

Quizá esta última sea la razón por la que disminuyeron los gastos fiscales durante este año, aunque inmediatamente recobraron su comportamiento normal, llegando al 5% del PIB para el año 2012.

Gráfica 37 Evolución de la Estructura Gastos fiscales por tipo de impuesto como % PIB, México, 2007-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y del Presupuesto de Gastos Fiscales para los años 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012.

III. 2012 – 2018

En el cuarto eje del PND de la administración de Enrique Peña Nieto llamado “México Próspero”, se habla en primera instancia del estancamiento en el que se ha encontrado la economía mexicana en las últimas décadas, no sólo en cuanto a la magnitud de producto, sino a la productividad y utilización de los factores también.

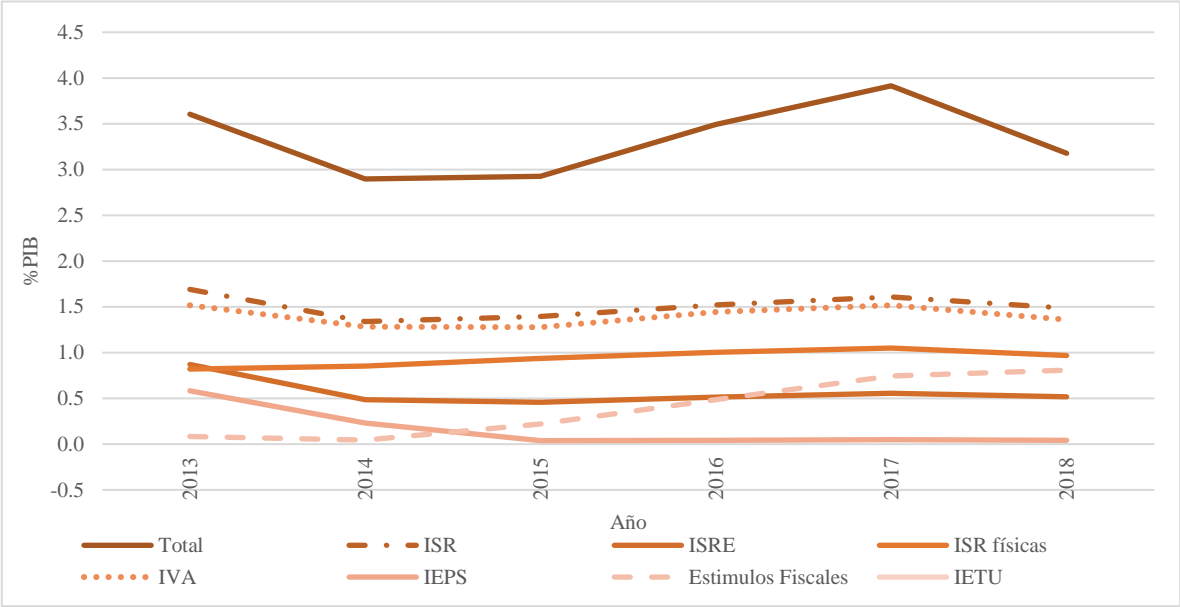
En dicho apartado se menciona que el enfoque de la Administración sería el de “generar un crecimiento económico sostenible e incluyente que esté basado en un desarrollo integral y equilibrado de todos los mexicanos. Para poder mejorar el nivel de vida de la población es necesario incrementar el potencial de la economía de producir o generar bienes y servicios, lo que significa aumentar la productividad” (DOF, 2013, pág. 36).

Para ello, se habla entonces de conseguir una política fiscal prudente y responsable para lograr las metas, no incurriendo así en déficits, mediante distintos mecanismos, como lo son las rendiciones de cuentas y las herramientas que permitan una mayor transparencia.

En este apartado sí se toca la problemática de la baja recaudación fiscal e incluso se comparan los porcentajes de recaudación tributaria con los de otros países con similares niveles de crecimiento, de modo que queda constatado que dicha baja recaudación es una limitación al crecimiento y desarrollo de la economía mexicana.

También se menciona como una cuestión negativa la alta dependencia de los ingresos petroleros y la importancia de diversificar los rubros de ingreso, en este sentido, pudiendo tratarse de los impuestos. Este esfuerzo por depender menos de los ingresos petroleros se manifestaría en la Reforma Hacendaria creada un año más tarde. Es de esperarse entonces, que, con estos ajustes o cambios, los ingresos por vía tributaria incrementen y los gastos fiscales disminuyan en este sexenio, tal como puede ser observado en la Gráfica 38.

Gráfica 38 Evolución de la Estructura Gastos fiscales por tipo de impuesto como % PIB, México 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y del Presupuesto de Gastos Fiscales para los años 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018.

Como puede apreciarse, el porcentaje de los gastos fiscales con relación al PIB para este sexenio disminuyó, de forma que el año en que éstos fueron mayores (2017), no superaron el 4% a diferencia de otros ejercicios, donde se superaba incluso el 7%. De modo que, en este caso particular, parece haber existido una concordancia entre el PND y las acciones llevadas a cabo por el Gobierno de México en materia de ingresos tributarios. Esta relación podrá ser observada con mayor detalle en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO QUINTO: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

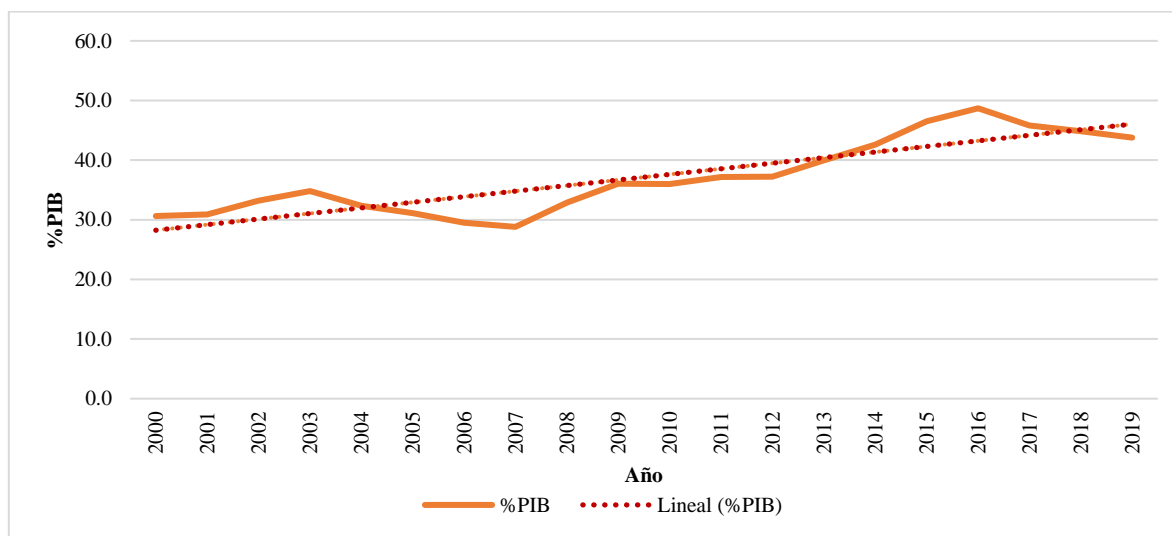
A. Confirmación de la hipótesis: Implicaciones de los Gastos fiscales en la Recaudación Tributaria

México es un país que tiene muchos problemas en materia económica, social y política; si bien, se ha logrado avanzar en muchos aspectos de los rubros anteriores, siguen necesitándose recursos para sostener dichos avances y lograr nuevos. Esto queda plasmado en los requerimientos financieros del Sector Público, que “midan las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas del Gobierno Federal y las entidades del Sector Público federal, así como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del Gobierno Federal” (INEGI, 2019) y que, como porcentaje del PIB, cada año aumentan, al igual que lo hacen las necesidades de una población en crecimiento.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente en los antecedentes históricos de los gastos fiscales, México ha sido siempre un país con problemas fiscales que pueden catalogarse como estructurales.

Ello ha llevado al país a situaciones en las que debe recurrir a la contratación de deuda, lo cual ha traído consigo más problemas financieros (e incluso bélicos). En la Gráfica 39 se muestra el Saldo Histórico de los Requerimientos del Sector Público, que representa las obligaciones financieras que el Gobierno Federal ha contraído a lo largo de su historia, como porcentaje de su PIB.

Gráfica 39 Saldo Histórico de los Requerimientos del Sector Público como %PIB, México, 2000-2019

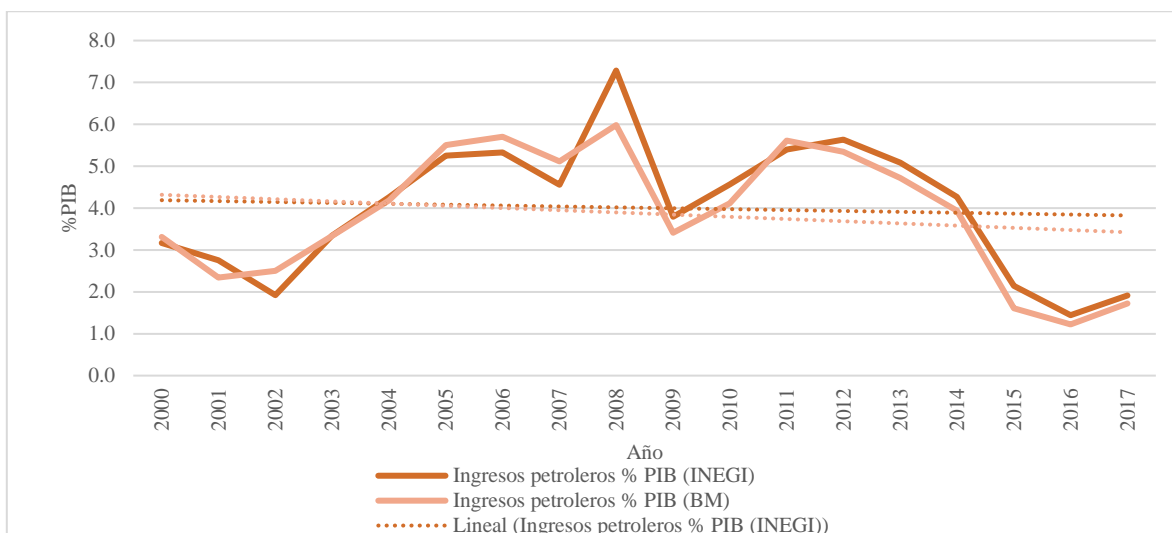


Fuente: Elaboración propia con datos del *Sistema de Cuentas Nacionales*; INEGI.

México es a su vez una nación sumamente dependiente de sus ingresos petroleros; estos, sin embargo, y tal como se ha podido observar en su historia, son sumamente fluctuantes. Para

los años recientes, esto no ha sido la excepción. En la Gráfica 40 puede observarse la evolución de los ingresos petroleros como porcentaje del PIB.

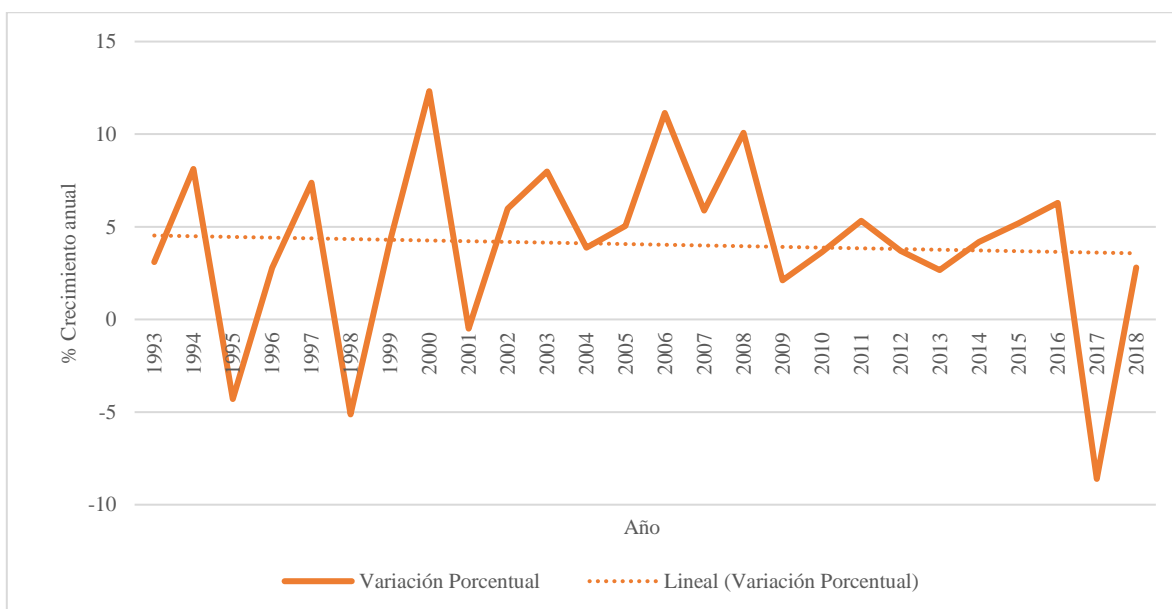
Gráfica 40 Ingresos petroleros como %PIB, México, 2000-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del *Sistema de Cuentas Nacionales*; INEGI, Banco Mundial.

Tal como se muestra en la gráfica anterior, los ingresos petroleros continúan con este comportamiento fluctuante, que tiene caídas más drásticas en tiempos de crisis económica global, tal como en el caso de la crisis hipotecaria, y que termina por afectar el comportamiento del ingreso y el gasto presupuestario, que es también sumamente fluctuante y cuya variación porcentual real anual tiene una tendencia negativa (pese a que se necesitan cada vez más recursos), tal como puede observarse en la Gráfica 41.

Gráfica 41 Crecimiento real del gasto presupuestario; variación porcentual anual; México, 2013 - 2018



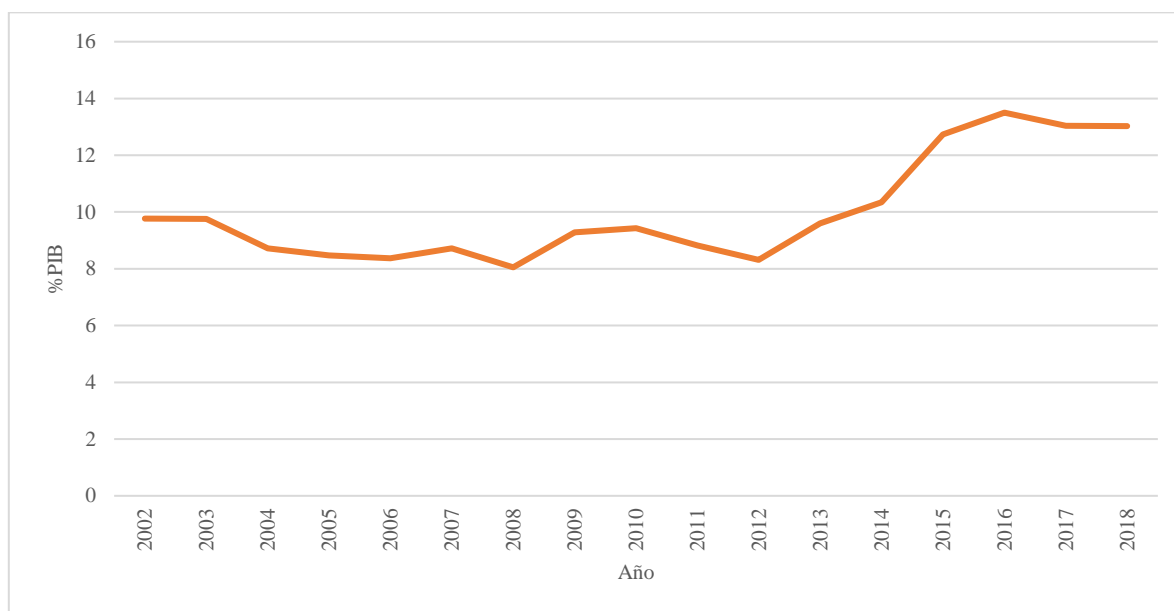
Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, INEGI.

Es por ello que en un afán por depender en menor medida de dichos recursos y no recurrir en deuda de forma descontrolada, se han llevado a cabo acciones por parte del Gobierno Federal con la finalidad de incrementar la base tributaria y con ello, el porcentaje de ingresos provenientes de los impuestos.

Como ejemplo de dichas acciones tenemos la Reforma Hacendaria que entró en vigor a partir de 2013, y cuyos efectos de su puesta en marcha pueden observarse en la misma Gráfica 36, ya que se puede ver una caída sostenida en los ingresos petroleros como porcentaje del PIB.

Por otro lado, en la Gráfica 42 puede observarse un incremento sostenido a partir de este mismo año en los ingresos tributarios no petroleros.

Gráfica 42 Ingresos Tributarios no Petroleros %PIB como porcentaje del PIB; México, 2002 – 2018



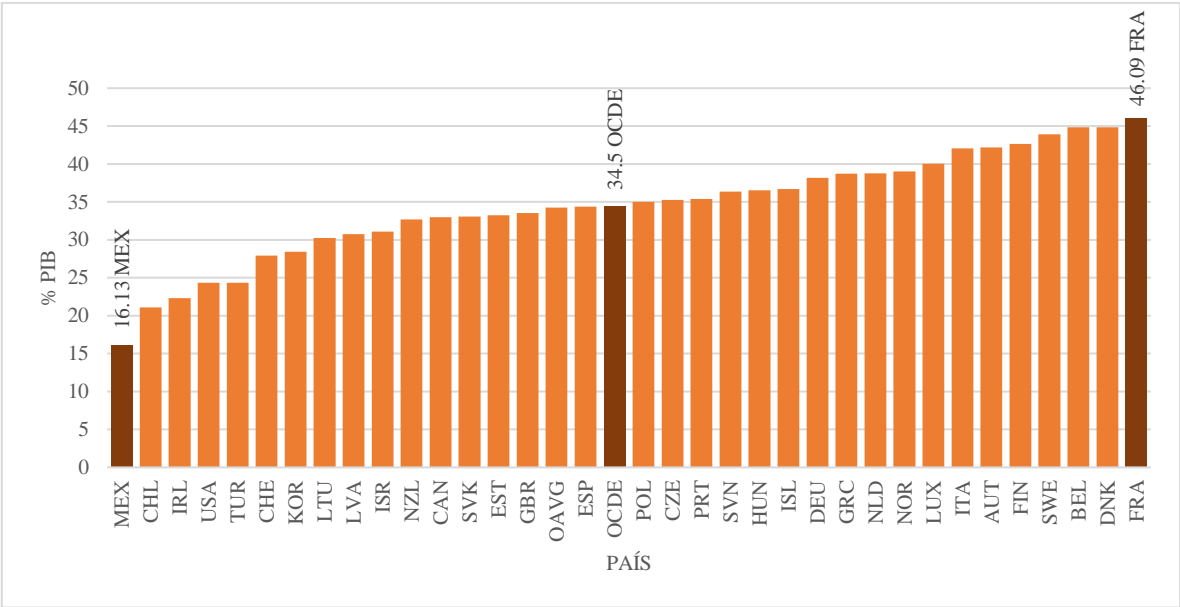
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Este cambio realizado en la estructura fiscal ha sido necesario debido a que, en el caso específico de México, el tener menos ingresos por rubro de impuestos, vuelve al país más dependiente a los ingresos por concepto de petróleo, que son sumamente fluctuantes; por otro lado, la disminución del gasto público suele manifestarse en una ineficiente inversión pública, y, por ende, una menor redistribución del ingreso.

En este contexto es de suma importancia dar una revisión a profundidad sobre la incidencia que tienen los gastos fiscales en la recaudación tributaria, ya que, a pesar de los avances realizados hasta la finalización del periodo de estudio, los gastos fiscales siguen representando un obstáculo a la consecución de mejoras en la recaudación.

Un primer acercamiento que se tiene para saber si la magnitud de lo recaudado por las autoridades, en el ejercicio de un año en México, es adecuado o no, es la comparación del porcentaje de recursos recaudados respecto al PIB en México, y contraponer dichos datos con los de otros países.

Gráfica 43 Recaudación Fiscal como % PIB, Países OCDE, 2018

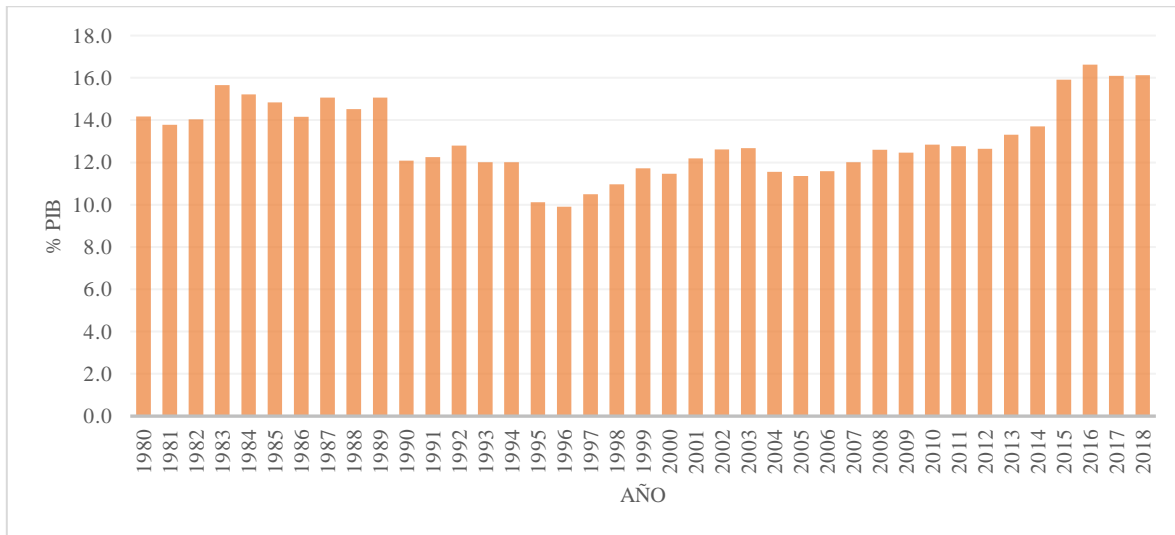


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Como puede observarse en la Gráfica anterior, México fue, en 2018, el país con menor porcentaje de recaudación respecto a su PIB, del grupo de países de la OCDE. Con un 16.1%, México presentó apenas la mitad de lo que en promedio recaudaron los países que conforman la OCDE, con un 34.5% (esto, sin ser comparado con los países que tienen un mayor porcentaje de recaudación respecto a su PIB, tal como es el caso de Francia, que presenta un 46%)

Sin embargo, esta no solo es la realidad de un año en específico, a saber, el 2018. En la Gráfica 44 se muestra la evolución histórica del porcentaje de recaudación fiscal, en un periodo de tiempo nada despreciable (40 años).

Gráfica 44 Recaudación Fiscal como % PIB; México 1980 – 2018



Elaboración propia con datos de la OCDE.

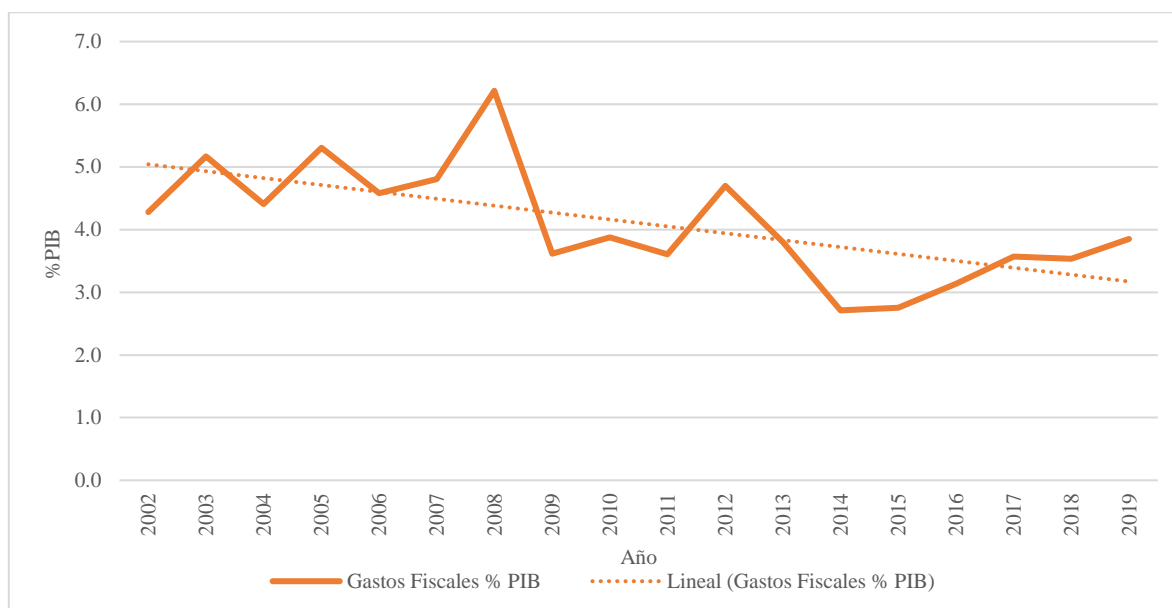
En la Gráfica 44 puede observarse que si bien, en el 2018 (que es el último año de estudio) es cuando se ha tenido una mayor recaudación fiscal, ésta ha sido, en general, muy baja para todos los años, insuficiente para cubrir las crecientes necesidades de la población mexicana. En dieciocho años, se ha pasado de recaudar el 11.5% al 16.1% como porcentaje del PIB, sin contar que entre los años del 2004 al 2007, el porcentaje fue menor al 12%.

Pese a que gran parte del problema recaudatorio puede deberse a cuestiones históricas y estructurales como la llamada *trampa fiscal*¹²⁰, que a la postre genera que los agentes se muestren más renuentes a pagar sus impuestos, es cierto que la negativa por parte de la ciudadanía a pagar impuestos es más difícil de atacar que la negativa del Gobierno de México a recibir ingresos por la vía de los impuestos, es decir, los gastos fiscales, pues esta última, por la vía legal puede cambiarse.

En este sentido el papel que juegan los gastos fiscales es esencial ya que, al ser estos una renuncia recaudatoria legal, “cancelan la posibilidad de expandir los programas de gasto social, los cuales son una herramienta fundamental del Estado para mejorar la distribución de la riqueza” (SHCP, 2018, pág. 63). Es por esto que se les debe observar de cerca, analizando cómo cambian estos en relación al PIB, tal como se presenta en la Gráfica 45.

¹²⁰ Este concepto fue mencionado también en el Segundo Capítulo, y puede encontrarse en Este concepto puede encontrarse más desarrollado en Bosch, J. R. (2015). Grandes Problemas ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad? México, D.F.: COLMEX; UNAM.

Gráfica 45 Gastos fiscales como % del PIB, México, 2002-2019



Fuente: Elaboración propia, con datos del *Presupuesto de Gastos Fiscales e INEGI*

Los gastos fiscales acarrean ciertos problemas ya que, tal como se señala en el PGF “si bien los tratamientos diferenciales de las disposiciones impositivas que dan lugar a un gasto fiscal benefician a sectores específicos a través de un menor pago de impuestos, también representan un límite para mejorar la distribución del ingreso entre la población a través de otros instrumentos” (SHCP, 2018, pág. 63), como lo es el gasto público.

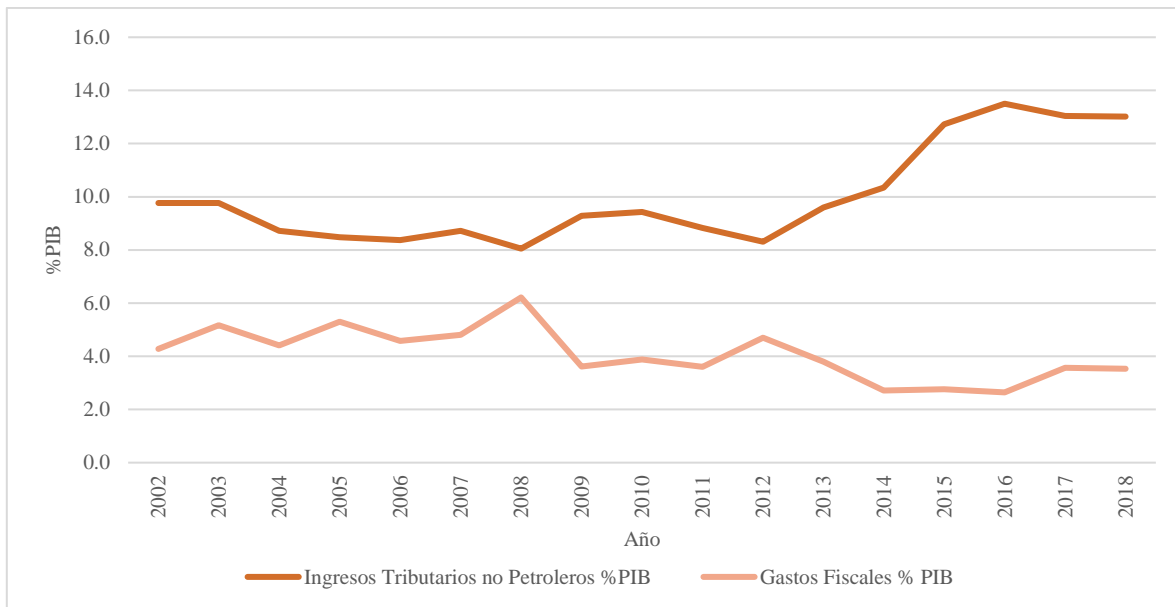
Esto es tan bien conocido por las autoridades, que hoy día los gastos fiscales como porcentaje del PIB presentan una tendencia negativa, e incluso, en el actual sexenio, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha declarado tener intenciones de eliminarlos o por lo menos reducirlos.¹²¹ Esta tendencia se puede ver con claridad en la Gráfica 41.

En la gráfica se observa que, si bien, los gastos fiscales como porcentaje del PIB tienen un comportamiento que parece no ser regular, pues tiene incrementos y caídas, también puede verse que presenta una clara tendencia negativa que, además, se ve con mayor claridad a partir de 2012.

Lo anterior es de suma importancia, ya que los gastos fiscales provocan de manera directa la disminución de los ingresos no petroleros, y, por ende, la disminución de la recaudación tributaria, comportamiento que será analizado con mayor detenimiento adelante. Esto puede observarse en la Gráfica 42.

¹²¹ Benítez, D. (21 de 05 de 2019). Acaba AMLO con los privilegios fiscales; da fin a condonaciones. 24 horas.

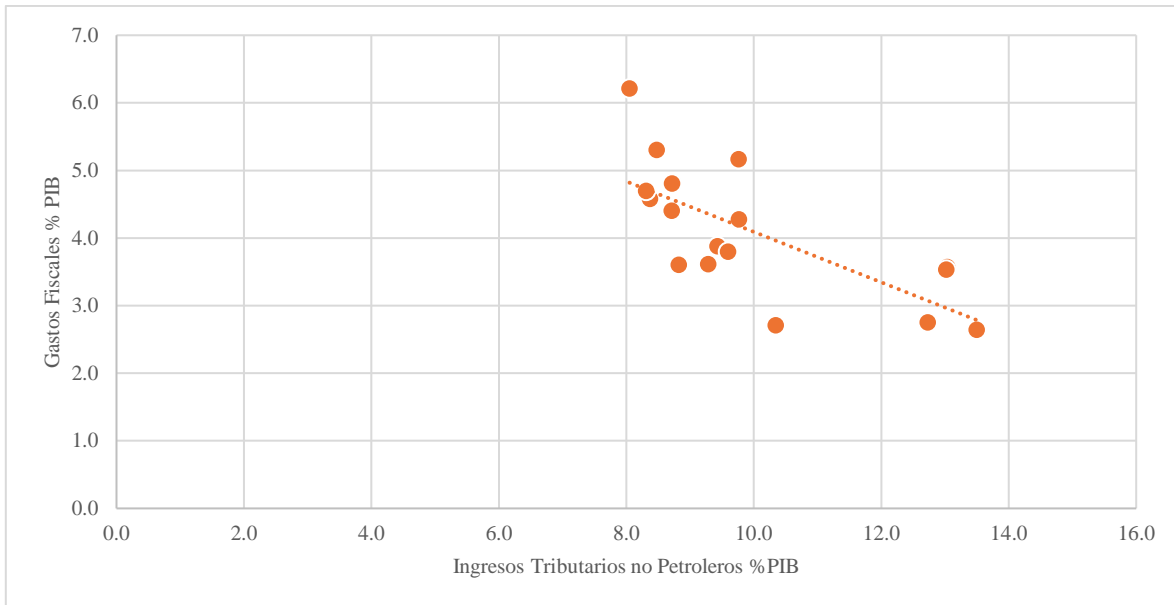
Gráfica 46 Ingresos Tributarios no Petroleros y Gastos fiscales como porcentaje del PIB; México 2002 – 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y el Presupuesto de Gastos Fiscales (2002-2018)

En la Gráfica anterior se expone que la forma en que los gastos fiscales inciden en los ingresos tributarios no petroleros es inversamente proporcional, es decir, cuando el porcentaje de los gastos fiscales incrementa, los ingresos tributarios petroleros lo hacen casi en la misma proporción, pero en la dirección opuesta, por lo que estas variables se hallan sumamente correlacionadas de forma negativa, tal como puede observarse en la Gráfica 47.

Gráfica 47 Correlación de campos Ingresos Tributarios no Petroleros %PIB y Gastos fiscales % PIB México 2002 – 2018

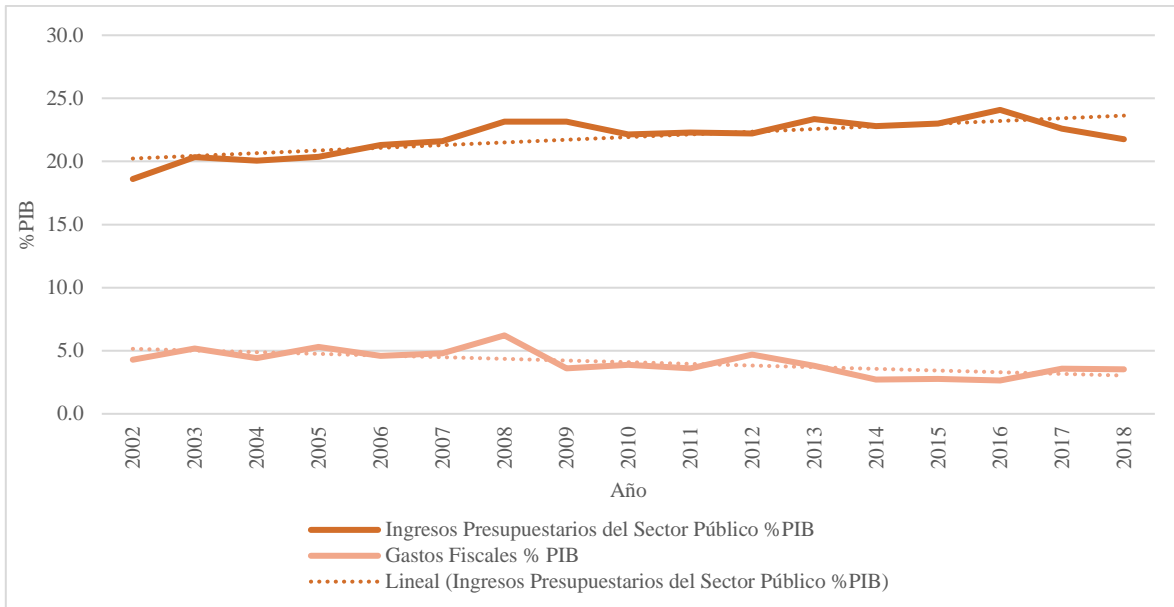


Fuente: Elaboración propia con datos de *INEGI y el Presupuesto de Gastos Fiscales (2002-2018)*

De esta forma, es posible que exista una relación tanto de forma directa como de forma indirecta, entre la disminución de los gastos fiscales y el incremento de la recaudación tributaria.

Sobre la forma directa puede señalarse que al ser los ingresos tributarios no petroleros un elemento de la recaudación tributaria de forma general, si los primeros tienen un comportamiento negativo, estos pueden afectar de la misma manera a la recaudación tributaria en general. Esto puede observarse en la Gráfica 48.

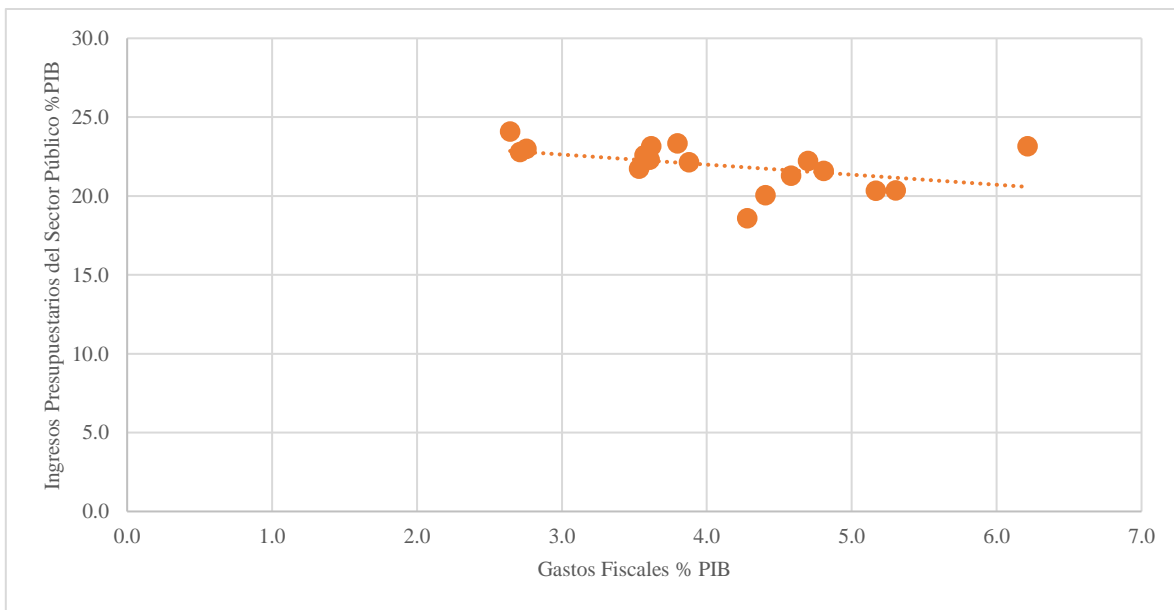
Gráfica 48 Ingresos Presupuestarios del Sector Público y Gastos fiscales como porcentaje del PIB, México, 2002-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y Presupuesto de Gastos Fiscales, 2002 – 2018

Por este motivo, la Gráfica anterior guarda similitud con la Gráfica 46, pues los gastos fiscales inciden en los Ingresos Tributarios (y por ende, en los Ingresos Presupuestarios) de forma inversamente proporcional. En la Gráfica 49 se comprueba la hipótesis de que la correlación entre estos dos campos es inversamente proporcional.

Gráfica 49 Correlación de campos Ingresos Presupuestarios del Sector Público y Gastos fiscales

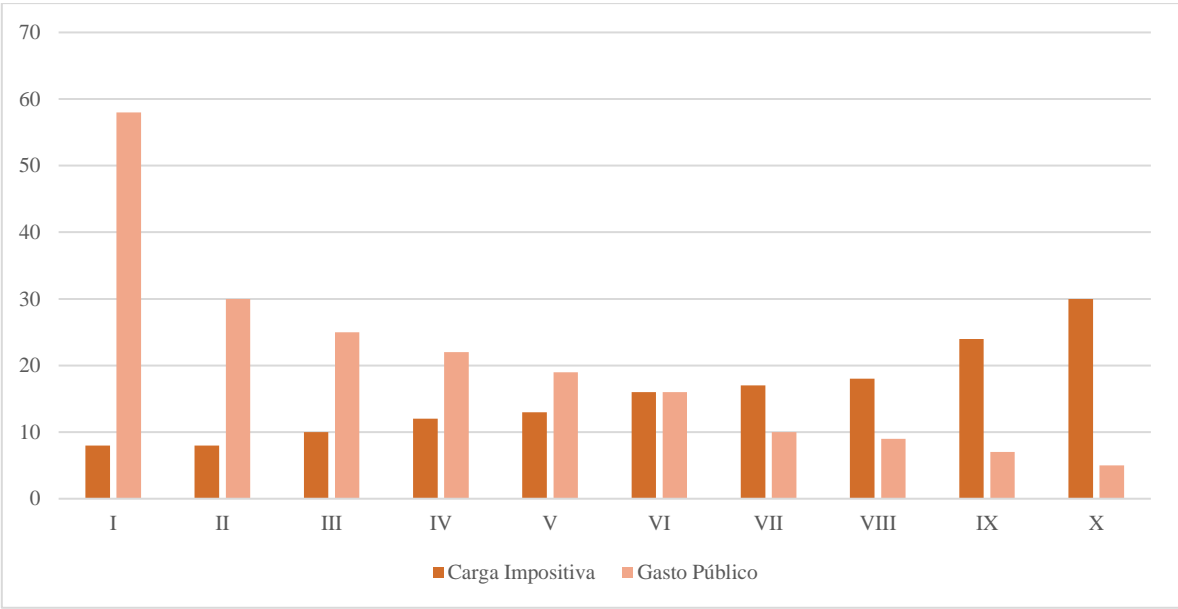


Elaboración propia con datos de INEGI y Presupuesto de Gastos Fiscales, México (2002 – 2018).

Respecto a la forma indirecta puede señalarse que al presentar una mayor recaudación, se puede ejercer a su vez un mayor gasto público de forma sostenida (sin verse afectado por las fluctuaciones de los ingresos petroleros) y sin necesidad de incurrir en deuda, lo que provocaría que la población se encuentre menos renuente a pagar impuestos a la vez que el gasto incentiva el crecimiento del producto, y ello incrementa de nuevo la recaudación, de forma tal que el ciclo antes vicioso, la trampa fiscal, se torna virtuoso.

Este último motivo se ve acrecentado por el hecho de que, en forma de transferencias, el gasto directo resulta progresivo, mientras que los gastos fiscales son un apoyo económico regresivo, es decir, que beneficia más a los últimos deciles de ingreso que a los primeros (los de menor ingreso). Lo anterior puede observarse con mayor claridad en la Gráfica 50.

Gráfica 50 Carga Impositiva y Gasto Público como proporción del ingreso autónomo, México, 2018



Fuente: Extraído de SHCP. (2018). Presupuesto de Gastos Fiscales. México, D.F. : SHCP. Gráfica 17 página 64, que a su vez fue elaborado con información “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2016”. SHCP, así como cálculos propios basados en información fiscal y estadísticas del INEGI.

Se puede inferir, entonces, que los gastos fiscales tienen una incidencia negativa, no solo en la recaudación tributaria, sino en el combate a la desigualdad.

Aunado a este, su comportamiento de carácter regresivo, para el caso de México existen otros problemas que rodean a los gastos fiscales que incrementan dicho efecto negativo y que deben ser mencionados.

II. Principales problemas que giran en torno a los gastos fiscales

Como se dijo anteriormente el PGF es el documento que recopila los montos que el erario dejará de recaudar por otorgar exenciones, facilidades administrativas, condonaciones, etc.

Dicho documento es la única exigencia que se le hace a la Secretaría de Hacienda, pues esta misma tiene que publicar en su página de internet y entregar a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, así como al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de dicho órgano legislativo.

En la presentación del PGF 2018, que es el último periodo por estudiar en la presente investigación (pero no el único, pues algunas de las cifras presentadas en la presente investigación hacen referencia al ejercicio fiscal de 2016), pueden observarse las secciones entre las que se dividirá el documento, así como las características.

Al ser el único documento que revisa los gastos fiscales, se estipula que este debe integrar los montos estimados para el año determinado, así como la metodología utilizada para la estimación, el sustento jurídico que respalde la inclusión de cada concepto o partida, los sectores poblacionales o actividades beneficiados, especialmente de cada concepto y por último, los beneficios sociales y económicos asociados a cada uno de los gastos fiscales.

Además de lo anterior, se espera del mismo que cuando mínimo analice “los beneficios sociales y económicos, (...), las fuentes de información que se utilizaron para su estimación, la referencia legal que los sustenta, las direcciones electrónicas del proceso legislativo del que derivaron las disposiciones que crean los tratamientos preferenciales que dan lugar a los gastos fiscales, la clave que identifica por impuesto y tipo de tratamiento cada gasto fiscal, y la indicación sobre si su aplicación es general o particular; de forma automática o mediante algún proceso” (SHCP, 2018, pág. 4), tal como se refiere en el mismo documento.

Sin embargo, el PGF apenas cumple no solo con lo marcado en la ley, sino con lo propuesto en el mismo documento. El principal problema con el PGF es que no es claro al momento de respaldar jurídicamente cada gasto fiscal, puesto que no se informa a raíz de qué decreto o documento proviene el gasto fiscal en cuestión. Por otro lado, el análisis referente a los beneficios sociales y económicos que los gastos fiscales dejan al realizarse su ejercicio queda sumamente corto, es decir, no existe una justificación real basado en un análisis de incidencia económica.

Ello es debido a que los gastos fiscales tampoco se encuentran muy bien regulados, pues no son sujetos a una aprobación estricta como lo puede ser la Ley de Ingresos o El Presupuesto de Egresos, y tampoco a una fiscalización adecuada. Si bien, estos aparecen normados por la Ley de Ingresos, en el Presupuesto de Gastos Fiscales no se explica a qué castigos serán acreedores aquellas personas físicas o morales, que no cumplan con los requisitos necesarios para obtener los beneficios o por qué procesos atraviesan los gastos fiscales año con año para ser aprobados por un monto determinado.

Desde sus inicios de una manera formal, y a pesar de que existe una normatividad que gira en torno a los gastos fiscales, ésta era y sigue siendo muy somera, pues lo único que se pide

a la SHCP es la expedición del documento, es decir, una descripción de lo que el erario deja de recaudar por materia de Gastos fiscales, y no necesariamente una justificación económica o de apoyo a la consecución de objetivos del Gobierno Federal, de los montos perdidos. Con lo cual se entiende que éste, más que ser una herramienta que coadyuve no sólo en mejorar la actividad económica sino en disminuir la desigualdad económica, se torna el instrumento perfecto de las élites, engrosando el carácter de *democracia capturada* que distingue a México.

Se habla de ‘democracias capturadas’ para hacer referencia a “a aquellas que en sus decisiones sobre políticas públicas no están consiguiendo beneficiar los intereses de las grandes mayorías sino privilegiar a unos pocos, que es exactamente lo contrario de la base fundamental de un sistema democrático. Es decir, cuando estas democracias no logran reducir la pobreza y la desigualdad de una forma determinante no es porque no se sepan cuáles son las políticas que lo consiguen” (Alonso Cañete, 2018). La existencia de los gastos fiscales es un refuerzo de esta condición.

B. Conclusiones Capítulo Primero

Tanto el Estado de forma general, como los impuestos¹²² de forma particular, así como la funcionalidad y pertinencia de ambos en la economía, han sido estudiados a lo largo de la Historia del Pensamiento Económico por distintas escuelas o corrientes de pensamiento.

Para algunas de estas escuelas, tal como el caso de los clásicos, tanto el papel del Estado como su potestad tributaria deben ser limitadas a ciertas funciones; para otras escuelas, el Estado y las atribuciones anteriormente mencionadas deben ser completamente suprimidas, tal es el caso de la Escuela Fisiócrata, Austriaca o todas aquellas corrientes de corte marginalista.

Poco a poco sin embargo, este tema fue tomando mayor relevancia y rumbo, de forma que, para algunos autores como Pigou o Keynes el Estado es necesario el papel del Estado, ya sea para alcanzar un mayor bienestar o un punto de pleno empleo, ello mediante la aplicación de impuestos que no sólo fungen como medio para llegar al gasto público, sino para corregir las externalidades negativas o llegar a un punto de eficiencia-distribución socialmente deseado. Conforme pasa el tiempo surgen otras posturas, tal como el caso de la Elección Pública que, en cambio, habla del Estado como un ente que es tendente a cometer errores, por lo que éstos deben señalarse y con ello justificar el control y la imposición de límites hacía el mismo.

Por otro lado, tanto el Estado como el papel de los impuestos, desde el tratamiento teórico de la Economía Pública, son parte del desarrollo histórico del ser humano, y en el contexto

¹²² Como una herramienta con la que cuenta el Estado para conseguir sus objetivos

actual, son imprescindibles para subsanar los diferentes fallos de mercado que existen y que han generado resultados económicos y sociales indeseables a lo largo de la historia, pero entendiéndoles desde cierta normatividad que les permita funcionar de forma eficaz y eficiente.

Para la Economía Pública, a través de la intervención del Estado se pueden alcanzar distintas metas, tanto objetivas, por ejemplo, relacionadas con la eficiencia, como subjetivas, por ejemplo, aquellas relacionadas con la equidad, y que en conjunto llevan a la consecución de un *mejor* entorno para la sociedad en general.

En el caso específico de los objetivos de los impuestos, éstos pueden clasificarse, a su vez como fiscales, tales como una mayor recaudación tributaria *per sé*, o extrafiscales, como puede serlo la disminución de la desigualdad.

Sin embargo, tanto el Estado como de forma específica los impuestos, o en todo caso, las desviaciones a la estructura normal de los impuestos, es decir, los gastos fiscales, deben ser estudiados a cabalidad (valiéndose de las distintas áreas disciplinarias de la Economía Pública, cómo pueden serlo la Elección Pública, la Teoría del Bienestar, las Finanzas Públicas, etc., así como el uso de herramientas contables) y supervisados para corregirles, mejorarles y volverles más eficientes.

C. Conclusiones Capítulo Segundo

Tal como ha podido apreciarse a lo largo del Segundo Capítulo, México ha sido, desde el inicio de su historia como nación independiente (e incluso antes de dicho momento) un país cuyas finanzas públicas se caracterizan por ser inestables, y cuya recaudación tributaria ha sido especialmente pobre.

Esto ha repercutido de forma negativa en los niveles de inversión, de forma que éstos no han sido suficientes para cubrir las necesidades que el contexto histórico exigía. Esta situación se ha tornado un círculo vicioso de no recaudación donde, al no haber suficientes recursos que ingresen de forma estable al erario público (aunado ello al problema de la corrupción), éstos no son invertidos, las personas no ven reflejado su pago de impuestos en nueva infraestructura, seguridad, más empleos, etc., por lo que desconfían de los administradores de recursos y dejan de pagarlos, por lo que el gobierno cuenta con una cantidad insuficiente de recursos para invertir, y de esta forma el ciclo se repite.

En algunos momentos de la Historia de México ésta situación se ha visto agravada por conflictos bélicos, inestabilidad política y más recientemente, por la adopción de un modelo con finanzas públicas restrictivas, donde la prioridad no es invertir para que los beneficios de dicha inversión se distribuyan, y con ello se alcance una situación de menor desigualdad

económica, sino que, lo que se busca es mantener unas finanzas públicas ‘sanas’, es decir, no endeudarse, y mantener al margen la intervención del Estado lo más posible.

En este sentido, los gastos fiscales han terminado por viciarse también, de forma que existen sin mostrar un beneficio tangible a la población en general. Por el contrario, estos han sido usados, en este último periodo de la Historia de México, sin una regulación estricta, lo que torna este apoyo en un instrumento que termina por beneficiar a los sectores más ricos de la población o a empresas más grandes.

D. Conclusiones Capítulo Tercero

El Estado es legitimado por la sociedad, pero a la vez este debe ser constantemente vigilado y regulado. El Estado Mexicano es regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema en la que es señalada la existencia de la potestad tributaria como una de las potestades de Estado Mexicano.

La creación de impuestos está sujeta al proceso legislativo. Sin embargo, la desviación de la estructura normal de los impuestos, es decir, los gastos fiscales, no están sujetas al proceso legislativo, sino que existen por mandato presidencial.

Aunque la figura del 'mandato presidencial' está expuesta en la Constitución para casos específicos (situaciones de emergencia nacional), no figuran ahí los gastos fiscales, por lo que, de inicio, no está justificado que éstos puedan ser creados por mero mandato presidencial.

A su vez, esta situación genera vacíos en la ley que dan pie a que no se tenga el control sobre los gastos fiscales como el que se tiene de los impuestos en general, o el gasto presupuestario. Esto incluye el proceso de fiscalización, puesto que los gastos fiscales no son fiscalizados de la misma forma en la que se fiscalizan los ejercicios presupuestarios. Esto último conlleva a que no se estudie su necesidad, vigencia, eficiencia, ni si éstos tienen un impacto positivo en la sociedad actualmente, por lo que existen muchos gastos fiscales que no son necesarios y que incluso tienen consecuencias no deseables en la economía.

E. Conclusiones Capítulo Cuarto

Los gastos fiscales pueden adoptar distintas formas, desde tasas diferenciadas o diferimientos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, hasta condonaciones, etc., y cada una de estas formas puede ser aplicada en diferentes impuestos o desviar el comportamiento normal de distintos rubros. Estudiando el caso del IVA e ISR (considerando también el ISRE), puede observarse que lejos de ayudar a disminuir la desigualdad en México, los gastos fiscales exacerban este problema.

La mayor parte de estos gastos fiscales son otorgados a las personas o empresas pertenecientes a los últimos deciles de población, es decir, benefician a los más ricos, sin una justificación fundamentada en el único documento donde se presentan las cifras referentes a los gastos fiscales, es decir, el Presupuesto de Gastos Fiscales. Lejos de tratarse de una situación anómala, lo anterior suele ser la regla.

Ya que no existe una justificación real para su existencia, los gastos fiscales sólo representan una pérdida de ingresos para el fisco y una disminución en el margen de acción que el Gobierno Federal tiene para invertir o redistribuir la riqueza. Ésta es una situación que se ha mantenido más o menos constante a lo largo del tiempo, teniendo un impacto negativo en la lucha contra la desigualdad por ambos lados. Los gastos fiscales deben replantearse y reestructurarse de forma que con ellos puedan alcanzarse los objetivos de incentivar el crecimiento económico y disminuir la desigualdad.

F. Propuestas

Derivado de la presente investigación y las conclusiones de que esta tuvo alcance, se tienen las siguientes propuestas:

- Así como generalmente se busca que el sistema impositivo sea aún más progresivo, cobrando mayores tasas de impuestos a personas físicas y morales que tengan una mayor capacidad económica, de igual forma, se deben establecer toques o límites más pequeños en cuanto a los gastos fiscales que son otorgados a los últimos deciles de ingreso o a las grandes empresas, ya que los gastos fiscales generalmente rompen con el principio de equidad vertical. A su vez se debe poner especial énfasis en las grandes empresas, ya que estas tienen mayor capacidad para eludir y evadir impuestos por medio de distintos mecanismos.
- Modificar la estructura de los gastos fiscales de forma tal que los gastos fiscales que se aplican a los impuestos directos sean más estrictos con los últimos deciles de ingreso.
- Modificar los procesos por medio de los cuales se aprueban los gastos fiscales, es decir, pasar de crear gastos fiscales por medio de Decretos-Ley o Decretos presidenciales, a aprobar un Proyecto de Presupuesto de Gastos Fiscales para cada ejercicio, de forma que estos estén en concordancia con los objetivos del Gobierno, con la realidad económica actual y las necesidades de una población creciente.
- Que el Presupuesto de Gastos Fiscales escriba una justificación económica o social para cada tipo de gasto fiscal aplicado a los distintos tipos de impuestos.

- De igual forma facilitar la eliminación de gastos fiscales que no encuentren pertinencia con lo anterior, que carezcan de vigencia o que simplemente representen una disminución del erario sin una contraprestación económica.
- Realizar un esfuerzo por volver más eficiente en términos de costos o mejorar la sencillez administrativa del sistema impositivo, así como establecer estrategias de promoción con el fin de que crezca el número de personas que den sus declaraciones fiscales, y así, pequeños productores y contribuyentes con menores ingresos puedan acceder a los beneficios de los gastos fiscales, así como lo hacen las grandes empresas o contribuyentes.
- Hacer lo posible desde la academia por estudiar, analizar y encontrar opciones para que el sistema sea más progresivo, reconsiderando, por ejemplo, la idea de implementar el Impuesto Buffet, cobrando más impuestos Pigouvianos o correctivos, para el caso del ISRE, así como a los bienes suntuarios, para el caso del ISR de las personas físicas.
- Para que esto último sea posible, los ingresos que se recuperen con la eliminación o un correcto cobro de los mismos, deberán ser usados en la medida de lo posible, en inversión, de forma tal que se recupere la confianza en el Gobierno, y las personas tengan mayor disposición a pagar sus impuestos, o busquen menos formas de eludirlos, rompiendo con la trampa fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, M. A. (2017). *Historia del pensamiento Económico. Libro Segundo: los Clásicos y los Preclásicos*. Quito: Ediciones La Tierra.
- Ainaga Vargas, M. d. (2001). Algunas reflexiones sobre el problema de la legitimidad. *Letras Jurídicas num. 3*, 33-42.
- Albi, E., González-Páramo, J., Urbanos, R., & Zubiri, I. (2017). *Economía Pública I; 4.ª edición actualizada*. España: Ariel Economía.
- Alonso Cañete, R. (Diciembre de 2018). ¿Quién gobierna en una democracia capturada? (V. Mutti, Entrevistador)
- Astudillo, M., Manrique Campos, M. I., & Martín Granados, M. A. (2018). Tarea pendiente: la simplificación de comprobantes de deducciones del ISR. En M. I. Manrique Campos, *Políticas Proactivas en lo Fiscal y Financiero* (págs. 147-161). CDMX: Instituto de Investigaciones Económicas.
- Ayala Espino, J. (1996). *Mercado, Elección Pública e Instituciones*. Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ayala Espino, J. (1998). *Economía Pública: Diccionario Moderno*. Distrito Federal; México: UNAM.
- Ayala Espino, J. L. (1992). *Límites del Mercado, límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Ayala Espino, J., & González García, J. (2001). El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico. *Comercio exterior*, 44-57.
- Banco Mundial. (03 de 02 de 2022). *Políticas procíclicas Vs. Políticas contracíclicas*. Obtenido de Banco Mundial:
<https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/2017/10/12/politicas-prociclicas-politicas-contraciclicas>
- BANXICO. (s.f.). *Banco de México*. Obtenido de Misión y Visión:
<https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/mision-vision-objetivos-banco.html>
- BANXICO. (s.f.). *Sistema de Información Económica*. Obtenido de Tasas de Interés en el Mercado de Dinero - (CF101):
<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF101§or=18&locale=es>
- BANXICO. (s.f.). *Sistema de Información Económica*. Obtenido de Deuda Neta Total del Sector Público, saldo, promedio y final:
<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CG7§or=9&locale=es>
- Barboza Carrasco, I., & Guillén Velázquez, J. (2017). Transferencias directas y su contribución a la reducción de la desigualdad en México. *Revista Iberoamericana de Contaduría, Economía y Administración*, 1-26.
- Berrueco García, A. (2020). Ricardo Flores Magón y el Programa del Partido Liberal Mexicano. *Hechos y Derechos número 59, septiembre-octubre*,
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15063/16052>.

- Bilbao Sentís, A. (2001). La influencia de Newton en Smith. *Política y Sociedad*, 37. *Universidad Complutense de Madrid.*, 7-20.
- Bonilla López, I. (2002). *Tesis de Licenciatura: "SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO 1990-2000. POLÍTICAS NECESARIAS PARA LOGRAR LA EQUIDAD. (LA REFORMA HACENDARIA DE LA PRESENTE ADMINISTRACIÓN)."*. México, D.F.: UNAM.
- Borisonik, H. (2018). *Teoría y praxis: algunas medidas políticas de Locke, Newton, y Smith*. Buenos Aires: CONICET e Instituto Gino Germani.
- Bosch, J. R. (2015). *Grandes Problemas ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* México, D.F.: COLMEX; UNAM.
- Botticelli, S. (2018). DOS CONCEPCIONES LIBERALES DEL ESTADO: ADAM SMITH Y FRIEDRICH HAYEK. *Praxis Filosófica Nueva serie, No. 46*, 61-87.
- Bravo Benítez, E. (2018). Grandes Empresas: viabilidad del impuesto Buffet para México. En M. I. Manrique Campos, *Políticas proactivas en lo fiscal y financiero México y América Latina* (págs. 119-146). CDMX: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Brom, J. (1965). *Esbozo de Historia Universal, decimoctava edición*. México, D.F.: Grijalbo.
- Buchanan, J. M. (2003). *"Public Choice: The Origins and Development of a Research Program; traducción por Mario Piñera*. Asturias, España: Revista Asturiana de Economía.
- Cabrillo, F. (02 de 07 de 2015). *La economía del bienestar de Pigou*. Obtenido de Fundación Civismo: <https://civismo.org/es/la-economia-del-bienestar-de-pigou/>
- Cámara de Diputados. (1981). *CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN*. D.F.: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
- Cámara de Diputados. (2013). *LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA*. CDMX: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
- Cámara de Diputados. (2021). *LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. (2019). *LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; Texto Vigente*. México; D.F. : Cámara de Diputados.
- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. (20 de 01 de 2022). *Los Sentimientos de la Nación. Museo Legislativo*. Obtenido de Los Principios Coloniales - Las Reformas Borbónicas: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_prin11.htm
- Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana. Impresión 2019*. Ciudad de México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE).
- Castañeda Zavala, J. (2000). La transformación de la Hacienda Pública: de la República Restaurada al Porfiriato. *Revista Análisis Económico, vol. XV, núm. 32, segundo semestre*, 257-279.
- Castillo, J., & Arpe, P. (2019). Neoclásicos, marginalistas, subjetivistas, utilitaristas... el nacimiento de la "Ciencia. En J. C. (coordinador), *Tópicos de Economía Política* (págs. 1-22). Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- CCH, UNAM. (20 de 01 de 2022). *Portal Académico CCH*. Obtenido de Historia de México 1 » Unidad 3 » Virreinato novohispano: <https://e1.portalacademico.cch.unam.mx/alumno/historiademexico1/unidad3/virreinato novohispano/reformasborbónicas>

- CEFP . (2018). *Análisis al Presupuesto de Gastos Fiscales 2018 - 2019*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- CONEVAL. (2017). *Comunicado de Prensa No. 09, CONEVAL INFORMA LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 2000 - 2016*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2019). *Anexo estadístico de pobreza en México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL. (04 de 03 de 2022). *EVOLUCIÓN DE LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA 1990-2018*. Obtenido de CONEVAL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza-.aspx>
- Cruz López, I. (2002). *Sistema Tributario Mexicano 1988-2000; Hacia una Propuesta Integral para la Reforma Fiscal*. Ciudad de México: Facultad de Economía, UNAM.
- Debrott Sánchez, D. (2002). Apuntes sobre teoría de la renta en la interpretación crítica de Marx: Los Fisiócratas. *Laberinto 14*, 1-5.
- Delgadillo Gutierrez, L. H. (2019). *Principios de Derecho Tributario*. Mexico: Limusa.
- Delgadillo Gutierrez, L. H. (2019). *Principios de Derecho Tributario, 6a Edición*. CDMX, México: Limusa.
- Di Constanzo, M. (2011). *Las grandes empresas eluden y difieren impuestos a través del régimen de consolidación fiscal*. Distrito Federal: Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.
- DOF. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Distrito Federal: DOF.
- DOF. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Distrito Federal: Diario Oficial de la Federación.
- DOF. (2009). *Acuerdo por el que se emite el clasificador por objeto del gasto*. Distrito Federal: DOF.
- DOF. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. CDMX: DOF.
- Duarte, T., & Jiménez, R. (2007). APROXIMACIÓN A LA TEORÍA DEL BIENESTAR. *Scientia et Technica Año XIII, No 37, ISSN 0122-1701*, 305-310.
- Eco, U. (1977). *Cómo se hace una tesis*. Italia: Tascabeli Bompiani.
- Escartín González, D. (2007). Tema 10: La fisiocracia. En P. D. González, *Historia del Pensamiento Económico* (págs. 134-152). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Excelsior. (09 de 01 de 2019). Crisis de 1973, el año que el mundo se quedó sin gasolina. *Excelsior*.
- Fernández Díaz, A., Parejo Gamir, J., & Rodríguez Sáiz, L. (2006). *Política Económica. Cuarta Edición*. Avaraca (Madrid): Mc. Graw Hill.
- Flores, L. (2011 de Junio de 2011). ¿Quién paga impuestos en México? *El Economista*.
- Gervasio, A. A., & Rikap, C. A. (2015). La ortodoxia y la heterodoxia en la ciencia. En V. S. (compiladora), *La enseñanza de la economía en el marco de la crisis del pensamiento económico* (págs. 79- 94). Buenos Aires: Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Gimeno, J. A. (2005). Hacienda Pública vs Economía Pública en el cambio de siglo. *principios no. 1*, 57-79.
- Girón González, A. (2000). Schumpeter: aportaciones al pensamiento económico. *comercio exterior*, 1076 - 1085.
- Gobierno de México. (s.f.). *gob.mx*. Obtenido de Datos abiertos: Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación. Derecho al trabajo. Recepción del derecho:

- <https://datos.gob.mx/busca/dataset/tasa-de-condiciones-criticas-de-ocupacion-derecho-al-trabajo-recepcion-del-derecho>
- González, L. A. (1993). El "individualismo metodológico" de Max Weber y las modernas teorías de la elección racional. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, ISSN 2520-0526, N°. 34, 431-447.
- Granados, R. M. (2020). *Historia del Pensamiento Económico (una versión española)*. . Granada: Universidad de Granada.
- Gruenberg, C., Pereyra Iraola, V., Torres, N., & Viola, A. (2007). Subsidios: entre la sospecha y la transparencia. *CIPPEC Políticas Públicas Análisis N° 46*, 1-8.
- Guillén Romo, A. (1999). *México hacia el Siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*. México, D.F.: Plaza y Valdés Editores.
- Gutiérrez Rivas, R., & Valadés, D. (2001). Economía y Constitución. En R. Villarreal, *La Nueva Economía Institucional de Mercado y el Estado de Derecho* (págs. 113 - 143). Distrito Federal, México: UNAM.
- Gutiérrez, G. A. (2010). Capacidad tributaria y finanzas públicas metropolitanas en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 103-132. Recuperado el 14 de 9 de 2020, de <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1369>
- Gutiérrez, M. U. (2019). *Finanzas municipales en México: Por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor*. Lincoln Institute of Land .
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism* . United Kingdom: Oxford University Press.
- Hernández Jiménez, J. J. (2022). *Incidencia del Sector Público en la calidad de la vivienda en México, 2008-2020*. CDMX: UNAM.
- Hernández Rodríguez, G., & Ruiz Ramírez, J. (18 de 02 de 2022). *Las finanzas públicas: La nueva economía pública*. Obtenido de Observatorio de la economía latinoamericana: <https://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/13/economia-publica.html>
- Ibarra, D. (2011). *La tributación en México*. México: UNAM.
- INEGI. (2014). *INDICADORES DE BIENESTAR POR ENTIDAD FEDERATIVA*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/bienestar/?ag=09>
- INEGI. (23 de 09 de 2019). Requerimientos financieros del sector público como porcentaje del PIB. CDMX, México.
- INEGI. (13 de 03 de 2022). *COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 384/19 31 DE JULIO DE 2019*. Obtenido de EL INEGI DA A CONOCER LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA NACIONAL DE: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemo/enigh2019_07.pdf
- INEGI. (s.f.). *INEGI*. Obtenido de INPC: <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/>
- INEGI. (s.f.). *INEGI*. Obtenido de PIB y cuentas nacionales: <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/default.html#Tabulados>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM. (2011). La Nueva España en la crisis de 1808. *Cuadernos de Historia del Derecho*, 49-63.
- INTOSAI. (2019). *ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público*. INTOSAI.
- James, S. (1981). A Dictionary of Economic Quotations. *Barns and Noble*, 74.

- Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano. (1906). *PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO*. Ciudad de México: Partido Liberal Mexicano.
- Keynes, J. M. (1936). *Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero; séptima edición en español, 1965*. México - Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Licona, G. H. (09 de 02 de 2021). Análisis Político; el Heraldó Político. (J. Solórzano, Entrevistador)
- Lledó, E. (11 de 04 de 2010). Reflexiones sobre el concepto de buen vivir en la cultura occidental. (O. Abasolo, Entrevistador)
- Malpass, D. (01 de 05 de 2020). *Banco Mundial*. Obtenido de Banco Mundial Vlogs: Alivio de la deuda para los países más pobres: Actualización de fin de semana del 1 de mayo de 2020: <https://blogs.worldbank.org/es/voces/alivio-de-la-deuda-para-los-paises-mas-pobres-actualizacion-del-1-de-mayo>
- Manautou, E. M. (1994). *Nociones de política fiscal*. México D.F. : Editorial Porrúa.
- Mancera, A. C. (2000). La Escuela Austriaca de Economía . *Comercio Exterior*, 1099 - 1106.
- Manrique Campos, I. (2018). *Paradojas y paradigmas en el ámbito fiscal y financiero en América Latina*. Ciudad de México: UNAM; Instituto de Investigaciones Económicas.
- Manrique Campos, I., & López González, T. (. (2005). *Política Fiscal y Financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina* . México, D.F. : UNAM, IIE, Facultad de Estudios Superiores Acatlán.
- Manzanero, C. M. (2015). *Importancia de la Política Tributaria en la Actividad Económica*. México D.F.: MAPorrúa.
- Marcone, J. (2005). Hobbes: entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo. *Andamios vol.1 no.2 México*, 123-148.
- Márquez Aldana, Y., & Silva Ruiz, J. (2008). *Pensamiento Económico con énfasis en Pensamiento Económico Público*. Colombia: Núcleo.
- Martínez Escamilla, R., Manrique Campos, I., & Bautista Romero, J. (1996). *Crisis Económica: ¿Fin del Intervencionalismo Estatal?* México, D.F.: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Marx, C. (1862). Teorías sobre la plusvalía, Tomo 1. En C. Marx, & F. Engels, *Obras fundamentales Vol 1 Primera edición en español 1980* (pág. 38). México. x: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Mill, J. S. (1859). *Sobre la libertad*. Ciudad de México: Lectorum.
- Milton H, S. (1975). *Economía Contemporánea* . Barcelona: Reverté.
- Moreno Brid, J. C., Pérez Benítez, N., Villarreal Páez, H. J., & Salat, I. (2019). Retos de la Política Fiscal para el Desarrollo. *Economía UNAM*, 61-72.
- Moreno González, G. (2017). La teoría de la Constitución en James Buchanan: hacia un modelo de economía constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 177, 57-88.
- Moreno, M. G. (2013). Líneas maestras del ideario económico de la Escolástica (I): valor,. *eXtoikos No. 12*, 51-55.
- Musgrave, R. (1992). *Hacienda Pública teórica y aplicada; quinta edición* . Madrid: MacGraw Hill.
- Ng, Y.-K. (2004). Pareto Optimality. En Y.-K. Ng, *Welfare Economics* (págs. 26- 46). London: Palgrave Macmillan.
- Novelo Urdanivia, F. (2013). *DE KEYNES A KEYNES. La crisis económica global, en perspectiva histórica*. México: citesa.

- OCDE. (2011). *Better Life Index*. Obtenido de <http://www.oecdbetterlifeindex.org/about/better-life-initiative/>
- OCDE. (2018). *OCDE Data*. Recuperado el 04 de 04 de 2019, de Tax Revenue: <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>
- OPOSINET. (29 de 08 de 2021). *OPOSINET*. Obtenido de Tema 4 - Evolución del pensamiento económico. La economía clásica. La crítica marxista. La economía neoclásica.: <https://www.oposinet.com/temario-de-economia/temario-2-economia/tema-4-evolucion-del-pensamiento-econmico-la-economia-clasica-la-critica-marxista-la-economia-neoclasica/>
- Padierna Luna, D. (03 de 04 de 2014). *Gaceta del Senado*. Obtenido de Senado de la República: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/46602#:~:text=Enun%20peque%C3%B1a%20definici%C3%B3n%2C%20se%20puede,Leyes%20fiscales%20para%20obtener%20un
- Parod Ordóñez, M., & Prada Serrano, E. (1979). *La teoría del Bienestar; tesis*. Bucaramanga: Universidad de Santo Tomás.
- Pérez Bermejo, J. M. (2000). Diferencias internas en la teoría moral de la justicia como acuerdo: Hobbes y Buchanan a propósito de la igualdad. *Revista de Filosofía, 3ra época, vol 13 núm 24. Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense, Madrid.*, 217-245.
- Pérez de Mendiguren, P. F. (10 de 11 de 2021). *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales; Vol. VI, núm. 119 (3). 1 de agosto de 2002*. Obtenido de EL DEBATE SOBRE EL TRABAJO EN LOS ORÍGENES DEL CAPITALISMO: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn119-3.htm>
- Poder Legislativo. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Esfinge.
- Porto, A. (1989). Economía del Bienestar. *Economía, la plata, Vol XXXV, Nro, 1-2*, 71-100.
- RAE. (07 de 10 de 2021). *Real Academia Española*. Obtenido de Diccionario de la lengua española: dle.rae.es/
- Retchkiman K., B. (1977). *Introducción al Estudio de la Economía Pública*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Reyes, G. G. (2007). Finanzas públicas durante el imperio de Iturbide, 1821-1823. En G. Camacho Pichardo, R. García Castro, M. T. Jarquín Ortega, F. Lizcano Fernández, P. L. Rivera Cuevas, & (coordinadores), *Memoria del Simposio HACIA EL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA. ANTIGUO ESTADO DE MÉXICO* (págs. 37-60). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Roger, H. (1979). El Milagro Mexicano: Resultados. En H. Roger, *La política del desarrollo mexicano* (págs. 57 - 96). México: S. XXI.
- Rojas Merced, J. (2015). *Fallos de Mercado: Externalidades*. Toluca, México: UAEM.
- Rojas, J. (2007). El Mercantilismo. Teoría, política e historia. En J. Rojas, *Economía* (págs. 76-96). Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Roldán, P. N. (23 de 09 de 2021). *Mercantilismo*. Obtenido de Economipedia. Haciendo fácil la economía: <https://economipedia.com/definiciones/mercantilismo.html>
- Romero Sotelo, M. E. (2017). Historia del Pensamiento Económico: Una línea en el tiempo. En M. E. Sotelo, *CUADERNOS DE "TRABAJO CÁTEDRA EXTRAORDINARIA "ANTONIO SACRISTÁN COLÁS" Historia del Pensamiento*

- Económico, Serie Docencia* (págs. 40-109). Distrito Federal: UNAM, Facultad de Economía.
- Roover, R. d. (1983). *Economía Escolástica. Estudios públicos*, 89-121.
- Rosen, H. S. (1985). *Hacienda Pública*. Madrid: MC - Graw Hill.
- Rousseau, J.-J. (1762). *El contrato social; duodécima edición en España, 2007*. España: Espasa Calpe.
- Sampieri, R. (1991). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw - Hill.
- Sánchez Santiró, E. (2009). *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas de la construcción de la hacienda nacional*. Ciudad de México: Instituto Mora.
- SAT. (02 de 02 de 2022). *Civismo Fiscal*. Obtenido de Información para principiantes: http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/21_19712.html
- SEMARNAT. (14 de 03 de 2022). *Consulta técnica: Hogares y su ingreso corriente trimestral por decil*. Obtenido de SEMARNAT: http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D1_POBREZ A00_26&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREENTIDAD=*
- Serrano Segarra, M. (2010). La crisis económica de 1929: Roosevelt y el New Deal. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche; Volúmen 1; Número 6;*, 112-130.
- SHC. (2014). *SHCP. Participaciones*. Obtenido de Introducción y conceptos básicos: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>
- SHCP. (2018). *Presupuesto de Gastos Fiscales*. México, D.F. : SHCP.
- SHCP. (2018). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2018*. CDMX: SHCP.
- Silva Herzog, J. (1982). *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. CDMX: Cámara de Diputados.
- Smith, A. (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones. ed de Edwin Cannan. Segunda edición en español 1958*. México: FCE.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del Sector Público tercera edición*. Barcelona: Antoni Bosch, editor, S.A.
- Stiglitz., J. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus.
- Tello, C. (2010). Notas sobre el Desarrollo Estabilizador. *Economía Informa núm. 364, julio-septiembre*, 66-71.
- Thornton, P. (2014). *Los grandes economistas*. Reino Unido: Editorial Crítica M.R.
- UDLAP. (02 de 02 de 2022). *Capítulo III. Antecedentes históricos de la Ley del Impuesto sobre la Renta en México*. Obtenido de UDLAP: http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lcp/tellez_y_r/capitulo3.pdf
- Unthoff López, L. (2001). La política fiscal de la Revolución: los impuestos al petróleo y su legislación. *Iztapalapa no. 51*, 289-308.
- Villarreal, R. (2001). Economía de Mercado y Estado de Derecho. En D. Valadéz, R. Gutierrez Rivas, & (coordinadores), *Economía y Constitución; Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV* (págs. 113-143). México, D.F.: UNAM.

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS E ILUSTRACIONES

Ilustraciones

Ilustración 1 Corrientes de pensamiento económico.....	14
Ilustración 2 Reglas del Juego.....	49
Ilustración 3 La economía Pública y sus áreas disciplinarias.....	53
Ilustración 4 Economía Pública: diferenciación con las Finanzas Públicas.....	59
Ilustración 5 Funciones del Estado.....	62
Ilustración 6 Objetivos Fiscales y Extrafiscales del Sistema Tributario.....	66
Ilustración 7 Sistema Impositivo Mexicano.....	97
Ilustración 8 Clasificación de los Ingresos del Sector Público.....	104
Ilustración 9 Clasificación de los Ingresos del Estado.....	105
Ilustración 10 Impuestos Directos e Indirectos.....	108
Ilustración 11 Clasificación de los gastos fiscales según tipo de aplicación y forma de obtención.....	124
Ilustración 12 Distribución de los donativos por entidad federativa, México 2016.....	142

Gráficas

Gráfica 1 Trade-off entre eficiencia y equidad.....	38
Gráfica 2 Evolución anual de los Ingresos Federales, Impuestos Indirectos, e Impuestos del Timbre, México, 1867-1880 (miles de pesos).....	73
Gráfica 3 Correlación Ingresos Federales e Impuestos Indirectos para el caso de México, 1867-1880 (miles de pesos).....	73
Gráfica 4 Evolución anual de los Ingresos Federales, Impuestos Indirectos, e Impuestos del Timbre, México, 1880-1910 (miles de pesos).....	75
Gráfica 5 Inversión fija bruta; inversión privada e inversión pública, México, 1925-1940 (millones de pesos).....	83
Gráfica 6 Correlación Inversión Privada e Inversión Pública en México, 1925-1940 (millones de pesos).....	84
Gráfica 7 Crecimiento del INPC anual, México, 1973-2019.....	88
Gráfica 8 Tasa de crecimiento real anual del PIB a precios de 2013; México, 1980 - 2018.....	88
Gráfica 9 Deuda neta total del Sector Público como porcentaje del PIB; México (1993 - 2019).....	90
Gráfica 10 Tasas de interés objetivo BANXICO; México (2008 - 2020).....	91
Gráfica 11 Tasa de Crecimiento real del PIB vs Deuda Pública como porcentaje del PIB; México (1993 - 2019).....	92
Gráfica 12 Promedio tasa de crecimiento por sexenio.....	92
Gráfica 13 Porcentaje de empleos en condiciones críticas y desempleo en los países de la OCDE y México (2010 - 2018).....	93
Gráfica 14 Ingreso corriente promedio trimestral e Ingreso corriente trimestral total por decil de ingreso.....	119
Gráfica 15 Coeficiente de Gini antes y después de transferencias, México, 2016-2018 ...	120
Gráfica 16 Porcentaje de Gastos fiscales por Deducciones en el Impuesto sobre la Renta	128

Gráfica 17 Porcentaje de gastos fiscales otorgados por deciles (I-VI y VII – X), por concepto exención del ISR a las personas morales que obtienen ingresos exclusivamente por actividades del sector primario, México (2018).....	131
Gráfica 18 Porcentaje de gastos fiscales otorgados por deciles (I-VI, VII -VIII, IX y X), por concepto reducción del ISR a las personas morales que se hallan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras. México (2018).....	132
Gráfica 19 Ingreso promedio de Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y pesqueras (Personas morales) México, 2016, (mdp).....	133
Gráfica 20 Porcentaje de gastos fiscales otorgados por deciles (I- VIII y IX - X), por concepto reducción del ISR a las personas morales que se hallan en el régimen de actividades agrícolas, ganderas, silvícolas y pesqueras. México (2018).....	133
Gráfica 21 Gasto Fiscal del Subsidio para el Empleo y número de trabajadores beneficiados clasificado por sector, México, proyecciones para 2019.....	136
Gráfica 22 Porcentaje de subsidios para el empleo por sector económico del Subsidio para el Empleo clasificado por sector, México, proyecciones para 2019.....	137
Gráfica 23 Ingreso corriente promedio trimestral por deciles de hogares, México, 2018. (Pesos).....	138
Gráfica 24 Límite Global a las Deducciones y Deducciones Medias (% del ingreso medio por decil); México 2016.....	139
Gráfica 25 Hogares con deducciones iguales o mayores al límite global (% del total de hogares del decil).....	140
Gráfica 26 Diferencia de las exenciones otorgadas entre el decil X y el I México, 2016..	143
Gráfica 27 Exenciones otorgadas a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas por decil de ingreso, México, 2016.....	144
Gráfica 28 Exenciones otorgadas por concepto de reembolso de gastos médicos, dentales y hospitalarios y de funeral por decil de ingreso, México, 2016.....	145
Gráfica 29 Distribución por decil de ingresos de la transferencia tributaria de mantener la exención a los servicios de enseñanza y la vivienda, México, 2018.....	147
Gráfica 30 Distribución por decil de ingresos de la transferencia tributaria de mantener la tasa cero a los alimentos, las medicinas y el suministro de agua potable para uso doméstico, México, 2018.....	148
Gráfica 31 Distribución de los principales rubros de gasto en los hogares del decil I, México, 2018.....	149
Gráfica 32 Distribución de los principales rubros de gasto en los hogares del decil X, México, 2018.....	149
Gráfica 33 Evolución de las dimensiones de la pobreza en México, 2000-2018 (millones de personas).....	150
Gráfica 34 Gasto de los hogares destinado a servicios médicos y medicamentos recetados por decil de ingreso, México, 2018.....	151
Gráfica 35 Evolución de la Estructura Gastos fiscales por tipo de impuesto como % PIB, México, 2002-2019.....	152
Gráfica 36 Evolución de la Estructura Gastos fiscales por tipo de impuesto como % PIB, México 2002-2006.....	153
Gráfica 37 Evolución de la Estructura Gastos fiscales por tipo de impuesto como % PIB, México, 2007-2012.....	155
Gráfica 38 Evolución de la Estructura Gastos fiscales por tipo de impuesto como % PIB, México 2013-2018.....	156

Gráfica 39 Saldo Histórico de los Requerimientos del Sector Público como % PIB, México, 2000-2019.....	157
Gráfica 40 Ingresos petroleros como % PIB, México, 2000-2017.....	158
Gráfica 41 Crecimiento real del gasto presupuestario; variación porcentual anual; México, 2013 - 2018.....	158
Gráfica 42 Ingresos Tributarios no Petroleros % PIB como porcentaje del PIB; México, 2002 – 2018	159
Gráfica 43 Recaudación Fiscal como % PIB, Países OCDE, 2018.....	160
Gráfica 44 Recaudación Fiscal como % PIB; México 1980 – 2018	161
Gráfica 45 Gastos fiscales como % del PIB, México, 2002-2019	162
Gráfica 46 Ingresos Tributarios no Petroleros y Gastos fiscales como porcentaje del PIB; México 2002 – 2018.....	163
Gráfica 47 Correlación de campos Ingresos Tributarios no Petroleros % PIB y Gastos fiscales % PIB México 2002 – 2018	164
Gráfica 48 Ingresos Presupuestarios del Sector Público y Gastos fiscales como porcentaje del PIB, México, 2002-2018	165
Gráfica 49 Correlación de campos Ingresos Presupuestarios del Sector Público y Gastos fiscales	165
Gráfica 50 Carga Impositiva y Gasto Público como proporción del ingreso autónomo, México, 2018.....	166

Cuadros

Cuadro 1 Revolución Marginalista: Autores y Subescuelas del Pensamiento Económico 'Marginalista'.....	28
Cuadro 2 Distribución por deciles de ingresos de las deducciones personales en el ejercicio fiscal 2016	143