



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

LA RECAUDACION DE IMPUESTOS EN LA POLITICA  
ECONOMICA DEL GOBIERNO MEXICANO

1977 - 1988

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A  
JUAN ALVAREZ PEREZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México

UNAM



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

LA RECAUDACION DE IMPUESTOS EN LA POLITICA ECONOMICA DEL  
GOBIERNO MEXICANO. 1977-1988.

I N D I C E

	Pág.
PROLOGO	
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
1. <u>ASPECTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES</u>	7
1.1 LOS IMPUESTOS	7
1.1.1 Impuesto al Ingreso	10
1.1.2 Impuesto a la Propiedad (Gravación de la Riqueza)	11
1.1.3 Impuesto a las Ventas	12
1.1.4 Impuesto al Comercio Exterior	13
1.2 EL RENDIMIENTO DE LOS IMPUESTOS EN LA TEORIA DE LA POLITICA FISCAL	14
1.2.1 Modelo con Impuestos Autónomos	15
1.2.2 Modelo con Impuestos en Función del Ingreso Nacional	19
CAPITULO II	
2. <u>ANTECEDENTES</u>	26
2.1 INICIO DE LA ESTRATEGIA DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES (1940-1960)	27

2.2 MODIFICACIONES FISCALES EN LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR (1960-1970)	29
2.3 MODIFICACIONES FISCALES EN LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO COMPARTIDO	35

### CAPITULO III

3. <u>LA RECAUDACION DE IMPUESTOS EN LA POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO 1977 - 1988</u>	44
3.1 ETAPA DE CRECIMIENTO DE LA RECAUDACION DE IMPUESTOS (1977- 1982)	44
3.1.1 Política Económica	45
3.1.2 Política Tributaria	51
3.1.2.1 <u>Impuesto sobre la Renta</u>	52
3.1.2.2 <u>El impuesto sobre Ingresos Mercantiles y el impuesto al Valor Agregado</u>	54
3.1.2.3 <u>Otras Medidas y Reformas Fiscales</u>	57
3.1.3 Estructura de Impuestos	59
3.1.3.1 <u>Ingresos Petroleros</u>	62
3.1.3.2 <u>Ingresos no Petroleros</u>	64
3.2 ETAPA DE ESTANCAMIENTO DE LA RECAUDACION DE IMPUESTOS 1983-1988	70
3.2.1 Política Económica	70
3.2.2 Política Tributaria	79
3.2.2.1 <u>Impuesto sobre la Renta</u>	80
3.2.2.2 <u>El impuesto al Valor Agregado</u>	82
3.2.2.3 <u>Otras Medidas y Reformas Fiscales</u>	83
3.2.3 Estructura de Impuestos	85
3.2.3.1 <u>Ingresos Petroleros</u>	86
3.2.3.2 <u>Ingresos no Petroleros</u>	90

## CAPITULO IV

4. <u>MODELO ECONOMETRICO</u>	93
4.1 <u>MODELO ECONOMICO</u>	93
4.1.1 <u>Modelo Matemático</u>	94
4.1.2 <u>Modelo Estadístico</u>	94
4.2 <u>METODO DE ESTIMACION DEL MODELO</u>	95
4.3 <u>MATERIAL UTILIZADO</u>	97
4.4 <u>ESTIMACION DEL MODELO</u>	98
4.5 <u>INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS</u>	99
SINTESIS Y CONCLUSIONES	105
ANEXO ESTADISTICO	111
ANEXO ESTADISTICO DEL MODELO	117
BIBLIOGRAFIA	120

## PROLOGO

Este trabajo es un esfuerzo para lograr uno de los objetivos que me propuse en mi vida: obtener el título de licenciado en Economía.

La idea central de la tesis es identificar los problemas del sistema tributario para recaudar ingresos. El problema no es reciente, pero adquiere una mayor importancia por las condiciones desfavorables de la economía. Los problemas en el crecimiento económico, la inflación, los desequilibrios en la balanza de pagos por la transferencia de recursos al exterior, el grave déficit público, son sólo unas de las condiciones para aumentar la captación de ingresos tributarios. El fin es reflexionar sobre los problemas y la necesidad de realizar modificaciones o una profunda reforma en el sistema tributario.

En realidad, el trabajo no se hubiera concluido sin la ayuda desinteresada de mi primo, Doctor en Economía, Fernando Yanez Alvarez, de mi Asesor de Tesis, Daniel Dardón Monzón, y de mi amigo Rafael G. Rodríguez Calvo. Sin embargo, la forma y el contenido del trabajo son exclusivamente de mi responsabilidad.

Por último, espero sinceramente que de alguna manera estimule la superación de todos mis hermanos.

## INTRODUCCION.

En México, la reducida captación de ingresos del sistema tributario es un problema para financiar los gastos del gobierno y reducir, al mismo tiempo, el enorme endeudamiento interno y externo del sector público.

El problema en el rendimiento de los impuestos en la hacienda pública no es un problema reciente, por más de veinticinco años, después de la Segunda Guerra Mundial, la recaudación de impuestos creció lentamente respecto al nivel y ritmo de crecimiento que exigió el desarrollo económico: la proporción de los impuestos respecto al PIB (producto interno bruto), aumentó de 6% en 1949 a 7.1% en 1970 y hasta un poco más de 10% en 1976, es decir, en más de veinticinco años de desarrollo económico, el sistema tributario aumentó en tan solo 4% la recaudación de impuestos en proporción al PIB.

En ese tiempo, el sistema tributario modificó la administración y la estructura legal de los impuestos. Pero más que para los objetivos de recaudación, las modificaciones fiscales se propusieron estimular la formación de ahorro y aumentar la inversión privada a través de deducciones y exenciones de impuestos. Las consecuencias de las medidas y reformas fiscales, como se esperaba, limitaron las posibilidades de un aumento mayor de impuestos de la hacienda pública.

Para algunos especialistas en asuntos fiscales, los problemas de captación de ingresos del sistema tributario fueron el resultado de una política desarrollista, indiferente a la distribución del

ingreso. Según ellos, la causa del bajo rendimiento del sistema tributario se debió a una excesiva protección del ahorro y los beneficios personales derivados del mismo desarrollo económico y, sobre todo, de la incapacidad del sistema para gravar a las personas físicas de acuerdo a su capacidad económica global.

En los años de 1977 y 1987, la proporción de impuestos respecto al PIB aumentó de 11.8% a 15%; más de 4% en proporción al PIB en los diez años. Pero estos datos ocultan graves desequilibrios internos del sistema tributario que impidieron aumentar más la captación de impuestos. Por ejemplo, de 1977 a 1987, el aumento en la recaudación de impuestos se debió casi exclusivamente a los impuestos que paga PEMEX (Petróleos Mexicanos).

Esta vez, las consecuencias desfavorables del endeudamiento externo en la balanza de pagos y las presiones inflacionarias del endeudamiento interno, detuvieron el ritmo de crecimiento económico y obligaron a reorientar los propósitos de la política de ingresos. La idea fundamental de la política tributaria, en la política de ingresos, era aumentar la proporción de los impuestos respecto al PIB; reducir la evasión y elusión fiscal; y aumentar la carga tributaria en las empresas y los grupos de elevados ingresos. De tal forma que los impuestos constituían un importante instrumento en la estrategia de financiamiento del gasto público. Pero el gobierno no llevó a la práctica esa idea; la proporción de impuestos no se incrementó en la medida conveniente a lo que proponía la política tributaria: la proporción de los impuestos respecto al PIB fue baja, y el aumento de la carga tributaria fue

soportada por el sector petrolero y por un número reducido de causantes cautivos.

A fines de 1982, el enorme endeudamiento externo, acumulado durante el desarrollo económico, y la inflación, que amenazó con vertirse en hiperinflación, agrandó las dificultades del sistema tributario para captar ingresos. De ahí que el objetivo de este trabajo sea detectar las causas de las dificultades del sistema tributario para captar impuestos en los años de 1977 a 1988.

Apoiado en algunas ideas sobre los problemas del sistema tributario, el trabajo parte de la siguiente hipótesis fundamental: El rendimiento de los impuestos es muy bajo, el problema se debe a que el sistema tributario subgravó, en todo el período, a las empresas y los ingresos de capital (uso de capital por alquiler, intereses, dividendos e intereses sobre bonos y valores públicos y privados), es decir, la base y la tasa efectiva de los impuestos es muy baja en la parte más importante del producto nacional. Las consecuencias macroeconómicas fueron un aumento de la evasión y elusión fiscal, una reducida carga tributaria y una estructura de impuestos que cambió en la misma proporción que el PIB.

Para demostrar el bajo rendimiento del sistema tributario, el contenido del trabajo se dividió en cuatro grandes capítulos: el marco teórico y conceptual de los impuestos; los antecedentes de la recaudación del sistema tributario; la evolución reciente de la recaudación de impuestos, y el modelo o evidencia econométrica.

El primer capítulo define que es un impuesto y las características generales de los impuestos que más aportan a los ingresos del gobierno, así como una relación funcional del

rendimiento del sistema tributario y el producto interno bruto. Los impuestos que se describen en el trabajo son los siguientes: impuesto al ingreso; impuesto a la propiedad; impuesto a las ventas, y los impuestos al comercio exterior. La relación funcional de la recaudación del sistema tributario y el producto interno bruto es una función lineal, como lo supone la teoría de la política fiscal (una función legal o institucional), la cual se puede expresar en los siguientes términos:

$$T_t = a + bCPIB_t$$

En donde se indica que el total de impuestos es una función lineal del PIB, pero los parámetros  $a$  y  $b$  son determinados por las leyes impositivas.

El segundo capítulo describe las medidas y reformas fiscales más importantes en la hacienda pública, las cuales influyeron en el rendimiento de los impuestos. Las modificaciones fiscales, no siempre para fines específicos de recaudación, surgieron en el marco de una política económica desarrollista y afectaron la base y la tasa de impuesto más importantes. La descripción inicia con las reformas del sistema fiscal en 1947, después de la Segunda Guerra Mundial, y culmina con un recuento de la recaudación de la estructura de impuestos en 1978.

El siguiente capítulo es un análisis de la política económica, la política tributaria y las consecuencias en el rendimiento de los impuestos. El contenido subraya la importancia de la captación de impuestos en las nuevas condiciones de la economía. Por su

importancia en la recaudación, destacan los impuestos al ingreso de las empresas, los impuestos al ingreso de las personas físicas, los impuestos a las ventas y los impuestos al comercio exterior.

Para medir el rendimiento de los impuestos, la carga tributaria y la elasticidad de la estructura de impuestos, en el capítulo cuatro se especifica un modelo de recaudación de impuestos en función del producto interno bruto, las exportaciones y las importaciones de mercancías. La recaudación de ingresos tributarios está representada por los ingresos presupuestales del Gobierno federal, es decir, del total de ingresos presupuestales se descontaron los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos) y los ingresos de capital. De esta forma, se llegó a la siguiente ecuación:

$$T_t = a + b(\text{PIB})_t + c(X)_t + d(M)_t + U_t$$

$$\text{Para } t = 1, 2, 3, \dots, 13.$$

En donde todas las variables, como indica el subíndice  $t$ , no suponen un atraso significativo en trece años que comprende el estudio; y donde el PIB representa al producto interno bruto,  $X$ , las exportaciones y  $M$ , las importaciones de mercancías.

El modelo se estimará a través del método de mínimos cuadrados originarios (MCO) y se realizarán las pruebas correspondientes para medir el grado de explicación del modelo.

El contenido de los cuatro capítulos, se considera suficiente para demostrar la hipótesis del trabajo. El problema de la recaudación de impuestos es un problema latente que amenaza el

desarrollo económico, por tanto, es necesario identificar los problemas para proponer modificaciones fiscales o una profunda reforma del sistema tributario; soluciones que integren los impuestos a los otros instrumentos de la política económica y social del Estado.

## CAPITULO I

### 1. ASPECTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES.

#### 1.1 LOS IMPUESTOS.

Los impuestos son una fuente tradicional de recursos de la Hacienda Pública. Estos ingresos son pagos obligatorios de las personas físicas o morales al gobierno y se fijan, de acuerdo a determinados criterios, en la generación y la composición del producto interno bruto. La diferencia de los impuestos respecto a otras formas de ingresos del gobierno es la coacción, característica que los hace uno de los instrumentos de ingresos más complejos de la política económica.

Benjamín Rechkiman resume así la idea de impuesto de algunos especialistas en asuntos fiscales:

''Poole dice que un gravamen es una contribución compulsoria e irrecíproca hecha al Estado, mientras que Ursula Hicks lo considera como un pago obligatorio del sector privado a los organismos gubernamentales, con el propósito expreso de servir para la satisfacción de necesidades colectivas, y Daltón... lo estatuye como una carga compulsoria que sobre los miembros de una comunidad impone el Estado, sin considerar el monto exacto del servicio otorgado al causante, y que no ha sido cobrado como penalidad por la comisión de un delito o la contravención legal. Estas tres definiciones dan una delimitación bastante correcta de lo que es un impuesto y a ella se deben agregar, naturalmente, otras generalizaciones, definiciones y distinciones que harían más clara

la percepción del fenómeno más complejo de la economía pública y su mayor productor de ingresos''.<sup>4</sup>

Los impuestos se clasifican en dos grandes grupos: los impuestos directos y los impuestos indirectos. Los impuestos directos son aquellos que los paga efectivamente el sujeto que por ley es causante del impuesto, en cambio, en los impuestos indirectos los causantes son unas personas y los pagan parcial o totalmente otras, a través de los precios de los productos. El criterio para clasificar los impuestos es puramente convencional, así se aceptan como impuestos directos los gravámenes sobre el ingreso personal, sobre las empresas, sobre las utilidades excedentes y sobre herencias y legados, y como impuestos indirectos los que se fijan como un costo sobre la venta de bienes y servicios, por ejemplo, los impuestos al valor agregado y los impuestos al comercio exterior.

Una de las propiedades de los impuestos es la capacidad de condicionar el comportamiento de los agentes económicos y, al mismo tiempo, formar parte de los ingresos del gobierno general. De esa propiedad, los objetivos de la política tributaria se clasifican en dos grupos: pueden ser fiscales o extrafiscales. Los objetivos fiscales son aquellos que tienen fines específicos de recaudación, en cambio, los objetivos extrafiscales son aquellos que están relacionados con otros objetivos de la política económica. Ya sea

---

<sup>4</sup> Ritzkiman K, Benjamín. TEORIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS. Tomo I, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

como fuente de ingresos del gobierno o para condicionar el comportamiento de los agentes económicos, los impuestos dependen fundamentalmente de dos factores: la base y la tasa impositiva. De la base y la tasa se derivan varios conceptos complementarios como materia imponible, hecho generador de valor, contribuyentes, sujetos del impuesto, tasas del impuesto, etc.; todos ellos se definen con exactitud en la legislación fiscal o leyes impositivas.

Al elaborar un modelo sobre tributación, Gerson da Silva afirma que: "...todo impuesto es, simultáneamente, una fuente de ingresos para el sector público y un parámetro instrumental capaz de afectar, favorable o desfavorablemente, el comportamiento de los agentes económicos. Como fuente de ingreso, sólo existen entre los tributos diferencias de orden cuantitativo. Es en su condición de parámetros que los impuestos se distinguen cualitativamente".

Y más adelante, el mismo autor dice:

"Los efectos de un impuesto, sea como fuente de ingreso, sea como mecanismo de acción sobre el proceso económico, resultan de la combinación de dos factores: la base de imposición y la tasa..."<sup>2</sup>

Entre los impuestos que sobresalen en la captación de impuestos se encuentran el impuesto al ingreso de las personas físicas y las sociedades, los impuestos a la propiedad, los

---

<sup>2</sup> Gerson da Silva; UN MODELO TRIBUTARIO PARA FINES DE ANALISIS ECONOMICO Y DE POLITICA FISCAL. en Ensayos de Política Fiscal, Selección de Hector Assael, Lecturas del Fondo de Cultura Económica. Núm. 2, Ed. F. C. E. 1979.

impuestos a las transacciones de los negocios y los impuestos al comercio exterior. En seguida se describen algunas características de la base y tasa de estos impuestos:

### 1.1.1 Impuesto al ingreso.

El impuesto a la renta o impuesto al ingreso forma parte importante de la base de recaudación del sistema tributario. Se sostiene, en la teoría de la tributación, que el impuesto sobre la renta es la forma más indicada para aumentar la captación de ingresos del gobierno. A grandes rasgos, el impuesto se clasifica en dos tipos: el impuesto al ingreso personal y el impuesto sobre las sociedades.

La base del impuesto son los ingresos brutos menos las deducciones aceptadas por la ley. El concepto de ingresos incluye el salario, las ganancias, las utilidades de capital (transacciones de capital, inversiones en bonos, valores y acciones, etc.), y en general, todas las formas de ingresos que reciben las personas físicas o morales por las actividades que realizan. A esta base o ingreso gravable se fijan las tasas del impuesto, las cuales pueden ser normales o una tasa adicional que se impone a partir de un nivel determinado de ingreso.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Las tasas normales pueden ser proporcionales, progresivas o regresivas. La imposición es proporcional cuando la tasa es una proporción constante de la base del impuesto; la imposición es regresiva cuando la tasa del impuesto disminuye en la medida en que el ingreso aumenta, y la imposición es progresiva cuando la tasa aumenta más que proporcionalmente al aumento de la base del impuesto. Finalmente, la imposición es decreciente (forma especial de la imposición progresiva) cuando la base del impuesto aumenta y

### 1.1.2 Impuesto a la propiedad (gravación de la riqueza).

El impuesto a la propiedad surgió hace mucho tiempo como impuesto a la propiedad de la tierra. Pero en la medida en que se desarrolló la sociedad, lo que se inició como un tributo a la propiedad de la tierra, se transformó en un impuesto general a la propiedad. Con el tiempo este impuesto perdió importancia y ahora es un instrumento de niveles inferiores de gobierno (estatal y local).

La propiedad, base fundamental del impuesto, es todo lo que en un momento determinado puede producir ingreso. La base del impuesto puede ser el valor de la propiedad en un momento determinado o el rendimiento de la riqueza. La propiedad se clasifica en dos grandes categorías: real y personal; la propiedad real es la tierra y sus mejoras y la propiedad personal puede ser tangible, como mercancías, o intangible, como los títulos sobre la propiedad. La diferencia de la base del impuesto a la propiedad y la base del impuesto al ingreso es que mientras el ingreso es un concepto de flujo, que cambia con facilidad de un momento a otro, la propiedad es un concepto de stock, que no cambia con la misma frecuencia que el ingreso.

Las tasas del impuesto a la riqueza, como en el caso del

---

la tasa del impuesto también, pero en menor proporción que la base.

La sobre tasa o tasa adicional del impuesto se fija en el caso de ganancias inesperadas, por ejemplo, cuando una empresa comercial obtiene ingresos inesperados por las mercancías que vende por un aumento de precios.

impuesto al ingreso, pueden ser de tres tipos: proporcionales, progresivas o regresivas.<sup>4</sup>

### 1.1.3 Impuesto a las ventas.

El gravamen a las ventas, también conocido como impuesto a las transacciones de los negocios, se caracteriza porque todo o parte del impuesto se traslada al consumidor, de ahí su clasificación como impuesto indirecto. Estos impuestos se dividen en impuestos a las ventas y en exacciones al consumo (a los bienes y las mercancías). La diferencia entre ambos impuestos depende sólo del campo que cubren, de modo que mientras las exacciones se aplican a mercancías específicas, los impuestos a las ventas son de carácter general y se aplican a todas las transacciones de los negocios, excepto aquellas transacciones que por ley están exentas del impuesto.

El impuesto general a las ventas, como su nombre lo indica, es un impuesto general que grava el consumo o la compraventa de mercancías y servicios; esto es posible cuando el impuesto se fija directamente al comprador o se traslada a través de los precios en el producto al consumidor. El impuesto presenta algunas variantes, todo depende del lugar en donde se aplica, pero posee rasgos comunes que lo diferencia de otros impuestos. Sobre esas características, Benjamín Ritchkiman dice lo siguiente:

---

<sup>4</sup> Las tasas de los impuestos dependen de la legislación fiscal, cuyas leyes determinan las tasas de impuestos y pueden ser proporcionales, progresivas o regresivas.

“El gravamen general a las ventas, cuya historia ya fue brevemente reseñada, es un tributo a la compraventa de toda clase de bienes, mercancías y servicios que pretenden gravar el consumo, ya sea en forma directa, cobrándole el impuesto al comprador (adquirente), o trasladándolo a través del precio del producto que compra. Adquiere múltiples aspectos y variedad de facetas; así, es general, gravando todas las transacciones que se realicen con el bien o mercancía, ya sea en la producción o distribución hasta llegar al consumidor, como en México; igual que el anterior, pero sin gravar al detallista, como en Holanda; al valor agregado como en Francia; a las compras como en Inglaterra; al gasto como en la India y Ceilán; a los productores -o manufactureros- como en Grecia; a los mayoristas -distribuidores- como en Dinamarca; a los vendedores al menudeo como en Suecia; o un amplio sistema de exacciones, como en España”.<sup>5</sup>

La base gravable esta constituida por los gastos que realiza el contribuyente. Estos gastos se determinan por la suma total de los recursos a su disposición durante un año determinado, menos los fondos utilizados en el mismo año. La diferencia de los ingresos y los gastos es la base gravable del impuesto. A la base gravable se aplica la tasa o tasas que fijan las leyes impositivas.

#### 1.1.4 Impuestos al Comercio Exterior.

Los impuestos al comercio exterior son impuestos especiales

---

<sup>5</sup> Ritchkiman K., Benjamin; Op. Cit.

(exacciones) que se usan fundamentalmente para gravar las importaciones de mercancías. Los aranceles o tarifas de los impuestos a las importaciones se establecen con el fin de proteger el desarrollo de la industria; desalentar importaciones innecesarias y facilitar la importación de productos que no se fabrican en el país. Por tanto, la base y la tasa de los impuestos a las importaciones depende mucho de la orientación de la política económica del gobierno.

En fin, la base y la tasa de los impuestos al comercio exterior son sólo dos cualidades determinantes de la recaudación de impuestos.

## 1.2 EL RENDIMIENTO DE LOS IMPUESTOS EN LA TEORIA DE LA POLITICA FISCAL.

El rendimiento de los impuestos o recaudación de impuestos del sistema tributario, en la teoría de la política fiscal, es un análisis de las consecuencias de un aumento o reducción de los impuestos en el nivel y ritmo de actividad económica, y por tanto, en el nivel de empleo. Las relaciones de los impuestos, el gasto público y el ingreso nacional se formalizan en modelos macroeconómicos sencillos de tipo keynesiano. Veamos como se formalizan estas relaciones en dos modelos de ingreso nacional: el primer modelo incluye únicamente los impuestos autónomos, es decir, todos los impuestos que no dependen del ingreso nacional; el segundo, supone una relación lineal de los impuestos y el ingreso

nacional.<sup>d</sup> Al final, se llega a una función del rendimiento tributario respecto al producto interno bruto.

### 1.2.1 Modelo con impuestos autónomos.

Los impuestos autónomos, se supone en el modelo, son todos aquellos impuestos que no dependen del producto o ingreso nacional. Un impuesto de este tipo puede ser un impuesto que se fija a la propiedad: el valor de la propiedad en un momento determinado, o el rendimiento de la riqueza.

El modelo más sencillo de determinación del ingreso que incluye los impuestos autónomos, es un modelo que supone una economía cerrada, sin relaciones con el exterior, pero con intervención del gobierno. Ese modelo se esquematiza en ecuaciones de la siguiente forma:

$$Y = C + I + G$$

$$C_p = \alpha + \beta Y_d \qquad \beta < 1$$

$$Y_d = Y - T$$

$$I = I$$

En donde (Y) es la definición de ingreso nacional, (C) es la función de consumo, la cual depende del (Y<sub>d</sub>) y del consumo autónomo ( $\alpha$ ), (Y<sub>d</sub>) el ingreso disponible una vez deducidos los impuestos autónomos (T), (I) la inversión autónoma y (G) los gastos públicos.

Para deducir rápidamente el punto de equilibrio del ingreso nacional, primero se sustituyen los valores de las variables en la

---

<sup>d</sup> Schapiro, E. ANALISIS MACRO-ECONOMICO, ed. I. C. E., Madrid, España, 1970.

función del ingreso:

$$Y = \alpha + \beta(Y-T) + I + G$$

después, se despeja el ingreso nacional y se obtiene así la función de equilibrio:

$$Y = \frac{1}{1-\beta} (\alpha + \beta T + I + G)$$

De esta función, se deducen conclusiones importantes. Como lo único que interesa es la intervención del gobierno en forma de ingresos y gastos públicos, derivamos la función de ingreso respecto al gasto y los impuestos, bajo el supuesto de que todo lo demás permanece constante. Es decir:

$$dY / dG = 1 / 1 - \beta$$

$$dY / dT = -\beta / 1 - \beta$$

que son, el conocido multiplicador en el ingreso debido al gasto y el efecto multiplicador en el ingreso debido a los impuestos; o bien, el incremento del ingreso nacional por el incremento del gasto público y el incremento del ingreso nacional por el incremento de los impuestos autónomos. Los multiplicadores son instrumentos que sirven para hacer algunas recomendaciones importantes de política fiscal:

En primer lugar, la relación directa del gasto y la relación inversa de los impuestos en el incremento del ingreso nacional, es decir, se puede aumentar el ingreso nacional cuando aumenta el gasto público o cuando bajan los impuestos autónomos; o bien, por la misma razón, se puede reducir el ingreso nacional cuando disminuye el gasto o a través de un aumento de los impuestos.

En segundo lugar, el efecto combinado de un cambio igual en

los impuestos y gastos públicos da lugar a un aumento proporcional en el ingreso nacional. Este es el conocido teorema del presupuesto equilibrado de Haavelmo Gelting o teorema del multiplicador unitario. El multiplicador unitario se ve mejor a través de la suma del multiplicador del gasto público y el multiplicador de los impuestos:

$$dY / db + d Y/dT = \frac{1}{1-\beta} + \left( - \frac{\beta}{1-\beta} \right)$$

$$dY = 1$$

Una forma sencilla de ver el efecto de los gastos y los impuestos autónomos en el ingreso nacional, es asignando valores a las variables y parámetros del modelo. Por ejemplo, asignemos un valor de  $4/5$  para la propensión marginal al consumo ( $\beta$ ) y de  $30$  para la inversión y el consumo autónomo. Supongamos, primero, que el rendimiento de los impuestos y el gasto público son iguales a cero, después, cómo en el modelo se incorporan los gastos públicos y los impuestos netos y, finalmente, el efecto del presupuesto equilibrado en el nivel de ingresos.

Así, para un nivel dado de consumo autónomo e inversión, el nivel de ingreso de equilibrio se aproxima a través del multiplicador sustituyendo los valores en la función fundamental:

$$Y = \alpha + \beta(Y-T) + I + G$$

como  $T = 0$  y  $G = 0$ , entonces tenemos:

$$Y = \frac{1}{1-4/5} (30 + 30)$$

$$Y = 5 (60)$$

$$Y = 300$$

un ingreso de equilibrio de \$ 300.

Si al ingreso se incorpora la intervención del gobierno en forma de gasto público, por ejemplo, de \$40, el resultado es un aumento del ingreso nacional. Es decir, como suponemos que el rendimiento de los impuestos es cero (T=0), el aumento en el nivel de ingreso por un cambio en el gasto público de \$40 es de \$200. El resultado se puede estimar sustituyendo los valores en la función de ingreso nacional de la siguiente forma:

$$Y = (1 / 1-\beta) (\alpha + I + G)$$

$$Y = 5(30 + 30 + 40)$$

$$Y = 500$$

El nuevo ingreso de equilibrio es ahora mayor en \$200 que el ingreso de equilibrio cuando no existía intervención del gobierno.

Ahora bien, si el gobierno decide financiar el gasto público con un aumento proporcional en los impuestos autónomos, la consecuencia es un aumento del ingreso, proporcional al incremento del presupuesto, es decir:

$$Y = \frac{1}{1-\beta} (\alpha + \beta T + I + G)$$

$$Y = \frac{1}{1-4/5} [30 - 4/5(40) + 30 + 40]$$

$$y = 5 (68)$$

$$Y = 340$$

Por tanto, la intervención del gobierno a través de los impuestos reduce el nivel de ingreso de equilibrio de \$500 a \$340, es decir, el cambio en el nivel de ingreso de equilibrio es proporcionalmente igual al cambio en el presupuesto. Esto se debe a

que el multiplicador positivo del gasto público es mayor que el multiplicador negativo de los impuestos netos: mientras el gasto público afecta directamente la demanda, los impuestos afectan el consumo a través del ingreso (ingreso disponible).

### 1.2.2 Modelo con impuestos en función del ingreso nacional.

Como sabemos, La recaudación de impuestos depende de los impuestos sobre la renta, los impuestos a las ventas y los impuestos al comercio exterior. Los impuestos a la propiedad poco a poco van perdiendo importancia en la estructura de impuestos. Por tanto, la teoría de la política fiscal supone que la recaudación de impuestos dependen de la composición y generación del producto interno bruto o ingreso nacional.<sup>7</sup>

La teoría de la política fiscal supone una función legal o institucional de la recaudación de impuestos como una relación lineal de los impuestos y el ingreso, la cual se puede expresar de la siguiente forma:

$$T_t = a + bY \quad b < 1$$

La ecuación indica que el total de impuestos dependen del ingreso nacional, pero sus parámetros están determinados por las leyes impositivas: (a) es la captación de ingresos aún cuando el ingreso nacional sea igual a cero, o impuestos que no dependen del

---

<sup>7</sup> Johansen, Laif dice que: "...lo que el gobierno determina directamente son tipos impositivos y similares, mientras que el volumen de ingresos por impuestos dependen de las funciones de las relaciones del sector privado..." (Johansen, Laif: ECONOMIA PÚBLICA, ed. Vicens Vives, Madrid, España).

nivel de ingreso (por ejemplo, un impuesto a la riqueza), y (b) la tasa marginal a la imposición.

Como hicimos en el modelo anterior, para deducir el ingreso de equilibrio, incorporamos la recaudación de impuestos en el sistema de ecuaciones. Para esto, primero obtenemos los ingresos netos, o sea, restamos del total de impuestos brutos la parte que corresponde a las transferencias, es decir:<sup>8</sup>

$$T = (Ca + bY) - R$$

en donde (R) son las transferencias y (T) los impuestos netos.

Después, para obtener el ingreso disponible, deducimos del ingreso los impuestos netos de la siguiente forma:

$$Y_d = Y - (Ca + bY - R)$$

$$Y_d = Y - a - bY + R$$

El siguiente paso sustituye en la función de consumo el valor del ingreso disponible, esto es:

$$C = \alpha + \beta Y_d$$

$$C = \alpha + \beta(Y - a + bY + R)$$

Finalmente, sustituimos la función de consumo en la función de ingreso nacional para obtener el ingreso de equilibrio:

$$Y = \alpha + \beta Y - \beta a - \beta b Y + \beta R + I + G$$

o en términos del multiplicador:

$$Y = \frac{1}{1 - \beta(1 - b)} (\alpha + \beta a + \beta R + I + G)$$

---

<sup>8</sup> Las transferencias representan la suma de los pagos de transferencias gubernamentales realizadas a los individuos y los pagos de intereses del gobierno, por tanto, es una cantidad de ingresos que no recibe el gobierno y equivale a un impuesto negativo.

A partir de esta función de equilibrio se pueden hacer algunos supuestos sobre los cambios en las variables del gobierno: los impuestos, el gasto público y las transferencias. En base a esos supuestos se llega, así, a algunas conclusiones importantes de la teoría de la política fiscal:

1.- Si los impuestos no dependen del nivel de ingreso, como puede ser el caso de un impuesto a la riqueza, los efectos de un cambio proporcional de los gastos e impuestos netos es el conocido multiplicador unitario.<sup>p</sup>

2.- Si los impuestos dependen del nivel de ingreso, o se fijan impuestos a la renta, el multiplicador se reduce a  $1/(1 - \beta(1-b))$ , es decir:

$$\frac{1}{1-\beta(1-b)} < \frac{1}{1+\beta}$$

Un ejemplo es el siguiente: Si suponemos que la propensión marginal al consumo (B) tiene un valor de 3/4 y la propensión

<sup>p</sup> Sin embargo, dice E. Schapiro: "Del teorema del multiplicador unidad parece deducirse una implicación dramática para la política fiscal. Si el nivel de la producción de la economía está por debajo del nivel de empleo, puede parecer que el gobierno puede alcanzar el pleno empleo por una expansión adecuada del tamaño de su presupuesto, cubriendo cada dólar de su gasto adicional por un dólar de impuesto adicional, consiguiéndose así el aumento deseado de la renta y de la producción por medio de una política fiscal que no acuda a la financiación con déficit, con todos los males o supuestos que esto implica. Sin embargo, ya hemos observado varias veces anteriormente, estos toscos modelos mecánicos están sujetos a numerosas restricciones que complican las soluciones. Ciertamente el camino hacia el pleno empleo no es tan sencillo como sugiere el tema del multiplicador unitario". (Schapiro, E.: ANALISIS MACROECONOMICO, Op. cit.).

marginal a la tributación es de  $1/3$ , el multiplicador en el nivel de ingreso, cuando los impuestos no dependen del ingreso nacional, es igual a 3. En cambio, cuando existe una relación de los impuestos y el ingreso nacional, el multiplicador se reduce a 1.8. Por lo cual, se afirma que el multiplicador del ingreso se reduce cuando la propensión marginal a la imposición es mayor que cero, o bien, cuando parte de los ingresos que se dirigen al gobierno en forma de impuestos dependen del ingreso nacional.

3. - Ahora bien, si suponemos que cambia la propensión marginal al consumo pero la propensión marginal a la tributación permanece constante, el multiplicador del ingreso depende de la propensión marginal al consumo. En ese caso, la intervención del gobierno a través de los gastos e impuestos a la propiedad es igual a la suma de las derivadas parciales del ingreso nacional respecto al gasto y los impuestos a la propiedad, es decir:

$$\delta Y / \delta a = \frac{-\beta}{1-\beta (1-b)}$$

$$\delta Y / \delta G = \frac{1}{1-\beta (1-b)}$$

y la suma es:

$$\frac{1-\beta}{1-\beta (1-b)}$$

Por tanto, el multiplicador del ingreso sería mayor cuanto menor sea la propensión marginal a consumir, o por la misma razón, el multiplicador del ingreso sería menor cuando la propensión marginal al consumo sea mayor.

4. - En el caso de la intervención del gobierno a través de impuestos autónomos -que no dependen del nivel de ingresos- y los

gastos en forma de transferencias, el multiplicador del ingreso nacional es nulo. Así lo demuestra la derivada parcial de la función de ingreso respecto a los impuestos autónomos, así como la derivada parcial de las transferencias:

$$\delta Y / \delta a = \frac{-\beta}{1-\beta + \beta b}$$

$$\delta Y / \delta R = \frac{+\beta}{1-\beta + \beta b}$$

y la suma de las dos es igual a cero.

Lo anterior es cierto si la propensión marginal de los contribuyentes es igual a la propensión marginal de los consumidores.

5.- Supongamos, ahora, que el gobierno interviene con impuestos directos que dependen del ingreso nacional. En ese caso, como se puede apreciar, el efecto de un cambio en los impuestos reduce aún más el valor del multiplicador. Esta conclusión es más clara si derivamos la función de ingreso respecto a los impuestos de la siguiente forma:

$$= -\beta / (1 - \beta + \beta b)$$

6.- Finalmente, las consecuencias de la intervención del gobierno a través de los impuestos que dependen del nivel de ingreso, y los gastos públicos, reducen el multiplicador del ingreso; solo el multiplicador del presupuesto es menor en la siguiente proporción:<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lo anterior es cierto si la propensión marginal a la imposición es

$$- \beta / 1 - \beta k_1 - b)$$

Aún más, como existe una relación directa de los impuestos y el ingreso nacional, la magnitud real del gasto público en el multiplicador del ingreso es menor porque parte del gasto se financia con impuestos mayores que dependen del ingreso nacional, o reducen el ingreso disponible del sector privado.

Este resultado se puede generalizar a toda la ecuación. Si suponemos que cambian los valores de las variables de la función de ingreso, el efecto de un aumento en el ingreso nacional condiciona un aumento de los impuestos por encima de la condición inicial, o incluso convertir en un superávit el presupuesto del gobierno federal en el sector público. A ese proceso de generar automáticamente mayores niveles de ingreso por impuestos se conoce como efectos automáticos de la economía, muy importante en el análisis económico.

Por tanto, un aumento de los impuestos tiene un doble efecto importante en el ingreso nacional; por un lado, reduce el valor del multiplicador; y por otro, aumenta automáticamente la recaudación de impuestos por el aumento del ingreso nacional.

En general, los modelos que analizamos anteriormente, son modelos sencillos, en cuanto no consideran otros factores importantes de la economía, pero tienen la ventaja de ofrecer, en forma precisa y rigurosa, las relaciones económicas de los impuestos, el gasto público y el ingreso nacional. Para fines de

---

igual a la propensión marginal de los consumidores.

este trabajo es suficiente conocer estos principios básicos y relaciones fundamentales sin la necesidad de precisar los efectos de los distintos tipos de impuestos en el nivel de actividad económica, el nivel de empleo y la inflación.

## CAPITULO II

### 2. ANTECEDENTES.

A mediados de la década de los años cuarentas, después de la Segunda Guerra Mundial, México inició un largo período de crecimiento económico. El proceso de crecimiento exigió una mayor intervención del Estado a través del aumento del gasto público. Pero mientras el gasto creció en la medida de las necesidades del desarrollo económico, la recaudación de impuestos no creció convenientemente al incremento del gasto público. La desproporción de los ingresos y gastos públicos fue financiada con un creciente endeudamiento interno y externo.

Las reformas más importantes en el sistema fiscal, las cuales alteraron la estructura de impuestos, se realizaron en tres fases diferentes del desarrollo económico: durante 1947 y 1949, en el inicio del proceso de sustitución de importaciones; de 1982 a 1984 durante el desarrollo estabilizador y las modificaciones fiscales en 1973 y 1974, durante la estrategia de crecimiento compartido.<sup>1</sup>

Las modificaciones lentamente sustituyeron a los impuestos al comercio exterior por los impuestos directos e impuestos indirectos que dependían, sobre todo, de la generación y composición del producto interno bruto. Sin embargo, las modificaciones fiscales no se propusieron fines específicos de recaudación, la recaudación de

---

<sup>1</sup> Véase Martínez de Navarrete, Ifigenia; EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO DE MEXICO Y LAS REFORMAS 1972-73, en la Revista de Comercio Exterior, enero de 1973.

impuestos pasó sólo de 6% del PIB, en 1949 a 7.1% en 1970.

## 2.1 INICIO DE LA ESTRATEGIA DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES (1940-1960).

En el decenio de los años cuarentas se inició una estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones y la ampliación del mercado interno. La política tributaria, en la estrategia general de la política económica, se propuso estimular la formación de ahorro y el crecimiento de la inversión privada. En ese marco, las primeras reformas importantes al sistema tributario se realizaron en los años de 1947 y 1949, orientándose en tres sentidos diferentes: 1) en la reorganización de la administración hacendaria, 2) en la coordinación tributaria y 3) modificaciones al sistema fiscal federal.<sup>2</sup>

Las modificaciones al sistema fiscal federal hicieron algunos cambios en la base o la tasa de los impuestos sobre la renta, los impuestos sobre las ventas y los impuestos al comercio exterior. Las modificaciones a la ley del impuesto sobre la renta no alteraron significativamente la estructura del impuesto, tal vez las modificaciones más importantes fueron un aumento de las tarifas y el grado de progresividad de las tasas de los impuestos.

En los impuestos a las ventas destaca la sustitución del impuesto al timbre sobre la compra-venta por el impuesto sobre

---

<sup>2</sup> Debido a las condiciones desfavorables del mercado externo, así como al temor de que el endeudamiento interno creara presiones inflacionarias, el propósito fundamental de las reformas fue incrementar la recaudación de impuestos y reducir así el déficit público.

ingresos mercantiles (I.S.I.M.). 'La nueva ley', se suponía, iba a sustituir a más de noventa impuestos diferentes que se establecían por medio de estampillas, las cuales se adherían a los documentos, facturas, recibos, etc. El ISIM fijó como objeto del impuesto los ingresos recibidos por concepto de venta, de prestación de servicios, de comisiones o representaciones y propuso una tasa general del 3.3%. Alarcon J. Sainz dice:

'El impuesto entró en vigor el primero de enero de 1948 con una tasa general de 3.3%, compuesta por una federal de 1.8% y una de 1.5% para el Distrito Federal y el resto para las entidades federativas. Al entrar en vigor el nuevo gravamen se derogaron el Impuesto Federal del Timbre sobre Compra-venta y Recibos, el Impuesto sobre Compraventa y Recibos, el Impuesto sobre Establecimientos Mercantiles e Industriales del Distrito Federal y el Impuesto de Compraventa de Artículos de lujo...'<sup>3</sup>

Las modificaciones fiscales en el impuesto sobre la renta y el impuesto a las ventas, se complementó con modificaciones en los impuestos al comercio exterior. Esas modificaciones comprendieron un nuevo arancel con doble tasa: cuota específica y cuota advalorem y una sobretasa adicional de 15% sobre el impuesto a las exportaciones.

Las medidas y reformas fiscales de 1947 y 1949 sustituyeron las fuentes tradicionales de ingresos: los impuestos al comercio exterior perdieron participación en la recaudación de impuestos, los impuestos indirectos empezaron a tomar mayor importancia y los

---

<sup>3</sup> Sainz Alarcón, Jorge: REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR, enero de 1980.

impuestos directos se convirtieron en la fuente principal de captación de ingresos del Gobierno Federal. Por un tiempo las reformas lograron equilibrar el presupuesto del Gobierno Federal, y aún obtener un superávit, sin embargo, no lograron aumentar sensiblemente los impuestos respecto al producto interno bruto (PIB), lo que obligó al gobierno a aumentar el endeudamiento interno y externo.

## 2.2 MODIFICACIONES FISCALES EN LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR (1960-1970).

A fines de la década de los años cincuentas, la economía se caracterizó por un lento crecimiento económico y un ciclo permanente de inflación y devaluación. Esas condiciones crearon la necesidad de reorientar el desarrollo económico, es decir, era necesario reducir las presiones inflacionarias y reorientar los recursos a los sectores estratégicos de la economía. La alternativa, a fines de la década de los años cincuentas, fue el 'Desarrollo Estabilizador'. Dicha estrategia se propuso detener el proceso inflacionario y lograr un aumento importante en el producto interno bruto. La idea central de la política económica fue estimular la formación de ahorro y adaptar las modificaciones de los instrumentos de política económica para dirigir los ingresos a los sectores estratégicos de la economía.

La política fiscal en la estrategia de política económica, se subordinó a la política monetaria y financiera: Los impuestos y el endeudamiento fueron un instrumento para captar ahorro, mientras los subsidios y exenciones al capital fueron una forma de favorecer

la formación de ahorro y estimular la inversión privada. Sobre ese papel de la política tributaria en la estrategia del "Desarrollo Estabilizador", Ortiz Mena decía:

"El papel que podría cubrir la tributación en concordancia con la política monetaria y crediticia quedaba en buena medida predeterminada: coadyuvaría a la capitalización, generación y captación de ahorro voluntario interno y externo. La tributación se ponía al servicio del proceso de elevar la dotación de capital por hombre ocupado y absorber en actividades más productivas el incremento de la fuerza de trabajo. Los propósitos también fundamentales de equidad en beneficio del desarrollo se lograrían por medio de la orientación del gasto público y por una política apropiada de salarios reales, prestaciones y seguridad social. En previsión del futuro se iniciaría un proceso permanente de reforma tributaria -legislativa y administrativa- para subsanar paulatinamente deficiencias y conformar un marco de acción acoplado a los cambios de la estructura de la economía nacional".<sup>4</sup>

Las medidas y reformas fiscales importantes se realizaron en los años de 1962 y 1964. Las modificaciones se concentraron, otra vez, en el impuesto sobre la renta y se complementaron con otras modificaciones al impuesto sobre ingresos mercantiles y los impuestos al comercio exterior.

Hasta 1961, la ley del impuesto sobre la renta se dividía en siete cédulas, tasas sobre utilidades excedentes, sueldos,

---

<sup>4</sup> Ortiz Mena, Antonio. DESARROLLO ESTABILIZADOR. UNA DÉCADA DE ESTRATEGIA ECONOMICA DE MEXICO, Revista Bancaria Vol. 17, núm. 10, octubre de 1960, pag. 4-25

honorarios e imposición de capitales. Las reformas y adiciones del primero de diciembre de 1961, que entraron en vigor a partir del primero de enero de 1962, modificó la estructura del impuesto en nueve cédulas y dos tasas complementarias. El segundo esfuerzo dió origen a una estructura basada en el impuesto al ingreso global de las empresas y en el impuesto de las personas físicas.

Lo siguiente, es un resumen de las modificaciones de 1961 a la Ley del Impuesto sobre la Renta:<sup>5</sup>

1) Para las cédulas I, II y III (Comercio, Industria y Agropecuarias), se ampliaron ciertos porcentajes para la depreciación de los equipos y se estableció una nueva vía fiscal de fomento económico.

2) Se creó una nueva tasa adicional de 5% sobre el 15% que gravaba ganancias distribuidas de las empresas.

3) Se reestableció el gravamen sobre intereses o rendimientos percibidos por los dueños de valores mobiliarios cuando el tipo de interés real excediera cierto límite impuesto por el gobierno.

4) Se fijó un gravamen sobre las ganancias obtenidas por la enajenación de inmuebles urbanos, las llamadas ganancias de capital.

5) También se fijó un impuesto a los ingresos provenientes del arrendamiento de muebles urbanos, el cual sustituyó al impuesto del timbre sobre recibos.

6) Por lo que toca a los salarios, se aumentaron las tasas impositivas y se hicieron correcciones a la progresividad de las

---

<sup>5</sup> Ricardo Pagaza, Ignacio: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA JURIDICA TRIBUTARIA DE MEXICO, Revista de Comercio Exterior.

tarifas.

7) Se creó la tasa complementaria a los ingresos acumulados, la cual gravaría a las personas físicas cuyos ingresos gravados en dos o más cédulas de la ley fuesen superiores a 180000 pesos en el año natural. Mediante la implantación de esta tarifa se intentó, tímidamente, introducir un principio globalizador de los ingresos de las personas físicas.<sup>6</sup>

Las medidas y reformas de 1964 al impuesto sobre la renta, las cuales entraron en vigor el primero de enero de 1965, también modificó profundamente la estructura del impuesto. La nueva Ley no sólo simplificó las disposiciones fiscales, sino que, además, eliminó el antiguo sistema cedular de nueve cédulas y tres tasas complementarias, y la sustituyó por un sistema global para las empresas, un impuesto global para los individuos e impuestos de tipo cedular sobre los productos del trabajo y del capital para las personas físicas de ingresos medianos y reducidos. Sin embargo,

---

<sup>6</sup> Antes de las reformas fiscales de 1964, el sistema tributario estaba constituido por siete cédulas y una tasa complementaria: Cédula I. Comercio; Cédula II. Industria; Cédula III. Agricultura, Ganadería y pesca; Cédula IV. Remuneración del trabajo personal; Cédula V. Honorarios de profesionistas, técnicos artesanos y artistas; Cédula VI. Imposición de capitales; Cédula VII. Regalías y enajenación de concesiones. Tasa sobre utilidades excedentes, cubierto por sujetos a las cédulas I, II y III, con ingresos anuales mayores de 300,000 pesos y las utilidades superiores al 15% del capital en giro.

A partir de 1962, la estructura cedular se transformó en nueve cédulas y dos tasas complementarias: Cédula I. Comercio; Cédula II. Industria; Cédula III. Agricultura, Ganadería y Pesca; Cédula IV. Remuneración del trabajo personal; Cédula V. Honorarios de profesionistas, técnicos, artesanos y artistas; Cédula VI. Imposición de capitales; Cédula VII. Ganancias distribuíbles; Cédula VIII. Arrendamiento, subarrendamiento y regalías entre particulares; Cédula IX. Enajenación de regalías y concesiones. Tasa sobre utilidades excedentes. Tasa sobre ingresos acumulados.

afirma Pichardo Pagaza:

''El nuevo impuesto al ingreso global de las empresas siguió los lineamientos básicos del antiguo sistema cedular I, II, III, pero la tarifa se rediseño con diversos aumentos para alcanzar una tasa máxima del 42% para ingresos gravables superiores a un millón de pesos.''7

A las modificaciones en el impuesto sobre la renta se unieron otras medidas que reducían la recaudación tributaria. Entre esas medidas se pueden citar la supresión del impuesto sobre las utilidades excedentes, la eliminación del impuesto sobre ganancias distribuibles de las sociedades, el desgravamiento total de los dividendos cuando son percibidos por las sociedades que operan en el país y, además, la derogación del impuesto sobre herencias y legados. Es posible que el aumento de la captación de ingresos por las nuevas tarifas progresivas al ingreso global de las empresas se equilibró, en buena medida, por la eliminación y reducción de los impuestos introducidos por estas últimas reformas.

En el impuesto de las personas físicas, las modificaciones fiscales diferenciaron los ingresos que provienen del trabajo y los ingresos que provienen del capital; además, las nuevas reformas crearon un nuevo sistema para gravar los ingresos de las personas físicas de alta capacidad económica, el cual se conoció como impuesto al ingreso global de las personas físicas; en un primer momento el impuesto se aplicó a las personas físicas con ingresos de más de 150 mil pesos, después, el límite fué reducido a 100 mil

---

7 Pichardo Pagaza, Ignacio: Cambios en la estructura jurídica Tributaria de México, op. cit.

pesos al año.

El conjunto de modificaciones fiscales se complementó con reformas en el impuesto al comercio exterior. Con el fin de permitir una mayor exportación de productos de nuestro país, en el impuesto a las exportaciones se establecieron exenciones y devolución de impuestos hasta de un 50% por concepto de ingresos mercantiles. Asimismo, para reducir la importación de mercancías, se aumentaron las tarifas a la importación. De hecho, las reformas a los impuestos al comercio no se propusieron fines específicos de recaudación, sin embargo, aún participaron en forma importante en la captación de ingresos.

Un recuento general de la recaudación de impuestos del sistema tributario lo hizo Ifigenia Martínez de Navarrete en 1974:

''Si bien el impuesto sobre la renta ha venido a constituir el gravamen más importante del sistema tributario federal (42.2%), de los ingresos efectivos totales, apenas representan el 3.5% en términos del PIB. Los principales renglones de impuestos: el gravamen sobre las empresas (2.1% del PIB) y el de las personas que reciben sueldos y salarios (1.1% del PIB). La importancia de los impuestos derivados de intereses, dividendos, rentas y regalías es insignificante (0.2% del PIB) y demuestra la inequidad de este gravamen toda vez que debería ser mucho más elevado que el que corresponde a ingresos derivados del trabajo, ya que las utilidades e ingresos de propiedad tienen una mayor participación en el ingreso nacional''.

''Durante la década 1960-1970, el impuesto sobre productos del trabajo aumentó a una tasa anual (15%) mucho mayor que la del

impuesto sobre utilidades de las empresas (10.7%) y que el impuesto sobre productos del capital (4%)'.<sup>8</sup>

Durante la etapa del Desarrollo Estabilizador, el sistema tributario sustituyó a los impuestos indirectos por el impuesto sobre la renta como la forma principal de recaudación de ingresos del Gobierno Federal, sin embargo, la proporción de los impuestos respecto al PIB (carga tributaria) fue reducida, la carga tributaria en veinte años de desarrollo económico sólo aumentó de 6% en 1949 a 7.1% en 1970, es decir, en más de veinte años la proporción de los impuestos respecto al PIB aumentó únicamente 1.1%.<sup>9</sup>

### 2.3 MODIFICACIONES FISCALES EN LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO COMPARTIDO.

Durante el largo período de desarrollo estabilizador, el gobierno logró que el producto interno bruto creciera a una tasa muy alta, una relativa estabilidad de precios y una paridad del tipo de cambio fija en condiciones de libre convertibilidad de la moneda. Pero bajo la aparente estabilidad surgieron profundos desequilibrios que amenazaron la continuidad del proceso de desarrollo económico. Uno de los problemas importantes fue el bajo nivel de ingresos y las intensas presiones hacia un aumento del gasto, particularmente de la inversión pública.

---

<sup>8</sup> Martínez de Navarrete, Ifigenia: LA EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN MEXICO Y LAS REFORMAS 1972-78. Op. Cit.

<sup>9</sup> Según los datos del ensayo de Ifigenia M. de Navarrete.

Debido a que la estrategia de desarrollo trató en todo momento de subsidiar y complementar la inversión privada, la política tributaria planteó la necesidad de reformar la estructura de impuestos y mejorar la administración fiscal. En este período, las modificaciones importantes se realizaron en el año de 1972 y 1974. La serie de medidas se basaron en criterios más justos y equitativos, de esa manera se pretendía equilibrar la carga tributaria entre trabajo y capital; entre impuestos a las empresas e impuestos a las personas físicas; entre consumo esencial y consumo no esencial. En resumidas cuentas, el propósito de la política tributaria era una transformación progresiva y gradual de la estructura de impuestos para mejorar la distribución de la carga fiscal.

Si bien antes de 1972 se habían realizado reformas que afectaron a los grupos de altos ingresos, así como impuestos que restringían el consumo suntuario, sobre todo en diciembre de 1970 y 1971, el aumento de la carga tributaria dañó en mayor medida a los grupos de bajos y medianos ingresos, particularmente a través de impuestos que se trasladaban en los precios de las mercancías. Las reformas de 1972 fueron importantes porque afectaron los valores financieros; una de las formas más importantes de riqueza personal y una de las partes más importantes del ingreso nacional. Esas modificaciones a la ley del impuesto sobre la renta se complementaron con otras reformas a los impuestos indirectos, sobre todo los impuestos indirectos internos.

Las modificaciones a la ley del impuesto sobre la renta hicieron reformas al impuesto de las personas físicas que reciben

ingresos por intereses de valores de renta fija. Estas son algunas de las reformas de 1972: <sup>1</sup>

Los dividendos se continuaron gravando con tarifas del 15% al 20%, con acumulación optativa de 50% de los mismos para quienes no causen el impuesto sobre el ingreso global, y con exención total del impuesto cuando se reinvierta en la empresa, y para socios y accionistas de instituciones de crédito, seguros y sociedades de inversión.

Otra de las reformas en el impuesto sobre la renta fue la ampliación de la base gravable para las ganancias derivadas de la enajenación de inmuebles urbanos y la eliminación de la injustificada exención que se fijaba cuando el tiempo transcurrido entre la adquisición y la enajenación del inmueble era mayor de 10 años. Además, aumentó 0.5% la tasa fija de 2% que se aplicaba sobre el valor de las obras ejecutadas por empresas constructoras en el impuesto al ingreso global de las empresas.

Las reformas al impuesto sobre ingresos mercantiles complementaron las modificaciones fiscales de 1972. Las siguientes reformas fueron unos de los cambios más importantes de la política impositiva:

Se modificó la tasa general del impuesto de 3% (1.2% para la federación y 1.8% para los estados coordinados) al 4% como tarifa general, subiendo la participación para los estados coordinados.

Las comisiones y mediaciones mercantiles se sujetaron al

---

<sup>1</sup> Este es un resumen de las reformas contenidas en el ensayo citado anteriormente de Ifigenia Martínez de Navarrete. Para mayores detalles se puede consultar los decretos que reforman y adicionan diversas leyes fiscales para ese año.

tratamiento de las tasas especiales de 10% con excepción para productos que tienen precio oficial que pagan las tasas de 4%, así como los causantes cuya base impositiva es la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta, por ejemplo: petróleo, combustible diesel, cerveza, aguas envasadas y cemento; es decir, en las operaciones que realizan distribuidores y comisionistas cuando adquieren estos productos directamente de los fabricantes.

Los ajustes de 1974, que entraron en vigor en enero de 1975, destacan por el aumento de las tasas y el mayor grado de progresividad de los impuestos. Básicamente, los ajustes se dirigieron hacia el impuesto sobre la renta, particularmente al impuesto al ingreso global de las personas físicas y al impuesto que grava el ingreso por arrendamiento de inmuebles.

Dentro de esas medidas sobresale el aumento de la tasa en el impuesto al ingreso global de las personas físicas. La reforma consistió en elevar la tasa máxima de 42%, a la que se llegaba cuando el ingreso global era más de 1 500,000 pesos anuales, a una tasa de 50%. Los aumentos se iniciaron al nivel de 150,000 pesos de ingreso gravable, que corresponde a 210,000 de ingresos acumulables. Por la reforma, el gobierno estimó una recaudación adicional de 1,000 millones de pesos y afectaría a 60,000 personas en 1975.

Comparación del Impuesto al Ingreso Global de las Personas.

Físicas (impuesto pagado en pesos)

Ingreso anual gravable	Legislación vigente hasta 1974	Legislación vigente a partir de 1975	diferencia
150000	32529	32595	0
240000	60039	62160	2121
500000	144332	178500	34168
1000000	393000	464000	70000
1500000	630000	750000	120000
2000000	840000	1000000	180000
5000000	2100000	2500000	400000

Fuente: Revista de Comercio Exterior, enero de 1973.

El impuesto al ingreso por el arrendamiento de inmuebles desgravó totalmente las rentas congeladas que estaban sujetas a una pequeña tasa de 0.14%. Las rentas hasta de 700 pesos mensuales pagaban una tasa de 5% pero eran acumulables para fines del ingreso global de las personas físicas, es decir, cuando los ingresos acumulables eran más de 100,000 pesos mensuales. Con las reformas se estableció la obligación de acumular tanto las rentas de menos de 700 pesos mensuales como las de mayor cantidad. La acumulación debería hacerse si la persona física es causante del impuesto al ingreso global o no.

Las modificaciones fiscales se completaron con ajustes en los impuestos a los ingresos mercantiles: gasolina, producción y consumo de cerveza, el timbre y la minería. En el Distrito Federal cambió el impuesto predial y los derechos de agua.

Así, durante el tiempo que duró la estrategia de crecimiento compartido, la recaudación de impuestos en proporción del PIB se elevó de 7.1% en 1970 a 10% en 1975, es decir, la recaudación de impuestos creció 2.9% respecto al PIB en seis años, mucho más que

los veinte años anteriores.

La estructura de impuestos subraya la importancia del impuesto sobre la renta en la recaudación de ingresos del Gobierno Federal: La proporción del impuesto sobre la renta de las empresas respecto al PIB creció de 2.2% en 1970 a 2.6% en 1976, el impuesto al ingreso de las personas físicas pasó de 1.5% en 1970 a 2.6% en 1976, y finalmente, los impuestos indirectos crecieron de 3.4% en 1970 a 4.9% en 1976. Si bien los impuestos sobre la renta es la base de la recaudación de ingresos, es indudable el rezago en el crecimiento respecto a los impuestos indirectos, lo cual indica una distribución desigual en el aumento de la carga tributaria.

Recaudación Impositiva como porcentaje del PIB.

Años	Renta de Empresas	Renta de Personas	Indirectos
1970	2.2	1.5	3.4
1971	2.0	1.7	3.5
1972	2.2	1.9	3.3
1973	2.3	1.9	3.5
1974	2.6	1.8	3.9
1975	2.7	2.1	4.8
1976	2.7	2.6	4.9

Fuente: "México: Estado y Banca Privada".  
José Manuel Quijano. Recopilado de los Indicadores  
Económicos del Banco de México y del IV informe de  
Gobierno.

La reducida captación de ingresos por impuestos y los crecientes gastos del gobierno hicieron crecer el déficit del

Gobierno Federal. En base a los datos del IV Informe de Gobierno y de los Indicadores Económicos del Banco de México, José Manuel Quijano afirma:<sup>1</sup>

''En 1970 el Gobierno aportaba el 78.3% del déficit del sector público; en 1978, como resultado del incremento del déficit de las empresas públicas, contribuyó con el 55.8%...''

En efecto, durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, el déficit del Gobierno Federal creció de 1.9% respecto al PIB en 1970 a 10.2% del PIB en 1975, lo cual hizo aumentar su participación en el déficit del Sector Público.

Déficit del Sector Público Federal

(millones de pesos)

Años	Déficit	Porcentaje del PIB
1970	8056	1.9
1971	11082	2.4
1972	23122	4.5
1973	36945	5.9
1974	51557	6.3
1975	100371	10.2
1976	102710	8.4

Fuente: México: Estado y Banca Privada. José Manuel Quijano. Tomado del IV Informe de Gobierno y de los Indicadores Económicos del Banco de México.

<sup>1</sup> Quijano, José Manuel: MEXICO: ESTADO Y BANCA PRIVADA. Ensayos del Centro de Investigación y Docencia Económica, Núm. 3, octubre de 1979, pp. 127-199.

En general, la necesidad de lograr altos índices de crecimiento, a través de contener y disminuir el proceso inflacionario y de equilibrar tanto el sector externo como el déficit presupuestal, así como de incentivar y fortalecer la inversión y la producción en el país, generaron una estrategia de crecimiento en donde la política tributaria protegió exageradamente a las empresas y los grupos de elevados ingresos y, al mismo tiempo, se propuso aumentar la recaudación de impuestos. Estos fueron los dos aspectos sobre los cuales se crearon y aplicaron las principales medidas y reformas fiscales durante los veinticinco años de desarrollo económico.

Las medidas y reformas fiscales generaron, durante este período, toda una gama de exenciones, deducciones y subsidios que favorecieron a las empresas y los grupos de altos ingresos, las cuales impidieron aumentar la participación relativa en la recaudación de impuestos de la parte más importante del ingreso nacional. El impuesto sobre la renta, en donde se concentraron las principales modificaciones fiscales, se estancaron e incluso disminuyeron su participación en la recaudación tributaria, obligando al Estado mexicano a buscar otras fuentes de ingresos impositivos. Los impuestos indirectos (el impuesto al consumo o IVA y los impuestos especiales a la producción y servicios, así como los impuestos a la gasolina y al consumo de luz y agua), ocuparon cada vez más un lugar importante en la estructura impositiva del país; además se convirtieron en una fuente esencial de ingresos del Gobierno Federal, y fueron un instrumento importante en la

estrategia de la política económica.

Estos son, a grandes rasgos, los antecedentes inmediatos de la recaudación de impuestos en la política económica y las condiciones generales al iniciarse el gobierno del presidente José López Portillo.

## CAPITULO III

### 3. LA RECAUDACION DE IMPUESTOS EN LA POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO. 1977-1988

En los últimos diez años -de 1977 a 1988- el rendimiento de los impuestos vivió dos etapas distintas: la primera, de 1977 a 1982, fue un período de crecimiento de los impuestos en proporción al PIB (carga tributaria); la segunda, de 1983 a 1988, fue un período de estancamiento de la carga tributaria. Los cambios en la recaudación impositiva son interesantes porque surgieron en condiciones de una grave crisis económica y una reorientación de la política económica y tributaria del gobierno. Este capítulo describe las características generales de la política económica, las decisiones de política tributaria y las consecuencias en la recaudación de impuestos. Además, por comodidad, el capítulo se divide en dos partes, que dependen del crecimiento de la recaudación impositiva.

#### 3.1 ETAPA DE CRECIMIENTO DE LA RECAUDACION DE IMPUESTOS (1977-1982).

De 1977 a 1982 la carga tributaria creció de 11.8% en 1977 a 15% en 1982, es decir, más de 3% en proporción al PIB en solo seis años de gobierno y casi en la misma proporción que los veinticinco años anteriores. La recaudación de impuestos creció en condiciones de una economía en crecimiento y de una política económica que

osciló entre objetivos desarrollistas y objetivos estabilizadores.<sup>1</sup>

### 3.1.1 Política económica.

En ese período, el ritmo de crecimiento fue muy elevado, en promedio el producto interno bruto creció más de 8% al año. El inicio del crecimiento fue relativamente lento, alrededor de 3.5%, pero después de 1978 a 1981, el PIB creció más de 8% anual, una de las tasas de crecimiento más altas del mundo, sin embargo, en 1982 se presentó la primera experiencia negativa después de tres décadas de crecimiento sostenido, cerca de -0.6%.

Tasas de Crecimiento del PIB	
Año	Incremento
1977	3.4
1978	8.2
1979	9.1
1980	8.3
1981	8.7
1982	-0.6

Fuente: Informes anuales del Banco de México: 1986 - 1988.

En los últimos meses de 1976 y los primeros meses de 1977, la economía vivió una profunda crisis económica, la cual se manifestó en bajos niveles de actividad, presiones inflacionarias y un aumento del desempleo, vinculada íntimamente a desequilibrios en la balanza de pagos y un aumento del déficit público.

Un año después, en 1978, la economía inició un proceso de crecimiento, el cual duraría cuatro años. Durante el crecimiento se

---

<sup>1</sup> Según datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

agudizaron los desequilibrios económicos, como el crecimiento desigual de los sectores de la economía, un aumento de la inflación, un incremento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y una mayor desproporción de los ingresos y gastos públicos. El CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica) resume así las características del crecimiento económico:

''Si bien el ritmo de crecimiento económico ha alcanzado el nivel planeado de alrededor de 8% en los últimos cuatro años, este período de crecimiento se ha caracterizado por una notable diferencia entre el ritmo de expansión del sector petrolero, por un lado (...) y de la economía no petrolera por otro (...). Esta diferencia se hace más marcada durante los años de 1980 y 1981, en los que la economía no petrolera registra una reducción de sus ritmos de crecimiento que es consecuencia, principalmente, de la desaceleración del crecimiento manufacturero, que por primera vez en 1980 y por segunda en 1981 presenta -durante un período de auge- un ritmo de expansión inferior al de la producción total. A estas tendencias del sector manufacturero esta asociada, como se verá más adelante, el desequilibrio creciente en las cuentas externas de la economía no petrolera. Así, el único signo alentador en la evolución del patrón de crecimiento por sectores es la notable recuperación de la agricultura durante 1980 y 1981, así como la reversión de las tendencias del pasado en el patrón de crecimiento agropecuario asociado a la política de apoyo promovida por el Sistema Alimentario Mexicano. Esta reversión queda ilustrada en el cuadro 2 que muestra una rápida expansión de los productos agrícolas para consumo interno (entre los que destaca los ritmos de

crecimiento de los alimentos básicos: maíz 20% y frijol 10%, en 1981 al tiempo que continuaba el crecimiento ganadero y las tendencias depresivas de los cultivos para exportación''.<sup>2</sup>

A los problemas de crecimiento de los sectores de la economía se sumaron los desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Durante el período de crecimiento, el déficit en la cuenta corriente creció permanentemente hasta alcanzar una cifra de 11704 millones de dólares, alrededor de 5% en proporción al producto interno bruto (PIB). La causa del problema fue que las importaciones crecieron más que las exportaciones; si bien el valor total de las exportaciones creció más de lo esperado, sobre todo por el volumen y precio de exportación de petróleo, las importaciones crecieron todavía más, debido al crecimiento de los sectores más dinámicos de la economía con un alto contenido de importación.

Déficit Comercial y en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (millones de dólares)

Años	Déficit Comercial*	Déficit en Cuenta Corriente
1977	1054.7	1598.5
1978	1854.4	2693.0
1979	3162.0	4870.5
1980	3384.8	10739.7
1981	3845.3	18052.1
1982	-6862.7	6221.0

\* El signo (-) significa un superávit tanto en la cuenta comercial como en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.

<sup>2</sup> EVOLUCION RECIENTE DE LA ECONOMIA MEXICANA. En la revista de Economía Mexicana: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), No. 4, 1982. pp. 9-29.

Otro de los problemas que acompañaron al nivel y ritmo de la actividad económica fue el deterioro de las finanzas públicas y consecuentemente, la necesidad de un mayor endeudamiento tanto interno como externo. De 1977 a 1981 el déficit económico del sector público creció de 5.37% en proporción al PIB a 13%, es decir, pasó de 99,348 millones de pesos en 1977 a 796,581 millones de pesos en 1981. El déficit financiero, la suma del déficit económico más la intermediación financiera, creció aún más, pasó de 6.73% respecto al PIB en 1977 a más del 14% en 1981.<sup>3</sup>

Déficit del Sector Público en proporción al PIB

Años	Déficit Económico	Déficit Financiero
1976	8.28	9.89
1977	5.37	6.73
1978	5.50	6.66
1979	6.01	7.37
1980	5.01	5.74
1981	13.00	14.13
1982	15.63	16.94

Fuente: Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los Indicadores Económicos del Banco de México.

<sup>3</sup> Si al déficit económico se le adiciona la intermediación financiera y el déficit fuera del presupuesto, se obtiene el déficit financiero neto. El déficit fuera del presupuesto, aunque aparentemente alarmante solo refleja los subsidios otorgados por el gobierno central a las empresas públicas que no están incluidas en el presupuesto enviado al congreso. Si se añaden también los intereses debidos pero no pagados (devengados pendientes de registro), se llega a la medida comúnmente llamada requerimientos de endeudamiento del sector público". DEFICIT FISCAL, INFLACION Y CRECIMIENTO. Revista de Economía Mexicana del Centro de Investigación y Docencia Económica. No. 8. 1987. pp. 81-90

El crecimiento desigual en los sectores de la economía, los problemas en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el déficit público, la especulación contra el peso y la caída en el precio internacional del petróleo en los últimos meses de 1981 obligaron a detener el crecimiento económico: en ese año se puso a flotar el peso, se reestablecieron los controles a la importación y se recortó el gasto en el presupuesto para 1982. A esos problemas se sumó la inflación, que se elevó casi el 100% en 1982, y las reducidas tasas de crecimiento de las exportaciones.<sup>4</sup>

Para hacer frente a los problemas, la política económica se movió alternativamente entre propósitos desarrollistas y objetivos estabilizadores.

A raíz de los problemas de sobrevaluación del peso y la crisis de 1976, en el marco del convenio firmado con el Fondo Monetario Internacional en septiembre de ese mismo año, se instrumentó un proceso de ajuste que duraría tres años. El proceso se inició con una serie de medidas de estabilización orientadas a reducir el déficit público, el endeudamiento público interno y externo,

---

<sup>4</sup> Según la Secretaría de Hacienda y Crédito público: "Hace cuatro años, durante el segundo semestre de 1982, México enfrentó una profunda crisis financiera, la cual fue precipitada por crecientes desequilibrios internos y externos y derivó en un marcado debilitamiento de la actividad económica. Al finalizar el año, el déficit económico del sector público había alcanzado un nivel sin precedentes (17.1% del PIB); el desequilibrio del sector externo se había tornado inmanejable y el sistema financiero mostraba signos de un rápido deterioro (la captación financiera decreció 30.5% en términos reales y la fuga de capital se aceleró). Más aún, el crecimiento de los precios indicaba una tendencia hacia la hiperinflación y, por primera vez en varias décadas, el producto interno decreció (0.5%). Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO. El mercado de Valores, Nacional Financiera, Año XLVI, Núm. 52, diciembre 20 de 1982.

eliminar las barreras arancelarias a la importación y estimular las exportaciones. Sin embargo, el crecimiento inesperado de la demanda y el precio del petróleo permitió al gobierno sustituir los objetivos inmediatos de estabilización por propósitos generales de desarrollo Económico; el crecimiento del sector petrolero creó unas expectativas favorables para el crecimiento sólido y sostenido de la economía.

En los primeros años de crecimiento económico, de 1977 a 1978, la política económica se elaboró en un conjunto de planes y programas regionales. El primer intento por coordinar todos los planes y programas regionales dió origen al Plan Global de Desarrollo Industrial, (PGDI) elaborado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y publicado en marzo de 1979; el segundo esfuerzo culminó en el Plan Global de Desarrollo (PGD), elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y publicado en abril de 1980. Los objetivos generales del PGDI y PGD retomaron los objetivos generales de los años anteriores, esos objetivos eran establecer las bases de un crecimiento sólido y sostenido a determinados niveles de crecimiento, reducir el desempleo y garantizar los niveles mínimos de bienestar a la población.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> El gobierno decía en la exposición de motivos de la ley de ingresos: "Se sitúa en primer término el propósito central de reactivar la producción, en función de alcanzar una tasa media de crecimiento del producto interno bruto del orden de 5% anual. Ese ritmo de expansión sería compatible con la aceleración ordenada de las actividades económicas y del empleo, sin descuidar la asignación necesaria de recursos para impulsar los programas estratégicos de cambio estructural; y también es coherente con la exigencia de evitar distorsiones inconvenientes en los mercados y en la balanza de pagos". Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Pero los desequilibrios que acompañaron la expansión económica obligaron a detener el ritmo de crecimiento en 1982. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos en condiciones de un mercado del petróleo débil e incierto y la especulación contra el peso, obligaron a una contracción fiscal y monetaria que detuvo el crecimiento en 1982. Por otro lado, el déficit público y los ajustes en el presupuesto en ese mismo año a través de una reducción del gasto, detuvieron aún más el ritmo de crecimiento económico. De este modo, el programa había iniciado una nueva etapa de estabilización.

### 3.1.2 Política Tributaria.

Para adaptarse a los cambios de la economía e integrarse a la política económica del gobierno, los propósitos de la política tributaria se instrumentaron en tres fases: La primera fase, en 1977, se propuso aumentar la carga tributaria en los grupos de altos ingresos; la segunda, de 1978 a 1981, se propuso mejorar el sistema tributario ampliando la base y sin elevar considerablemente las tasas impositivas; finalmente, en 1982, la política tributaria se propuso continuar el proceso de reformas, perfeccionar y mejorar la coordinación fiscal y combatir la elusión y evasión fiscal. Para ello, las modificaciones fiscales se dirigieron en tres grandes aspectos del sistema tributario: en los impuestos, en la coordinación fiscal y en la administración tributaria.

En seguida se hace un resumen de las medidas y reformas fiscales mas importantes en los impuestos federales:<sup>6</sup>

### 3.1.2.1 Impuesto sobre la Renta.

En el impuesto a las utilidades de las empresas se elevó el nivel de ingresos brutos para causantes menores de 500,000 a 1,500,000 pesos anuales. Se estableció un impuesto adicional sobre utilidades brutas extraordinarias de las empresas comerciales e industriales cuya base es el excedente de utilidad bruta de las empresas generado por el proceso inflacionario. La información de la Revista de Comercio Exterior dice:

''El 14 de abril se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Tasa complementaria sobre utilidades brutas extraordinarias de la ley del Impuesto sobre la Renta. Dicha tasa se estableció por iniciativa presidencial en diciembre de 1976 y entró en vigor en el ejercicio de 1977. El 31 de agosto de 1976, Mario Ramón Beteta, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, anunció el abandono de la paridad sostenida 22 años; al mismo tiempo señaló una serie de medidas complementarias, entre ellas un impuesto sobre utilidades excedentes derivadas del ajuste cambiario y el efecto inflacionario que dicho ajuste puede tener''.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> La información, como en la mayoría de los resúmenes de las modificaciones fiscales, se sacaron de las revistas de Comercio Exterior, de la Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos de la Federación y de las adecuaciones fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>7</sup> SECCION NACIONAL de la Revista de Comercio Exterior, junio de

En el régimen de las personas físicas se redujo el impuesto para ingresos menores de 7,000 pesos mensuales, lo cual equivale alrededor de dos veces el salario mínimo y se dispuso, además, la acumulación parcial (20%) de las ganancias por la venta de inmuebles en el ingreso global de las personas físicas.

Salario mensual	Impuesto mensual anterior	Impuesto mensual anterior	Reducción impositiva mensual	Reducción impositiva anual
4000	239.00	186.88	42.12	505.44
5000	347.60	327.13	18.47	221.64
6000	469.50	465.53	3.97	47.64

Fuente: Revista de Comercio Exterior, enero de 1977.

De 1978 a 1981, en la segunda fase de la política tributaria, se propuso eliminar la tasa complementaria sobre las utilidades brutas extraordinarias, se suponía que habían desaparecido las condiciones que le dieron origen. Además, se sustituyó el concepto de empresas por el de sociedades mercantiles.

Pero las reformas más importantes en el impuesto sobre la renta se dirigen al impuesto al ingreso global de las personas físicas. En realidad, las modificaciones redujeron las tasas de los impuestos a las personas físicas de bajos ingresos; en 1978 disminuyen los impuestos hasta un ingreso de 11,250 pesos mensuales; en 1979 se mejoran las tarifas del impuesto y se propuso una deducción general equivalente al salario mínimo en cada zona

del país; en 1981 hay otras modificaciones en las tarifas de los estratos medios y bajos de ingresos de las personas físicas, de ese modo se proponía reducir la carga fiscal de los causantes de bajos ingresos y, finalmente, en 1981, las modificaciones fiscales abarcaron dos grandes aspectos del sistema tributario: 1) se agruparon un conjunto de disposiciones con el fin de darle más claridad al ordenamiento y 2) se hicieron ajustes legales para ampliar la generalidad del tributo e impedir la evasión de impuestos.

En la última fase de la política tributaria, las modificaciones fiscales desgravaron una vez más a los grupos de ingresos medios y bajos, la reducción de los impuestos equivalía aproximadamente a una reducción de 15% de la carga impositiva de los contribuyentes con ingresos de uno a tres veces el salario mínimo. Asimismo, las modificaciones fiscales propusieron ampliar la base gravable del impuesto y evitar la elusión de los impuestos que se realiza por medio de los precios de transferencia entre las empresas, por ejemplo, se eliminan bases especiales de tributación que se aplican a las industrias de la construcción y se gravó conforme al régimen del ISR.

### 3.1.2.2 El Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y el Impuesto al Valor Agregado.

Dentro del conjunto de modificaciones fiscales en el período de crecimiento de la recaudación de impuestos, sobresale, sin duda, la sustitución del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) por el impuesto al valor agregado (IVA). El nuevo impuesto fue aprobado

en 1979 pero entró en vigor en enero de 1980.

Una de las razones que llevó a sustituir el ISIM por el IVA fue el efecto acumulativo del primer impuesto. El ISIM es un impuesto que grava en forma independiente cada etapa de la producción, lo cual hacía que se cobraran impuestos sobre los impuestos anteriores (efecto acumulativo o de cascada). En cambio, el IVA es un gravamen indirecto que se traslada al ingreso a través de los precios, como el impuesto que sustituye, pero no produce ese efecto acumulativo o de cascada. Las características del IVA se pueden resumir en los siguientes términos:

''El IVA se define como el impuesto que corresponde al valor que se adiciona a los bienes y servicios al pasar por las diferentes etapas de la producción o comercialización. El valor agregado se integra por los aumentos de precios que registran las mercancías en cada fase de sus ciclos productivos y de distribución hasta llegar a su último destino. Por ello, se supone que un tributo al valor agregado no genera efectos acumulativos, pues su incidencia se determina con base en los precios y no sobre el número de etapas en que se produce el valor de los artículos''.<sup>8</sup>

Además del inconveniente del efecto acumulativo del impuesto sobre ingresos mercantiles, otro problema importante eran las consecuencias desfavorables en los precios de las mercancías que atravesaban por varias etapas del procesos productivo. Las mercancías más afectadas por el efecto acumulativo eran los bienes de consumo generalizado que pasaban por varios intermediarios, por

---

<sup>8</sup> EL ISIM SE JUBILA Y DEBUTA EL IVA. Sección nacional de la Revista de Comercio Exterior, enero de 1980.

lo cual, el impuesto creaba un efecto inflacionario.

En México, el IVA se aplicó a nivel federal pero administrado por los estados. La tasa del impuesto fue del 10% por lo que el efecto en los precios era menor que el efecto acumulativo del ISIM (12.5%). Por lo tanto, se suponía, el impuesto no era un factor que iba a presionar el aumento de precios. El IVA, según un ensayo de la revista de Comercio Exterior, gravó la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y la importación de mercancías y servicios. Los sujetos del impuesto son las personas físicas o morales o las unidades económicas que realizan operaciones gravadas en el territorio nacional, y la base macroeconómica del impuesto es igual al PIB a costa de factores menos la inversión, más las importaciones menos las exportaciones, lo que equivale al consumo total menos las exenciones previstas.<sup>p</sup>

Basta señalar que al entrar en vigor la ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se derogaron 18 impuestos federales. Entre los impuestos derogados se encontraban: La ley del impuesto sobre reventa de aceite y grasas lubricantes; la ley del impuesto sobre compraventa de primera mano de alfombras, tapetes y tapices; la ley del impuesto sobre automóviles y camiones ensamblados; ley del impuesto a la producción de cemento; ley del impuesto sobre cerillos y fósforos; ley del impuesto sobre compraventa de primera mano de artículos eléctricos, aspiradoras y pulidoras; ley del impuesto sobre llantas y cámaras de hule; ley del impuesto por

---

<sup>p</sup> EL ISIM SE JUBILA Y DEBUTA EL IVA, op. cit.

motores diesel y motores que usan gas licuado; ley de compraventa de artículos de vidrio; impuesto de 10% sobre las entradas brutas de ferrocarriles; impuesto sobre el uso de agua en la producción de fuerza motriz; ley del impuesto sobre explotación forestal y la ley del impuesto y derechos a la explotación pesquera; entre otros impuestos.

En 1982, las modificaciones en el IVA tuvieron como propósito ampliar la generalidad del tributo y adecuarlo al nuevo código fiscal, por ejemplo, uso o goce temporal de inmuebles, la prestación de transporte de servicio aéreo, telefónico o de energía eléctrica que se prestaba parcial o totalmente en franjas fronterizas y las zonas libres del país, se gravaron con tasas de 10% en lugar de 6% que se aplicó hasta 1981.

### 3.1.2.3 Otras Medidas y Reformas Fiscales.

Además de las medidas y reformas fiscales en el impuesto sobre la renta y la sustitución del impuesto sobre ingresos mercantiles por el impuesto al valor agregado, en febrero de 1981 se agruparon en una nueva ley los gravámenes especiales a la compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, envasamiento de bebidas alcohólicas, producción y consumo de cerveza, venta de gasolina, tabacos labrados, seguros y teléfonos. La nueva ley se llamó ley de impuestos especiales sobre producción y servicios.

Para reordenar las relaciones fiscales en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), en ese mismo año entró en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal.

Por otro lado, de acuerdo a la ley de ingresos, Petróleos

Mexicanos tiene un sistema especial de impuestos. La ley señaló una tasa de 16% sobre los ingresos brutos para cubrir algunos de los impuestos que paga PEMEX, impuestos como los que se fijan a la producción y sus derivados, además, la ley de ingresos fijó una tasa de 12% sobre la venta de productos petroquímicos de PEMEX. Para cubrir estas dos tasas, el organismo (PEMEX), debió realizar un pago provisional diario, incluyendo días inhábiles. La misma ley facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para modificar dicho pago provisional cuando el incremento de los ingresos de PEMEX fuera mayor. Las modificaciones fiscales en los impuestos que paga PEMEX se resumen en el siguiente cuadro:

Régimen de Impuestos que paga PEMEX

Concepto	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Exportación de crudo gas natural y sus derivados (%)	n. d.	n. d.	n. d.	50*	58	58.7
Producción de petróleo	16	16	17	18	27	27
Petroquímica básica	12	12	12	13	15	15
Pago diario (millones de pesos)	15	22	27	32	65	102

n. d. no disponible

\* En 1979 las ventas al extranjero de gas natural y sus derivados, tenían una tasa de 5%, a partir de 1980 se aplicó una sola tasa a las exportaciones de crudo y a las de gas natural y sus derivados.

Fuente: Revista de Comercio Exterior, febrero de 1981.

En 1982 el régimen especial de PEMEX no cambió excepto el impuesto a la exportación de crudo, gas natural y sus derivados. La tasa de los impuestos sobre producción y petroquímica básica es de 27 y 15 por ciento, respectivamente. El pago diario provisional es igual que en 1981, de 102 millones de pesos. La tasa que se aplicó

a los ingresos de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados fue de 57.6114 por ciento, inferior a la de un año anterior, que fue de 58.7624 por ciento. Este último porcentaje, más el impuesto adicional de 1% sobre las ventas al exterior de petróleo, vigente en 1981, da una carga impositiva global de 59.35%, idéntica a la que resultaba de incorporar la tasa de 3% de dicho impuesto en vigor a partir del 1o. de enero de 1982 con la tasa de 47.6214 por ciento.

Esas medidas y reformas en los impuestos se complementaron con un conjunto de modificaciones tributarias de poca importancia en la recaudación de impuestos, por ejemplo, en ese mismo año entró en vigor un nuevo código fiscal; se aplicó un nuevo régimen aduanero; así como ajustes a la base del impuesto a los automóviles nuevos, la estructura de cuotas de tenencia y uso de vehículos (automóviles, aeronaves, embarcaciones y motocicletas).

### 3.1.3 Estructura de Impuestos.

Durante el largo período de desarrollo económico, los impuestos cumplieron con los propósitos de la política tributaria. Las reformas tributarias estimularon la formación del ahorro interno al reducir la base y la tasa impositiva de los ingresos personales; estimularon la inversión a través de exenciones de impuestos en los beneficios de las empresas destinados a la reinversión en actividades productivas. Sin embargo, la recaudación de ingresos no creció significativamente respecto al PIB, y esto se debe a que la política impositiva no se propuso fines específicos de captación de impuestos.

En ese tiempo, la estructura de impuestos sustituyó lentamente los impuestos al comercio exterior por los impuestos que dependen del PIB como forma fundamental de recaudación de ingresos. A fines de 1978, la recaudación de impuestos del Gobierno Federal dependía fundamentalmente de los impuestos sobre la renta, los impuestos indirectos internos y los impuestos al comercio exterior. Sin duda, los impuestos más importantes para la recaudación eran los impuestos sobre la renta y los impuestos indirectos internos. Los impuestos al comercio exterior poco a poco perdieron importancia relativa y sus propósitos no eran precisamente captar ingresos, aún así, eran significativos en la recaudación de impuestos.

En los años de 1977 a 1982 la proporción de los impuestos respecto al PIB aumentó de 12% en 1977 a 16% en 1982, aproximadamente tres puntos porcentuales respecto al PIB, ésto significó un incremento real de 356 miles de millones de pesos, una cifra realmente impresionante si lo comparamos al crecimiento anterior. Sin embargo, el incremento de la recaudación se debió casi exclusivamente al incremento de los ingresos tributarios derivados de los ingresos petroleros; en cambio, los ingresos no petroleros se estancaron entre el 10% y el 11% en proporción al PIB.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los ingresos presupuestales del Gobierno Federal están integrados por los ingresos corrientes y los ingresos de capital. A su vez, los ingresos corrientes están compuestos por los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos). Para fines de este trabajo, solo tomamos en cuenta los ingresos tributarios porque son la fuente tradicional de ingresos y la base fundamental para financiar los gastos del Gobierno Federal.

PROPORCIÓN DE INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL RESPECTO AL PIB  
PORCENTAJES

CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
INGRESOS TOTALES	11.9	12.5	13.0	13.5	15.2	15.4	16.0
INGRESOS PETROLEROS	1.1	1.6	1.7	2.0	4.1	4.2	5.9
Impuestos PEMEX	0.7	1.0	1.2	1.6	3.7	3.8	4.7
Impuestos a la Gasolina	0.5	0.6	0.5	0.5	0.3	n.s.	1.2
INGRESOS NO PETROLEROS	10.8	10.9	11.3	11.4	11.2	11.4	10.5
Impuesto sobre la renta	4.8	5.1	5.7	5.6	5.5	5.6	4.7
Sociedades Mercantiles	2.4	2.0	2.3	2.6	2.7	2.7	1.8
Personas Físicas	2.3	2.5	2.8	2.5	2.4	2.4	2.5
Trabajo	1.8	2.0	2.2	1.8	1.7	1.8	1.8
Capital	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5
Otros	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
Otros Conceptos I.S.R.	n.s.	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Impuestos Especiales	3.9	3.2	3.2	3.4	3.4	3.5	3.1
I.S.I.M. - I.V.A.	2.2	1.9	2.1	2.4	2.6	2.8	2.6
Producción y Servicios	1.7	1.1	1.1	1.0	0.6	0.6	0.6
Tabaco	0.3	n.s.	0.3	0.3	0.1	0.1	0.2
Alcohol	0.2	n.s.	0.2	0.2	0.1	0.1	n.s.
Otros	1.2	0.6	0.6	0.6	0.4	0.4	0.3
Impuesto al Comercio Exterior	1.1	0.9	0.8	1.0	1.0	1.1	0.8
Importaciones	0.9	0.6	0.6	0.9	0.9	1.1	0.8
Exportaciones	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	n.s.	n.s.
Erogaciones	0.1	n.s.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Otros impuestos	n.s.	0.9	0.8	0.7	0.6	0.2	0.1
Ingresos no tributarios	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.9	1.0
Ingresos de Capital	0.1	0.1	0.1	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.

Fuente: DIRECCION GENERAL DE PLANEACION HACENDARIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DE LOS INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.

### 3.1.3.1 Ingresos Petroleros.

Los ingresos petroleros (impuestos que paga PEMEX y el impuesto a la gasolina), se incrementaron en proporción al PIB de 1.6% en 1977 a 16% en 1982, es decir, un incremento real de 230.0 miles de millones de pesos de 1980.

El crecimiento de los ingresos petroleros cambió totalmente la estructura de impuestos del gobierno. Los ingresos petroleros, en el total de ingresos presupuestales del gobierno federal, pasaron de 12.5% en 1977 a 35.8% en 1982. Este incremento de los ingresos petroleros se debió principalmente a los impuestos que paga PEMEX: Mientras los impuestos que paga PEMEX aumentaron su participación en la recaudación de ingresos, los impuestos especiales a la gasolina crecieron muy poco, de 4.6% en 1977 a 7.4% en 1982, una cantidad mucho menor, comparada con el aumento de otros impuestos que paga PEMEX. Las causas no se pueden atribuir solo a los cambios en el régimen especial de impuestos a PEMEX, que fueron muy importantes en ese tiempo, sino también al aumento de los ingresos por el volumen y el precio internacional del petróleo, que aumentaron considerablemente en ese período.

Finanzas de la Industria del Petróleo. 1976-1982  
(millones de pesos)

Años	Ingresos Brutos	Impuestos pagados
1976	45483	9682
1977	76251	19764
1978	100904	30283
1979	166334	62390
1980	334907	158107
1981	470950	242706
1982	1135334*	317040

\* Tipo de cambio 57.44 pesos por dólar.

Fuente: México en Cifras. Nacional Financiera.

**ESTRUCTURA DE INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL**  
(Millones de pesos corrientes)

CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>INGRESOS TOTALES</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>INGRESOS PETROLEROS</b>	8.9	12.5	13.4	15.2	26.5	26.7	36.8
Impuestos PEMEX	4.8	7.9	9.3	11.7	24.0	24.5	29.4
Impuestos a la Gasolina	4.2	4.6	4.1	3.5	2.5	2.2	7.4
<b>INGRESOS NO PETROLEROS</b>	91.1	87.5	86.6	84.8	73.5	73.3	63.2
Impuesto sobre la renta	40.3	40.7	44.0	41.9	36.2	35.8	29.7
Sociedades Mercantiles	20.3	16.2	17.7	19.6	18.0	16.9	10.8
Personas Físicas	19.5	20.4	21.9	18.3	15.3	16.0	15.9
Trabajo	15.1	16.2	17.6	13.7	11.6	11.9	11.7
Capital	3.2	2.8	2.9	3.3	3.0	3.2	3.3
Otros	1.0	1.3	1.4	1.3	0.7	0.9	1.0
Otros Conceptos I.S.R.	0.5	4.1	4.0	4.0	2.9	2.9	2.9
Impuestos Especiales	33.1	25.9	24.5	25.5	21.8	22.5	19.9
I.S.I.M. - I.V.A.	18.5	16.9	15.9	17.7	17.3	18.1	16.0
Producción y Servicios	14.5	8.9	8.6	7.7	4.5	4.4	3.9
Tabaco	2.6	2.3	2.2	2.0	1.1	1.2	1.2
Alcohol	1.6	1.4	1.4	1.2	0.9	0.8	0.5
Otros	10.3	5.3	5.0	4.6	2.6	2.4	2.3
Impuesto al Comercio Exterior	9.2	7.0	5.9	7.1	6.8	7.1	5.4
Importaciones	7.5	4.7	5.0	6.6	6.5	7.0	5.3
Exportaciones	1.7	2.3	0.8	0.5	0.3	0.0	0.1
Erogaciones	1.2	1.1	1.0	1.0	0.8	0.8	0.8
Otros impuestos	0.7	7.5	6.1	4.9	3.5	1.8	0.7
Ingresos no tributarios	5.7	4.6	4.5	4.1	4.1	5.3	6.3
Ingresos de Capital	0.9	1.2	0.9	0.2	0.3	0.1	0.5

FUENTE: CUADRO ELABORADO EN BASE A LA INFORMACION DE LA DIRECCION GENERAL DE PLANEACION HACENDARIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

### 3.1.3.2 Ingresos no Petroleros.

La participación de los ingresos no petroleros en la estructura de impuestos se sostiene entre el 10% y 11% respecto al PIB en el período 1977 a 1982. El crecimiento real de la recaudación de ingresos por los impuestos no petroleros fue sólo de 124.2 miles de millones de pesos, mucho menor al crecimiento de los ingresos por impuestos que paga PEMEX.

El estancamiento de estos ingresos redujo su participación relativa en los ingresos presupuestales del Gobierno Federal; la proporción de los ingresos cayó de 87.4% en 1977 a 63.2% en 1982, es decir, más del 20% de los ingresos presupuestales del gobierno. Esto se debió, sobre todo, a la reducción de los ingresos tributarios; el impuesto sobre la renta bajó de 40.7% en 1977 a 29.7% en 1982; los impuestos especiales cayeron de 33% en 1977 a 19.9% en 1982, y los impuestos al comercio exterior de 9.2% a 5.4%.

Sin embargo, a pesar de que la proporción de los impuestos respecto a los ingresos totales presupuestales del gobierno se redujeron considerablemente, la carga tributaria de los impuestos se mantuvo a un mismo nivel, por ejemplo, el impuesto sobre la renta pasó de 5.1% en 1977 a 4.7% en 1982; los impuestos especiales sobre producción y servicios pasaron de 3.2% en 1977 a 3% en 1982 y los impuestos la comercio exterior se sostuvieron alrededor del 1% en el mismo tiempo.

Las modificaciones más importantes se registraron dentro del impuesto sobre la renta. De 1977 a 1981 la carga tributaria se incrementó de 5.1% a 5.6%, respectivamente; pero en 1982 la carga tributaria cayó a 4.7%. Esto fue consecuencia, sin duda, del

TASA DE CRECIMIENTO REAL DE LOS INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL  
(1980 = 100)

CONCEPTO	1977/76	1978/77	1979/78	1980/79	1981/80	1982/81
INGRESOS TOTALES	8.2	13.1	15.7	25.3	10.3	2.6
INGRESOS PETROLEROS	51.9	20.9	27.1	123.3	11.5	41.1
Impuestos PEMEX	80.7	33.2	41.6	163.5	10.4	23.0
Impuestos a la Gasolina	19.4	1.0	-3.1	-8.6	-4.0	248.2
INGRESOS NO PETROLEROS	4.0	11.9	10.7	11.4	9.9	-11.4
Impuesto sobre la renta	9.7	22.0	7.6	10.8	9.0	-14.8
Sociedades Mercantiles	-13.2	23.2	25.1	17.8	3.5	-34.1
Personas Físicas	13.0	21.5	-5.6	7.1	15.6	1.8
Trabajo	16.4	23.0	-11.8	8.1	13.5	0.4
Capital	-8.5	16.1	29.2	15.9	15.6	6.3
Otros	37.5	18.1	3.1	-29.9	46.8	7.2
Otros Conceptos I.S.R.	855.6	11.0	11.6	-7.0	10.3	6.1
Impuestos Especiales	-15.3	6.8	17.7	9.9	13.5	-9.0
I.S.I.M. - I.V.A.	-0.8	6.1	26.0	25.3	14.9	-9.1
Produccion y Servicios	-33.6	8.4	2.4	-25.4	8.1	-8.8
Tabaco	-4.9	6.3	2.9	-31.4	29.1	-2.2
Alcohol	-11.0	10.3	-5.8	-9.4	3.4	-38.4
Otros	-44.3	6.3	3.8	-27.1	2.3	-2.7
Impuesto al Comercio Exterior	-18.6	-4.2	36.8	21.4	15.4	-21.6
Importaciones	-33.1	22.1	48.1	26.3	19.7	-23.2
Exportaciones	1.1	-59.4	-30.7	-19.0		
Erogaciones	-6.3	6.9	8.6	5.8	16.6	-6.3
Otros impuestos	942.9	-2.1	-8.4	8.1	-43.9	61.4
Ingresos no tributarios	13.5	9.4	5.3	27.6	40.7	23.2
Ingresos de Capital	38.8	-10.0	-73.4	58.4	-73.6	660.0

FUENTE: CUADRO ELABORADO EN BASE A LA INFORMACION DE LA DIRECCION GENERAL DE PLANEACION HACIENDARIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DE LOS INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.

comportamiento de los impuestos a las sociedades mercantiles: Mientras los impuestos a las personas físicas crecieron en términos reales, en 1982 el crecimiento de las sociedades mercantiles fue negativo. Por otro lado, los impuestos al trabajo y los impuestos al capital, en el impuesto a las personas físicas, no cambió notablemente: El impuesto al trabajo se sostuvo entre el 2% y 1.8% respecto al PIB, en cambio, los impuestos al capital se mantuvieron entre el 0.4% y 0.5% en proporción al PIB.

En realidad, la recaudación de impuestos en los propósitos de la política tributaria jugaron un papel importante. Los propósitos generales de la política impositiva eran aumentar la carga en los grupos de elevados ingresos y reducir, al mismo tiempo, la carga tributaria de los grupos de medianos y bajos ingresos; adecuar los patrones de consumo a una estructura más racional; estimular el ahorro, captar recursos para financiar una mayor proporción del gasto público; reducir las presiones inflacionarias y ayudar a crear las condiciones para un crecimiento sólido y sostenido. Es decir, los propósitos de recaudación de la política tributaria eran distribuir la carga tributaria de acuerdo a la capacidad económica global de las empresas y personas físicas.

Pero la recaudación de impuestos no cumplió con los propósitos de la política tributaria; el aumento de la recaudación se basó en un solo sector, el sector petrolero, mientras los impuestos a otras empresas y los impuestos a las personas físicas prácticamente no cambiaron. Si bien las principales modificaciones fiscales se propusieron reducir las tarifas a los ingresos medios y bajos, para redistribuir la carga tributaria y eliminar los efectos

desfavorables de la inflación en la distribución del ingreso, solo en 1978 y 1981, cuando se reduce la tasa de crecimiento real del impuesto al trabajo -en donde se agrupan las personas físicas de medianos y bajos ingresos- es cuando las modificaciones favorecieron a estos sectores. En contraste, en los años restantes, las medidas y reformas fiscales no tuvieron los efectos esperados en la distribución de la carga tributaria, esto es así porque la tasa de crecimiento nominal y la tasa de crecimiento real del impuesto al trabajo fue muy elevada.

Además, la recaudación de impuestos no fue un elemento para reducir las presiones inflacionarias y no fue suficiente para financiar el gasto y crear las condiciones de estabilidad para un crecimiento sólido y sostenido.

Sobre la inflación, dice John Eatwell:

''... el ritmo de la inflación en 1980, puede explicarse claramente por el alza en los costos que enfrentó el sector manufacturero en el curso del año. El aumento en los costos unitarios primos en dólares fue del orden de 17.4% tan solo tres puntos mayor que en Estados Unidos. Esta cifra está compuesta de un incremento de 16% en el costo de materiales y de un aumento de 20% en los salarios por unidad de producto. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de los precios se aceleró al 25% en el sector manufacturero, lo cual indica que 7 puntos de la tasa de inflación fueron provocados por un aumento en los márgenes brutos de ganancia''.

''Esta diferencia de 7 puntos es el factor clave en la aceleración del proceso inflacionario en 1980. Puede ser atribuido

al efecto del impuesto al valor agregado del 10%, que se introdujo al principio del año, y al sustancial aumento de las tasas de interés que, por así decirlo, han convertido a los productores industriales en recaudadores de impuestos para el sector financiero".<sup>11</sup>

A las presiones inflacionarias de los impuestos se sumaron otras dos consecuencias desfavorables para el crecimiento económico. Un problema fue que la captación de ingresos del sistema tributario no creció convenientemente al aumento del gasto del Gobierno Federal, el cual aumentó, al mismo tiempo, el déficit del Sector Público; el otro problema, vinculado íntimamente al anterior, fue el aumento tanto del endeudamiento externo como del interno, que desequilibró la balanza de pagos por el servicio de la deuda externa y creó inflación al atar indebidamente la política monetaria y financiera al problema del déficit público.

De 1976 a 1982, el déficit financiero del Gobierno Federal aumentó de 4.5% en proporción al PIB en 1976 a 11.9% en 1982. La proporción más baja fue de 2.9% en 1978 y la más alta de 11.9% en 1982.

---

<sup>11</sup> Eatwell, John y Singh, Ajit. ¿SE ENCUENTRA SOBRECALENTADA LA ECONOMÍA MEXICANA? UN ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS DE POLÍTICA ECONÓMICA A CORTO Y MEDIANO PLAZO. Economía Mexicana. Centro de Investigación y Docencia Económica. Núm. 9, 1981. pp. 259-268.

Déficit Financiero del Gobierno Federal en Proporción  
al PIB. 1976-1982.

Años	Proporción
1976	4.5
1977	3.3
1978	2.9
1979	3.3
1980	3.0
1981	6.5
1982	11.9

Fuente: Cuadro elaborado en base a datos del PIB de los informes anuales del Banco de México y Déficit Financiero de la Dirección General de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por supuesto, el déficit financiero del Gobierno impidió reducir el enorme endeudamiento del Sector Público. Por tanto, Por un lado, los requerimientos financieros internos del gobierno federal crecieron de 40.8 miles de millones de pesos en 1977 a 375.1 miles de millones de pesos en 1981; y los recursos externos pasaron de 51.8 a 23.7 miles de millones de pesos en los mismos años. Es decir, aumentó exclusivamente el endeudamiento interno. Por lo cual, parte de la responsabilidad del endeudamiento fue la insuficiente recaudación de impuestos.<sup>12</sup>

Con todo esto, podemos afirmar que el sistema tributario mantuvo los vicios que detuvieron el ritmo de crecimiento de la recaudación de impuestos: una estructura con una baja proporción de los impuestos respecto al PIB, apoyada en un reducido número de

---

<sup>12</sup> Los datos fueron tomados de los Informes Anuales del Banco de México. (varios años).

causantes y que sostuvo un régimen impositivo que privilegió a determinados sectores y empresas.

### 3.2 ETAPA DE ESTANCAMIENTO DE LA RECAUDACION DE IMPUESTOS (1983-1988).

Después de haber crecido sorprendentemente más de tres puntos porcentuales respecto al PIB durante el período anterior, en esta etapa la recaudación de impuestos se estanca entre el 15% y 16% en proporción al PIB. El problema es interesante porque surge en torno de una economía que vive una profunda crisis económica y en el marco de una reorientación en los objetivos de la estrategia del gobierno; particularmente, la importancia de la política impositiva en los propósitos de recaudación de ingresos.

#### 3.2.1 Política Económica.

En este período, la economía inició en condiciones de un bajo nivel de actividad y culminó con una aparente recuperación en 1987, 1988 y 1989. El nivel y ritmo de actividad fue acompañado de un aumento de la inflación, déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y problemas entre los ingresos y gastos del Sector Público. Según el CIDE, los problemas no fueron causados exclusivamente por la caída del valor de las exportaciones de petróleo, como lo hacía pensar el gobierno, sino, además, por la política económica que fue adoptada en ese momento.

En 1983, la economía se encontraba en una crisis importante, la más grave y profunda que se tiene conciencia después de la gran depresión de 1929, el crecimiento real del PIB fue de -4%. En 1984

y 1985, la economía parecía recuperar las bases de un crecimiento sólido y sostenido, pero en la segunda mitad de 1985, las condiciones se tornaron desfavorables, y en 1986 otra vez cae el PIB, ahora en -3.8% en términos reales. Respecto al nivel y ritmo de actividad, dice la revista del CIDE:

''La fuerte caída del producto interno bruto se debió, en orden de importancia a: 1) la disminución del gasto en consumo privado, 2) el decremento de la formación bruta de capital y 3) la caída de las exportaciones de petróleo. El crecimiento positivo en los demás componentes del producto interno bruto fue marginal, por lo que no modificaron significativamente los efectos negativos de la caída del consumo, la inversión y las exportaciones de petróleo. La contracción del consumo privado refleja los efectos combinados de la caída de los salarios reales, el aumento del desempleo, el alza de las tasas de interés y las restricciones crediticias. Por su parte, la disminución de la formación bruta de capital, principalmente del sector privado, es consecuencia de la caída en la demanda, la mayor tasa de rendimiento esperada en la inversión financiera con respecto a la inversión productiva, la depresión en el valor real de los activos físicos y, finalmente, las restricciones de crédito durante el año''.<sup>13</sup>

Por lo tanto, los problemas no fueron atribuidos exclusivamente a la caída del valor de las exportaciones de petróleo, como lo hacía pensar el gobierno, sino, en parte, por la

---

<sup>13</sup> EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MEXICANA. Revista de Economía Mexicana, Centro de Investigación y Docencia Económica. Núm. 8, 1987. pp. 0-28.

política de estabilización adoptada a fines de 1985: la devaluación del tipo de cambio, las tasas de interés y la política fiscal restrictiva.

En 1987 y 1988, la economía recuperó las tasas de crecimiento positivas; el PIB creció 1.4% en 1987 y 1.1% en 1988. La actividad estuvo íntimamente vinculada a un aumento de precios, un incremento del déficit público y desequilibrios importantes en la cuenta corriente de la balanza de pagos, pero la aparente recuperación fue muy lenta e inestable.

Tasas de Crecimiento Real del PIB, 1983-1988.

Años	Incrementos
1983	-4.2
1984	3.6
1985	2.6
1986	-3.8
1987	1.4
1988*	1.1

\* Cifras Preliminares.

Fuente: Tasas calculadas en base a los datos del PIB de los Informes Anuales del Banco de México.

Uno de los problemas importantes que acompañó el nivel y ritmo de actividad económica, y una de las causas que condicionó la instrumentación de una política económica contraccionista fue la inflación.

La inflación, medida por el índice de precios al consumidor, que había alcanzado un crecimiento de 58.5% en 1982, en 1983 se elevó a 101.9%. En 1984 y 1985 la inflación bajó en 65.5% y 57.7%, respectivamente. Pero en 1987 aumenta a 131.8%, y en 1988 disminuye

a 116.7%. Las causas que obligaron a aumentar los precios se atribuyeron a la devaluación de 1982, que aumentó los precios a través de los costos de importación, y la revisión constante de los precios de bienes y servicios del Sector Público.

Indice de Precios al Consumidor, 1983-1988.  
(Base 1978=100)

Años	Base 1978=100*	Incremento**
1983	612.9	101.9
1984	1014.1	65.5
1985	1599.7	57.7
1986	2979.2	86.3
1987	6906.6	131.8
1988***	14791.2	116.7

\* Los índices anuales son promedios de los índices mensuales.

\*\* Tasas de crecimiento respecto al mismo periodo del año anterior.

\*\*\* Cifras preliminares.

Fuente: Indices de Precios. Indicadores Económicos. Banco de México.

Quizá fue en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos en donde la devaluación del tipo de cambio y la deflación de la demanda de la política económica, tuvo los resultados esperados. En 1983, la cuenta corriente de la balanza de pagos registró un superavit de 5418.4 millones de dólares, pero en 1984 y 1985 disminuyó hasta transformarse en un déficit de 1672.7 millones de dólares en la crisis de 1986. En 1987 la cuenta recuperó el superávit, sin embargo, en 1988 el déficit aumentó en 2901.2 millones de dólares. En general, los resultados fueron buenos, más allá de lo esperado por la política económica. Esto fue consecuencia del aumento de las exportaciones, que respondieron a

las modificaciones del tipo de cambio, y la reducción de las importaciones, por la política de contracción de la demanda. Esto último ha llevado a unas personas a sostener que los ajustes de la balanza de pagos se debieron más a la contracción de la demanda que al aumento de las exportaciones.

Déficit Comercial y en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos, 1983-1988.(millones de dólares)\*

Años	Déficit Comercial	Déficit en cuenta corriente
1983	-13761.1	-5418.4
1984	-12941.7	-4238.5
1985	- 8451.6	-1236.7
1986	- 4598.6	1672.7
1987	- 8433.3	-3966.5
1988**	- 1753.7	2901.2

\* El signo (\*) indica un superávit, tanto en la cuenta comercial como en la cuenta corriente.

\*\* Cifras preliminares.

Fuente: Indicadores Económicos. Banco de México.

Otro problema que no tuvo la misma suerte que la balanza de pagos fue el insistente déficit del Sector público. DE 1983 a 1987, el déficit financiero en proporción al PIB creció de 8.51% a 16.07%, y aunque en 1988 disminuyó a 12.26%, el problema creó dependencia del crédito interno como del crédito externo (endeudamiento público externo). Las consecuencias desfavorables del financiamiento del déficit público y el enorme endeudamiento externo, preocupó tanto al gobierno que uno de los objetivos importantes de la política económica fue mejorar las finanzas públicas.

Déficit del Sector Público en Proporción al PIB. 1983-1988.

Años	Déficit Económico	Déficit Financiero
1983	7.47	8.51
1984	7.19	8.54
1985	8.04	8.57
1986	14.86	15.96
1987	13.40	16.07
1988*	9.57	12.28

\* Cifras preliminares.

Fuente: Dirección General de Informática y Evaluación  
 Hacendaria de la Secretaría de Hda. y Crédito Público.

Para el gobierno, la crisis fue provocada por factores internos y factores externos. Entre los factores externos se citaron los bruscos cambios del contexto internacional: caída de los precios del petróleo, las bruscas alzas de las tasas de interés, los límites precisos al endeudamiento externo, etc. A esos factores se sumaron dos elementos de particular importancia, por un lado, los desequilibrios estructurales de la economía y por otro, las repercusiones desfavorables de la política de estabilización en el nivel y ritmo de actividad económica.

Para superar la crisis de 1982 y crear las condiciones propicias para el desarrollo del país, el gobierno instrumentó un plan de financiamiento para 1983 a 1988. Sin embargo, las desviaciones observadas en los primeros años forzó a reajustar la estrategia de crecimiento en 1986. En realidad, la estrategia era exactamente la misma, excepto el periodo de tiempo en que se tenía que realizar.

El PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica), elaborado por el nuevo gobierno para superar la crisis de 1982, fue

una prolongación de la política de deflación de la demanda agregada que inició en febrero de 1981. En general, los objetivos eran reducir el enorme déficit público, el déficit externo y el nivel de inflación, que se habían deteriorado sensiblemente en la crisis de 1982. Para alcanzar esos objetivos, se utilizaron tres instrumentos básicos de la política económica: la política de ingresos y gastos públicos, la política cambiaria y las tasas de interés. Sobre los objetivos y los instrumentos de la política económica, el CIDE dice lo siguiente:

'El objetivo central del programa es recuperar el equilibrio entre el déficit público, el déficit externo y las tasas de inflación. para ello se pretende eliminar las distorsiones en la estructura de precios relativos generadas por la política económica de la década de los años setenta. La reducción sistemática del déficit fiscal persigue, desde luego, aumentar el ahorro público y sobre todo, desacelerar la inflación a través de una brusca caída en la demanda. La última devaluación de 1982 pretendía modificar los precios relativos frente al exterior y el deslizamiento posterior de la moneda mexicana busca mantener constante el nuevo tipo de cambio real consiguiente. Estas medidas, aunadas a un cambio en los precios relativos de los factores que favorecen el factor escaso (el capital) y va en contra del factor abundante (el trabajo), pretenden asignar recursos hacia ramas en las que México tiene ventajas comparativas. Por esta vía se buscó, a plazo medio, mejorar la balanza de pagos, y a plazo corto, contrarrestar los efectos de la recesión sobre el empleo. Con estas medidas, supuestamente, el nuevo proceso de crecimiento, una vez superada la

crisis, no generará nuevos desequilibrios. Además, estará garantizada la capacidad de enfrentar el servicio de la deuda".<sup>14</sup>

El programa original se estimó para un plazo de cinco años; se suponía que en ese tiempo se crearían las bases de un crecimiento sólido y sostenido de la economía, sin embargo, en 1986 el país enfrentó una nueva crisis económica. Las condiciones en ese año fueron parecidas a las condiciones de la economía en 1982: caída del PIB, fuertes presiones inflacionarias, desajustes en la cuenta corriente de la balanza de pagos y un crecimiento inesperado del déficit público. Pero a diferencia de 1982, según el gobierno, las causas de la crisis se debieron casi exclusivamente a factores externos, particularmente a la caída de los precios del petróleo. Según el CIDE:

"Los problemas de la economía fueron interpretados como fenómenos propios del sobrecalentamiento de la economía ocurrido entre fines de 1984 y principios de 1985. Esta interpretación aunada a las dificultades de obtener nuevos recursos externos, condujeron a las autoridades económicas a diseñar una política restrictiva para 1986. Los objetivos subyacentes fueron los mismos que dominaron la política económica desde 1983, es decir, generar un superávit en la cuenta corriente no factorial suficiente para pagar las obligaciones de deuda externa (intereses y amortizaciones) e incrementar el nivel de reservas

---

<sup>14</sup> EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MEXICANA. Revista de Economía Mexicana del Centro de Investigación y Docencia Económica. Núm. 6. 1984. pp. 9-22.

internacionales''.<sup>15</sup>

Los resultados de 1984 y 1985 hicieron pensar al gobierno que el diagnóstico y las proposiciones de política económica eran las indicadas, entonces la crisis de la segunda mitad de 1985 se debió, según ellos, a una mala instrumentación de la política económica, que no se aplicó con suficiente rigor para obtener los resultados esperados. Por lo tanto, la política económica en 1987 siguió los mismos lineamientos y etapas de la política económica elaborada en 1983, solo que ahora cambió el período de tiempo: lo que la estrategia de política económica de 1983 planeaba crear las bases de un crecimiento sólido y sostenido de la economía en tres años, la política económica de 1987 planeaba las mismas condiciones pero solo en un año. De acuerdo con los "Criterios Generales de Política Económica para 1987" esas etapas eran las siguientes: La primera era la corrección definitiva de los precios relativos; la segunda, la reducción de la inflación, y la última, lograr el crecimiento económico positivo con inflación decreciente. La estrategia de desarrollo, sin duda, estuvo íntimamente vinculada a los cambios en los precios del petróleo.

En 1988, el difícil problema inflacionario obligó a pactar entre los sectores de la economía una estrategia concertada de política económica. La estrategia se llamó Pacto de Solidaridad Económica. En ella los sectores se comprometieron a moderar sus demandas: los obreros los aumentos en sus salarios; los campesinos los aumentos en los precios de garantía; los empresarios aceptaron

---

<sup>15</sup> EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MEXICANA. op cit.

una apertura comercial, reducir sus utilidades y el aumento de precios, el gobierno a reducir el gasto público y desincorporar las empresas no estratégicas o prioritarias.

Para cumplir los compromisos del gobierno en el Pacto, la política propuso aumentar los ingresos más que sus gastos no financieros en 33 billones de pesos, equivalente a 8.3 por ciento de la producción total. Este superávit se lograría tanto por ajustes tributarios y de precios y tarifas, como recortes del gasto público.

En general, los resultados de la política económica no fueron los esperados, tal vez en donde rebasó los objetivos propuestos fue en la balanza de pagos. En contraste, la inflación, aunque se redujo, siempre tuvo presiones a incrementarse y el déficit público aumentó en forma sostenida hasta 1987.

### 3.2.2. Política Tributaria.

La política tributaria constituía un instrumento indispensable de la política de ingresos, para lo cual se propusieron una serie de medidas y reformas fiscales importantes. Esas modificaciones propusieron un aumento de la recaudación de impuestos, mejorar la equidad del sistema tributario mediante la reducción de tasas y ampliación de la base gravable, simplificar los procedimientos fiscales y promover la desconcentración de la actividad económica. Para la recaudación de impuestos, la política impositiva propuso primero un aumento de la carga tributaria proporcional a la capacidad económica de los contribuyentes -basada en el principio de la capacidad de pago-, después a través de dotar de más y

mejores elementos a la administración fiscal.<sup>16</sup>

### 3.2.2.1 Impuesto Sobre la Renta.

Los objetivos de las modificaciones en el impuesto sobre la renta eran atribuirle una mayor progresividad y generalidad al tributo por medio del perfeccionamiento de los métodos de globalización de los ingresos de las personas físicas, de las empresas y de los instrumentos de fiscalización. Al mismo tiempo, se propuso ampliar el régimen general del impuesto y se trataron de corregir deformaciones en la base y tasa impositiva creadas por el proceso inflacionario. Por ejemplo, en 1983 se ajustaron y eliminaron los regímenes especiales de tributación a las actividades de las gasolineras, transportistas y empresas madereras; a partir de ese año, esas actividades se sujetaron al régimen normal del impuesto sobre la renta. Además de otras adecuaciones en el impuesto a las empresas, como la incorporación al régimen general del impuesto de las empresas agropecuarias, se aprobaron deducciones y adiciones que se determinaron al considerar la relación de activos y pasivos financieros: el monto máximo que se podía deducir en el primer ejercicio equivalía a 75% de las inversiones efectuadas durante 1984, 50% en las realizadas en 1985 y 25% las que se llevaron a cabo en 1986.

Según la S.H.C.P. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), las reformas más trascendentales en el impuesto sobre la renta a

---

<sup>16</sup> El resumen de las modificaciones fiscales se tomó de las revistas de Comercio Exterior, de la cuenta de la Hacienda pública Federal y de las adecuaciones fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito público.

partir de 1987, era evitar que el fenómeno inflacionario distorsionara la determinación de la base gravable de las empresas; en ellas destaca el tratamiento para la acumulación o deducción de los intereses reales y de la pérdida o ganancia inflacionaria, las cuales se determinaban cuantificando el índice inflacionario mediante la aplicación de un factor de ajuste al promedio mensual de los créditos y deudas.<sup>17</sup>

Por otro lado, para evitar los efectos desfavorables de la inflación en los grupos de medianos y bajos ingresos, las modificaciones fiscales ampliaron constantemente los límites en donde deberían tributar los causantes menores.

Con el fin de que los aumentos en los salarios nominales no se tradujeran en una carga fiscal mayor -en el impuesto a las personas físicas- y, al mismo tiempo, incrementar la recaudación de impuestos apoyada en los grupos de medianos y bajos ingresos, la política impositiva propuso el desgravamiento gradual de los impuestos a las personas físicas de menores ingresos y tasas adicionales de 10% a las personas físicas que reciben ingresos superiores a cinco veces el salario mínimo, así como la acumulación de los ingresos recibidos por concepto de dividendos. Por ejemplo, en 1985 las reducciones impositivas para los grupos de ingresos bajos fueron desde 91% para ingresos anuales de 400,000 pesos, hasta 17% para las personas físicas que reciben ingresos de cinco millones de pesos.

En lo que corresponde a los ingresos de capital, las

---

<sup>17</sup> Véase: Adecuaciones fiscales 1988, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, enero de 1988, pp. 24-27.

adecuaciones fiscales eliminaron el anonimato en la tenencia de acciones y otros títulos al portador; a partir de ese momento los valores que expidieran deberían ser nominativos. Para complementar estas medidas, en la ley del impuesto se obligó a los causantes acumular los ingresos que obtuvieron por concepto de dividendos: el impuesto lo debió retener la empresa que distribuyó los dividendos; en todos los casos la tarifa máxima del impuesto fue de 55%.

En 1989 se incorporó al sistema impositivo el impuesto al activo de las empresas. El objetivo del impuesto era evitar que empresas que por manipular la declaración fiscal no paguen el impuesto sobre la renta, así como empresas que pagaban una proporción inferior al monto del nuevo impuesto. La tasa se fijó al 2.0% de los activos de las empresas y los sujetos son las sociedades mercantiles y las personas físicas residentes en el país que realicen actividades empresariales, los extranjeros que posean un establecimiento permanente en el país, así como personas que otorguen el uso o goce temporal de bienes para ser utilizado en actividades empresariales.

### 3.2.2.2 El Impuesto al Valor Agregado.

Las modificaciones en el IVA se dirigieron en tres sentidos diferentes: fijar distintas tasas a las actividades que están sujetas al impuesto; ampliar el objeto del impuesto y eliminar las exenciones que se consideraban injustificadas. Para aumentar los ingresos se elevó la tasa general del 10% al 15%, y se gravaron con la tasa del 6% la mayoría de los alimentos industrializados así como todas las medicinas. Los alimentos que integraban la canasta

básica continuaron exentos del impuesto. Pero para los bienes y servicios no indispensables o considerados de lujo, se impuso una tasa del 20%.

Además, para fomentar las actividades agrícolas y culturales, quedaron exentos del impuesto los bienes necesarios para su desarrollo; por ejemplo, las importaciones de bienes usados, como los tractores e implementos agrícolas, libros, periódicos y revistas. Asimismo, se liberó de la carga fiscal la importación de obras de arte que fueron destinadas a la exhibición pública en forma permanente.

### 3.2.2.3 Otras medidas y Reformas Fiscales.

Entre otras adecuaciones fiscales importantes sobresalen los cambios en los impuestos especiales sobre producción y servicios -estos gravámenes están integrados por los impuestos a la venta de la gasolina, tabacos labrados, alcohol, teléfonos, cerveza, seguros y aguas envasadas- reformas en el régimen especial de PEMEX, modificaciones en la ley aduanera y otros cambios menores en otros impuestos pero que en conjunto eran importantes para el sistema tributario.

Las modificaciones en los impuestos especiales sobre producción y servicios se propusieron fines específicos de recaudación, así como, mejorar la estructura de los impuestos; además, se introdujo un nuevo sistema para gravar todas las fases de comercialización de dichos productos.

Por otro lado, hasta 1982, PEMEX contó con un régimen especial de impuestos, la empresa causaba impuestos sobre producción y

petroquímica básica, importaciones, exportaciones de petróleo, gas natural y sus derivados y otros impuestos que pagaba de acuerdo a las leyes establecidas. En 1983 se introdujo a la ley de derechos un capítulo sobre hidrocarburos: la obligación se dividió en un derecho general de 26.8% y uno adicional de 5%, además, en 1985 se creó un derecho extraordinario de 6% sobre el valor del petróleo crudo y gas natural extraído en el territorio nacional, los cuales debería pagar la empresa. A partir de ese momento, únicamente se realizaron pequeñas reformas a las nuevas disposiciones fiscales de PEMEX.

En materia de coordinación fiscal, el gobierno propuso armonizar la estructura tributaria, incrementar la proporción de los ingresos federales a los estados y ampliar las atribuciones de los fiscos locales en materia administrativa y en el establecimiento de fuentes de ingresos para los gobiernos municipales. Asimismo, para estimular la sustitución de importaciones y promover las exportaciones de los productos nacionales, la coordinación en la ley aduanera intentó facilitar los tratamientos en determinados productos, afinar los controles de las transacciones con el exterior y fortalecer la política comercial de México.

Las medidas y reformas fiscales se complementaron con adecuaciones en los impuestos sobre adquisición de inmuebles, tenencia o uso de vehículos y los impuestos sobre automóviles nuevos, todos ellos orientados a recaudar más ingresos para el gobierno. Sin embargo, por la necesidad de ingresos durante la crisis económica, en la política tributaria no hubo una decisión

sería de realizar una profunda reforma fiscal en el sistema tributario, por lo que no hubo cambios significativos en las fuentes más importantes de ingresos.

### 3.2.3 Estructura de Impuestos.

Durante el período de estancamiento, la política impositiva le dió más importancia a la recaudación de impuestos, pero las modificaciones fiscales no influyeron determinadamente en la estructura de impuestos. El crecimiento de la captación de impuestos se detuvo, pero no por la política de ingresos del gobierno, sino por la reducción de ingresos del sector petrolero ocasionada por la caída de los precios del petróleo.

De hecho, la política impositiva y la estrategia de desarrollo giraron alrededor de los precios del petróleo. Concretamente, en la estrategia de financiamiento del desarrollo para 1985-1988, la Secretaría de Hacienda dijo:

"... es indispensable que los efectos desfavorables de la evolución de la economía internacional -particularmente el mercado petrolero- no sean transferidos inmediatamente y en toda su magnitud, a la economía mexicana. Por tanto, la nueva estrategia incluye un mecanismo que liga el financiamiento externo y algunas metas económicas a las variaciones en los precios del petróleo..."<sup>18</sup>

El problema de la política tributaria se debió a que no hizo cambios importantes en los impuestos, solo algunas de las medidas

---

<sup>18</sup> Véase: ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO. Op. Cit. pp. 1214-1232.

influyeron en los ingresos de capital, una de las principales formas de concentración de ingreso personal, pero, en general, el sistema tributario fue incapaz de gravar en forma progresiva a la parte más importante del ingreso nacional; por estas razones no hubo cambios significativos en la estructura de impuestos.

Si comparamos la evolución de la estructura de impuestos durante su fase de crecimiento, con la estructura de impuestos durante el período de estancamiento de la recaudación de ingresos, las características son muy diferentes: mientras de 1977 a 1982 la proporción de los ingresos petroleros respecto al PIB crecieron de 1.6% a 5.9% y los ingresos tributarios del sector no petrolero se estancaron entre el 10% y 11%; en cambio, de 1983 a 1989, los ingresos petroleros cayeron de 8.4% hasta 3.3% y los ingresos tributarios no petroleros aumentaron su participación de 8.2% a 12.1%. Entonces, el crecimiento de la recaudación de impuestos dependió de los ingresos del sector petrolero.

### 3.2.3.1 Ingresos Petroleros.

Como sabemos, hasta 1982 PEMEX causaba impuestos sobre producción, petroquímica básica, importación y exportación de crudo, gas natural y sus derivados, importación de maquinaria y equipo, venta de gasolina y al valor agregado. Sin embargo, en los últimos años las estadísticas oficiales de los ingresos petroleros se reformaron; los ingresos se clasificaban en tres grandes grupos sin especificar el origen de cada uno de los impuestos, estos grupos eran los siguientes: impuestos pagados por PEMEX, impuesto neto de PEMEX y los impuestos a la gasolina. En 1983, el régimen

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL 1983-1988

(PORCENTAJES)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
INGRESOS PRESUPUESTALES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Petrolero	47.1	46.4	45.0	38.3	30.8	20.5	19.5
Impuestos por PEMEX	36.8	34.3	34.3	23.5	15.3	10.9	7.9
I.V.A. Neto de PEMEX	1.6	3.1	2.2	3.0	13.3	9.5	8.1
I.E.P.S. Gasolina	8.7	9.0	8.5	11.8	2.2	0.1	3.5
Sector no Petrolero	52.9	53.6	55.0	61.7	69.2	79.5	80.4
Tributarios	47.2	48.9	49.8	55.6	62.9	72.2	68.1
I.S.R.	22.8	24.4	24.1	26.6	23.2	29.7	29.6
I.V.A.	15.5	15.9	16.3	16.8	18.9	21.4	19.0
I.E.P.S.	4.8	4.2	4.3	5.4	14.7	16.6	32.7
Importación	2.6	2.8	3.8	5.0	4.5	2.7	4.1
Exportación	0.1	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.1
Erogaciones	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7	0.6
Otros	0.8	0.9	0.7	0.8	0.8	1.1	0.9
No tributarios	5.8	4.6	5.2	6.1	6.3	7.2	12.3

FUENTE: CUADRO ELABORADO EN BASE A LOS DATOS DE LA DIRECCION GENERAL DE PLANEACION HACENDARIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

especial de impuestos a PEMEX se sustituye por una ley federal de derechos, que incluyó un derecho general y otro adicional, pero en las estadísticas se siguieron clasificando en los tres grupos anteriores, y no es sino hasta 1987 que se sustituyeron por un consumo interno, exportación y otros.

La participación de los ingresos petroleros en la estructura de impuestos cayó con la caída de los precios del petróleo: en 1983 la proporción de los ingresos petroleros en los ingresos presupuestales fue de 40.7%, mientras que en 1988 la participación fue sólo de 20.6%. Las medidas y reformas fiscales no fueron las determinantes en la caída de la recaudación, la reducción fue causada, especialmente por la caída de los precios del petróleo, que disminuye de 20.40 dólares el barril de petróleo en 1982 a 16.10 dólares en 1987.

Industria del petróleo  
Ingresos e Impuestos generados. 1982-1987.  
(millones de pesos)

Años	Tipo de Cambio*	Ingresos Brutos	Impuestos pagados
1982	57.44	1135334	317040
1983	120.17	1493884	1345300
1984	167.77	3737151	1710880
1985	256.06	5323358	2741998
1986	611.35	6913496	2997858
1987	1366.73	18668090	10192239

\* Pesos por dólar.

Fuente: México en Cifras: 1988.

Aunque los ingresos brutos de PEMEX no disminuyeron -en pesos corrientes- y los impuestos pagados aumentaron a 10,192 mil millones de pesos en 1987, la proporción en los ingresos presupuestales disminuyó por el fenómeno inflacionario.

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL 1983-1988

(Miles de millones de pesos de 1980)\*

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INGRESOS PRESUPUESTALES	823.9	809.4	829.9	755.0	820.5	799.8
Sector Petrolero	387.7	376.0	373.4	214.2	252.9	164.3
Impuestos por PEMEX	303.2	277.9	284.6	163.3	127.7	87.1
I.V.A. Neto de PEMEX	n.s.	24.9	18.2	22.3	109.9	76.3
I.E.P.S. Gasolina	71.7	73.3	70.5	89.2	18.3	0.9
Sector no Petrolero	436.1	433.4	456.4	465.8	567.6	635.7
Tributarios	388.8	396.0	413.6	420.0	515.8	577.7
I.S.R.	188.1	197.4	199.7	200.6	190.4	237.7
I.V.A.	127.6	128.5	135.3	126.4	154.9	171.2
I.E.P.S.	39.3	34.4	35.8	41.2	120.9	133.0
Importación	21.2	22.9	31.3	37.6	36.7	21.3
Exportación	n.s.	n.s.	n.s.	2.9	n.s.	0.2
Erogaciones	4.6	4.8	4.8	5.0	5.1	5.6
Otros	6.8	7.6	6.1	6.3	6.3	8.6
No tributarios	47.4	37.6	42.8	45.8	51.9	57.9

\* LOS DATOS FUERON DEFLACTADOS CON EL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

FUENTE: CUADRO ELABORADO EN BASE A LA INFORMACION DE LA DIRECCION GENERAL DE PLANEACION HACENDARIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DE LOS INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.

### 3.2.3.2 Ingresos no Petroleros.

En los ingresos tributarios no petroleros, la parte más importante de ingresos del gobierno federal, no se realizaron reformas importantes en los impuestos, sin embargo, estos recursos crecieron en proporción al PIB de 8.4% en 1983 a 11.8% en 1988. El crecimiento se explica sobre todo por el aumento de los impuestos especiales a la producción y servicios (IEPyS) y el impuesto al valor agregado (IVA), en donde se concentró el interés por aumentar la recaudación de ingresos.

A diferencia de los impuestos indirectos internos, el impuesto sobre la renta se estancó alrededor del 4% en relación al PIB: Entre los impuestos que se estancaron se encuentran los impuestos a las empresas, que se detuvieron entre el 1.5% y 1.7%; los impuestos a las personas físicas, que crecieron sólo 0.5% en proporción al PIB y los impuestos al capital, que oscilaron entre el 0.5% y el 0.4%. Los impuestos al ingreso personal por productos del trabajo, aunque poco significativo, registró un crecimiento real de 5.5 miles de millones de pesos; al contrario, los impuestos al capital, una de las partes más importantes del ingreso nacional, disminuyeron en términos reales 1.2 miles de millones de pesos.

TASAS DE CRECIMIENTO REAL DE LOS INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL

(Porcentaje)

CONCEPTO	1983/82	1984/83	1985/84	1986/85	1987/86	1988/87
INGRESOS PRESUPUESTALES	9.6	-1.8	2.6	-8.9	8.7	-2.5
Sector Petrolero	41.0	-3.1	-0.7	-42.7	18.0	35.1
Impuestos por PEMEX	34.2	-8.3	2.4	-42.6		31.8
I.V.A. Neto de PEMEX			-26.9	22.5		30.6
I.E.P.S. Gasolina	35.0	2.3	-3.9	26.5		-95.0
Sector no Petrolero	-11.1	-0.7	5.3	2.1	21.8	12.0
Tributarios	69.3	1.9	4.4	1.5	22.8	12.0
I.S.R.	-17.9	4.9	1.1	0.5	-5.0	24.8
I.V.A.	2.1	0.7	5.3	-6.5	22.5	10.5
I.E.P.S.	29.4	-12.4	4.0	15.0	193.4	10.0
Importación	-47.2	8.0	36.6	20.1	-2.4	-41.9
Exportación						
Erogaciones	-23.4	4.3		4.1	2.0	0.1
Otros	-47.7	14.7	-19.8	3.3		36.5
No tributarios	-10.1	-20.6	13.8	7.0	13.4	11.5

ENTE: CUADRO ELABORADO EN BASE AL CUADRO ANTERIOR.

Por lo tanto, los propósitos de la política tributaria de aumentar los ingresos y reducir, al mismo tiempo, la carga tributaria en los grupos de medianos y bajos ingresos no se cumplieron. El sistema tributario se caracterizó por una estructura legal que protege excesivamente a las empresas y los ingresos de capital de las personas físicas, la cual redujo sin necesidad la base del impuesto y el efecto de las tasas progresivas, porque la tasa en los impuestos al ingreso global de las personas físicas son altas. Además, el sistema tributario evolucionó con demasiada lentitud frente a los grandes problemas nacionales; fue incapaz de responder a los problemas creados por la grave crisis económica: estimular la actividad productiva y el empleo, reducir la inflación, sanear las finanzas públicas, etc.. En realidad, el sistema tributario tiende a sustituir los impuestos directos por los impuesto indirectos internos, como la forma fundamental de recaudación de ingresos, pero no se justifica por ninguna razón el trato discriminatorio de los ingresos del trabajo, en donde se agrupan las personas físicas de bajos ingresos.

## CAPITULO IV

### 4. MODELO ECONOMETRICO.

Para apoyar la evidencia sobre los problemas del sistema tributario para recaudar más ingresos, se elaboró un modelo econométrico de ingresos tributarios.

#### 4.1 MODELO ECONOMICO.

En base a los datos sobre la recaudación de impuestos, de los distintos trabajos sobre el mismo tema y en los conceptos de la teoría macroeconómica -teoría de la política fiscal- se pudo establecer la relación de los ingresos tributarios en función de tres variables independientes: el Producto Interno Bruto (PIB), el volumen de exportaciones de mercancías (X) y el volumen de importaciones de mercancías (M). Así, el modelo se expresó de la siguiente forma:<sup>1</sup>

$$T = f(\text{PIB}, X, M)$$

en donde: T, significa la recaudación de ingresos tributarios; PIB, el producto interno bruto; X, las exportaciones de mercancías y M, las importaciones.

De las variables que explican la recaudación de ingresos, sin duda, el PIB es la más importante, es decir, la base de la captación de impuestos depende fundamentalmente de la generación y composición del producto interno bruto. Los impuestos al comercio exterior no se propusieron fines concretos de recaudación, sin

---

<sup>1</sup> Esa función se conoce como una función implícita.

embargo, aunque tienden a disminuir su participación, aún forman parte importante de la recaudación de ingresos.

#### 4.1.1 Modelo Matemático.

El modelo supone que no existe un atraso significativo de la recaudación de impuestos respecto al producto interno bruto, las exportaciones y las importaciones en uno o dos años que dura el análisis, por lo tanto, se supone una función lineal del siguiente tipo:<sup>2</sup>

$$T_t = a + b(\text{PIB})_t + c(X)_t + d(M)_t$$

la cual, es una función determinística o empírica de tipo lineal. A esa forma explícita del modelo se conoce como modelo matemático.

#### 4.1.2 Modelo Estadístico.

Al agregar al modelo matemático el término aleatorio del error (U) se obtiene lo que conocemos como modelo estadístico. El término de error mide los efectos no explicados por las variables independientes, el cual la transforma en una función estocástica o aleatoria. De ese modo, el modelo estadístico se transforma en los siguientes términos:

$$T_t = a + b(\text{PIB})_t + c(X)_t + d(M)_t + U_t$$

---

<sup>2</sup> En la teoría de la política fiscal, el modelo más simple supone una relación de la recaudación de impuestos en función del ingreso nacional; una función lineal del siguiente tipo:

$$T_t = \alpha + \beta Y_t + U_t \quad 0 < \beta < 1$$

Es una ecuación institucional o legal en donde se explica que el total de impuestos (T<sub>t</sub>) es una función del ingreso nacional (Y<sub>t</sub>), pero cuyos parámetros  $\alpha$  y  $\beta$  están determinadas por las leyes impositivas.

Las hipótesis propuestas, para determinar la significancia estadística de las variables independientes, son las siguientes:

- 1) El producto interno bruto (PIB), las exportaciones (X) y las importaciones (M), deflactadas con el índice de precios al consumidor, en forma independiente, explican en forma significativa la captación real de impuestos en un 90 por ciento;
- 2) Las variables explicatorias, en conjunto, tienen un impacto significativo en la captación real de impuestos en un 90 por ciento de intervalo de confianza.

#### 4.2 METODO DE ESTIMACION DEL MODELO

El modelo se estimó a través del método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). El análisis de regresión múltiple de MCO es una técnica estadística que se emplea para estimar los parámetros y realizar las pruebas de hipótesis. En general, el método consiste en ajustar todos los datos de las variables independientes a una recta de regresión y reducir al mínimo la sumatoria del cuadrado de la diferencia de las observaciones con respecto a la línea de regresión; por esa razón, se llama método de mínimos cuadrados ordinarios.<sup>3</sup>

El método se basa en varios supuestos, los que son necesario probar si se desea confiar en los estimadores. Esos supuestos son los siguientes:

---

<sup>3</sup> Ver. Gujarati, Damodar. **ECONOMETRIA BASICA.** Mc. Gray Hill, México. 1981.

a) Que no exista multicolinealidad. La multicolinealidad es un fenómeno que surge cuando dos o más variables del modelo siguen un mismo comportamiento; o bien, las variables están altamente correlacionadas, por lo que no es posible diferenciar con facilidad el efecto correspondiente de cada variable independiente. Hay varias formas de saber si existen problemas de multicolinealidad en el modelo: Una de ellas es cuando la  $R^2$  es alta y la correlación de orden cero es también alta, y a su vez, los coeficientes de regresión parcial son individualmente muy significativos, según la prueba 'T' convencional.

b) Que no exista autocorrelación. La autocorrelación indica que exista un efecto acarreado en el error del modelo, es posible que los términos del error estén correlacionados (especialmente en análisis de series de tiempo) y se puedan expresar muy bien en una función lineal. Uno de los supuestos del modelo es precisamente que no exista el efecto acarreado, de tal modo que los términos del error sean independientes uno de otro. La prueba común para demostrar si existe o no existe autocorrelación es la prueba Durbin Watson (DW).

c) Que no exista heterocedasticidad. El método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) supone, además, que los términos del error estén distribuidos independientemente con media 0 y varianza constante  $\sigma^2$ ; pero es posible que los términos del error posean una varianza diferente -esto es lo que se conoce como heterocedasticidad-. Una forma de detectar el problema es el método gráfico: el método consiste en estimar el modelo y después graficar

los errores al cuadrado contra una de las variables independientes, para ver si existe un patrón de comportamiento sistemático entre las variables; si existe, se debe corregir el problema; si no, se aceptan las estimaciones del modelo.

#### 4.3 MATERIAL UTILIZADO.

Los datos empleados en la estimación del modelo son los mismos que los que se usaron para probar la hipótesis de una forma descriptiva, pero comprende un periodo de 13 años: de 1976 a 1988.

La recaudación de impuestos, que identifica a la variable independiente del modelo (TD), esta representada por la captación real de ingresos del Gobierno Federal. los datos estan integrados por todas las obligaciones de PEMEX al gobierno, tanto de impuestos como derechos, productos y aprovechamientos; como los ingresos tributarios no petroleros (impuesto sobre la renta, impuestos al valor agregado, impuestos especiales sobre producción y servicios y los impuestos al comercio exterior); todos ellos deflactados con el índice de precios al consumidor.<sup>4</sup>

La información se obtuvo de los Indicadores Económicos del Banco de México y, en su caso, directamente de la Dirección General de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito

---

<sup>4</sup> Es importante señalar que la información no es un dato fiel de la recaudación de impuestos porque incluye, además, los derechos, productos y aprovechamientos que paga PEMEX; sin embargo, debido a la importancia de Petróleos Mexicanos, las modificaciones en el régimen fiscal de PEMEX y por la información de la Secretaría de Hacienda, que no diferencia con precisión los ingresos que paga PEMEX incluimos en los ingresos tributarios el total de ingresos petroleros.

Público.

#### 4.4 ESTIMACION DEL MODELO.

Para probar las hipótesis estadísticas, la estimación del modelo necesita reunir una determinada cantidad de requisitos que son indispensables para decidir la elección más adecuada del modelo. Estos requisitos son los siguientes:

a) El coeficiente de determinación ( $R^2$ ) debe ser mayor o igual a 0.75%

b) La prueba 'T', para cada una de las variables explicatorias, debe tener un intervalo de confianza de cuando menos el 90% de significancia.

c) El signo (+ o -) de los coeficientes de las variables explicatorias deben ser congruentes a lo señalado en la teoría.

d) La suma de los cuadrados de los errores debe ser mínima.

e) Los errores del modelo deben estar normalmente distribuidos.

f) El coeficiente Durbin Watson (d) debe ser cercano a 2, (de no ser así, la 'd' calculada debe ser mayor que la 'du' de tablas), con el fin de estar seguros de que no existe autocorrelación en el modelo.

g) No debe existir multicolinealidad.

h) Y no deben existir problemas de heterocedasticidad, etc.

Después de estimar varios modelos con distintas combinaciones de variables explicatorias, para el análisis se eligió la siguiente estimación:<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Todos los datos fueron procesados por medio del paquete S. A. S.

$$T_t = -102.625 + 0.136\text{PIB} + 0.291X + 0.183M$$

Los resultados obtenidos demuestran que el Producto Interno Bruto (PIB), las exportaciones y las importaciones de mercancías, deflactadas con el índice de precios al consumidor, explican cerca del cien por ciento de la variación en la recaudación de impuestos del sistema tributario del gobierno ( $R = 0.99$ ), con una confiabilidad del 90%, según la prueba 'F' para todo el modelo. La prueba 'T', para cada una de las variables, son estadísticamente significativos a un nivel del 90%. Además, los signos de las variables independientes en la función estimada, están de acuerdo con los supuestos establecidos en la teoría: la recaudación de impuestos (T) y las variables explicatorias (PIB, X y M) son de signo positivo o cambian en la misma dirección.

Respecto a las diferentes pruebas que muestran la validez de los supuestos básicos del análisis de regresión, no se llevaron a cabo. La prueba Durbin Watson, para identificar los problemas de autocorrelación, no se realizó porque el número de observaciones (13) no llenaba el mínimo necesario que exige la prueba (15).

#### 4.5. INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS.

De acuerdo con la estimación, se cuenta con el siguiente vector paramétrico, que por comodidad se le asignó como 'Z', es decir:

$$Z = (-102.625, 0.136, 0.291, 0.183)$$

---

(Statistical Analysis System), en sus versiones 82-2 y SASGRAPH en una máquina I. B. M. -970/3140.

Como se mencionó, las variables explicatorias funcionan de acuerdo con las hipótesis establecidas, como se ven en los signos positivos de los parámetros. Sin embargo, el intercepto, uno de los parámetros del modelo, tiene un signo negativo; el signo indica que existen impuestos que no capta el gobierno. Según la teoría, pueden ser los efectos de algunas variables que no están incluidas en el modelo; pueden ser los subsidios del gobierno, o bien, el incumplimiento de los pagos de impuestos (elusión y evasión de impuestos).<sup>6</sup>

En el modelo, el intercepto mide la cantidad de ingresos del sistema tributario cuando las otras variables (PIB, X y M) son iguales a cero. Es decir, alrededor de 102 miles de millones de pesos constantes deja de percibir el gobierno, en promedio, por impuestos no recaudados. Roberto Enriquez Cervin lo atribuyó a una amplia evasión y elusión fiscal y a las leyes impositivas que injustificadamente reducen la base y dan privilegios a determinados grupos de personas y empresas a través de subsidios y exenciones de impuestos. Por tanto, este modelo refuerza la idea de una amplia evasión y elusión fiscal y una redistribución regresiva del ingreso del sistema tributario.<sup>7</sup>

Los otros parámetros del modelo (0.136, 0.291, 0.181) miden respectivamente, la proporción de impuestos que capta el gobierno por concepto del producto interno bruto (PIB), las exportaciones de

---

<sup>6</sup> Elusión tributaria es la oportunidad del contribuyente de aprovechar los medios legales para evitar el pago de los impuestos. La evasión tributaria es cuando el contribuyente viola abiertamente la ley omitiendo el cumplimiento de sus obligaciones con el fisco.

<sup>7</sup> Enriquez Cervin, Roberto; op. Cit.

mercancías (X) y las importaciones de mercancías (M). La proporción del PIB (o tasa marginal de tributación del PIB), en promedio, durante el período, es de 13.6 por ciento; y según comparaciones internacionales, demuestra que la tasa es aún muy baja; además, si comparamos la tasa marginal del PIB con las tasas de las exportaciones e importaciones de mercancías, resulta ser la más baja; por tanto, el bajo rendimiento de los impuestos se debe a las reducidas tasas en la generación y composición del PIB.

A través de la misma estimación del modelo se puede medir la elasticidad de la captación de impuestos (ET) respecto a las variables independientes: el producto interno bruto (PIB), las exportaciones (X) y las importaciones de mercancías (M). Debido a la urgente necesidad de reducir el déficit público y crear el ahorro para promover la inversión social, se esperaba que la estructura de impuestos debería incrementar su proporción en el producto interno bruto, sin embargo, la elasticidad fue menor que la unidad, es decir, la recaudación de impuestos no se incrementó en la misma proporción que el producto interno bruto, la elasticidad es de 0.95, menor que 1. Por otro lado, la elasticidad de los impuestos en relación a las importaciones y las exportaciones de mercancías, como se esperaba, debido a que tienden a disminuir su participación en la captación de impuestos, su elasticidad de ambas variables es menor que la unidad.<sup>B</sup> (ver el

---

<sup>B</sup> En general, la elasticidad es una relación del cambio porcentual de la recaudación de impuestos y el cambio porcentual de una de las variables explicatorias, pueden existir tres casos: a) cuando la elasticidad es menor que uno (El 1), que es cuando la recaudación de impuestos cambia en menor proporción que una de las variables, y

cuadro 3 del anexo estadístico del modelo).

Es importante destacar que un concepto riguroso de elasticidad no incluye los cambios discrecionales del gobierno que le pueden permitir una mayor captación de impuestos. La elasticidad debe ser sólo la capacidad del sistema tributario para adaptarse a los cambios de la economía, por tanto, si deducimos la captación de impuestos debido a la política económica del gobierno en nuestro modelo, es de esperar una elasticidad mucho menor que la unidad. El sistema tributario no es capaz de adaptarse a los cambios de una economía como la nuestra.

Finalmente, de la misma estimación, se puede calcular la carga tributaria o proporción de los impuestos respecto al PIB (T/PIB). Esto se hace simplemente dividiendo el modelo estimado entre el producto interno bruto de la siguiente forma:

$$T/PIB = - \frac{102.625}{PIB} + \frac{0.136 \text{ PIB}}{PIB} + \frac{0.291 X}{PIB} + \frac{0.183 M}{PIB}$$

eliminando y reordenando términos, tenemos:

$$T/PIB = 0.136 - \frac{102.625}{PIB} + \frac{0.291 X}{PIB} + \frac{0.183 M}{PIB}$$

se dice que es inelástica, b) cuando la elasticidad es igual a la unidad (El = 1), es decir, cuando la recaudación de impuestos cambia en la misma proporción que una de las variables explicatorias y se denomina como elasticidad unitaria. c) finalmente, cuando la elasticidad es mayor que uno (El > 1), e indica un cambio porcentual mayor de la recaudación en relación de una de las variables del modelo y se dice que es elástica. El concepto de elasticidad tributaria respecto al PIB es igual a su derivada por el recíproco de la tasa media tributaria, es decir: El =  $\frac{dT}{dPIB} \cdot \frac{PIB}{T}$ .

Según Roberto Enriquez Cervin, la carga tributaria es una función de la tasa marginal de tributación, de las deficiencias administrativas y de la relativa apertura de la economía ( $X/PIB$ ,  $M/PIB$ ), de ese modo, la tasa marginal de tributación es 0.136, las deficiencias administrativas se miden por -102.625 y la relativa apertura de la economía por 0.291 y 0.183. Como en el primer modelo, 0.136 mide la carga tributaria cuando las otras variables son iguales a cero y no es más que la tasa marginal de tributación del producto interno bruto del modelo anterior. El siguiente parámetro (-102.625) que en la estimación original midió los efectos de otras variables que no estaban incluidas en el modelo, ahora se encuentran en relación inversa con el crecimiento del PIB, es decir, el sistema tributario mejora cuando existe un período de crecimiento de la economía; pero, por la misma razón, la carga tributaria se deteriora cuando disminuye el PIB. Respecto a los otros parámetros, la tasa marginal de tributación de las importaciones y la tasa marginal de las exportaciones dependen de la relativa apertura del mercado externo, ambas medidas por la relación de las exportaciones y las importaciones respecto al producto interno bruto: por tanto, la carga tributaria aumenta cuando existe una mayor apertura de la economía o, por la misma razón, la carga tributaria disminuye cuando existen barreras proteccionistas.<sup>p</sup>

En general, los resultados de la estimación apoyan la hipótesis establecida. La recaudación de impuestos creció en forma

---

<sup>p</sup> Enriquez Cervin, Roberto: Op. Cit.

desordenada; el rendimiento de los impuestos fue insuficiente a las necesidades del gobierno e incapaz de adaptarse a los cambios de la economía. Por tanto, la política impositiva no se adaptó convenientemente a los objetivos generales de política económica.

El problema no es que el sistema tributario capte una mayor proporción de ingresos del producto interno bruto, sino que después de tanto tiempo es incapaz de hacer crecer la recaudación en las empresas y los ingresos de capital, la parte más importante del ingreso nacional. El aumento de la recaudación dependió de los impuestos que paga PEMEX y de los impuestos indirectos internos; los impuestos a las empresas y los impuestos al capital se estancaron en proporción al PIB. Da la impresión de que no existe la voluntad de formular una verdadera reforma tributaria, o realizar reformas que lenta pero progresivamente depositen más responsabilidades a las empresas e ingresos de capital.

## SINTESES Y CONCLUSIONES.

- En la teoría de la política fiscal, en cuanto al uso de los modelos, de impuestos autónomos y con impuestos en función del ingreso nacional, son modelos sencillos, en cuanto a la utilización de un mínimo de factores, pero tienen la ventaja de ofrecer, en forma precisa y rigurosa, las relaciones económicas de los impuestos, el gasto público y el ingreso nacional.

- Con respecto a los antecedentes, cuando México inicia un largo período de crecimiento a partir de la década de los años cuarenta, donde se aprecia una mayor intervención del Estado, los impuestos crecieron no en la misma proporción que los ingresos. de acuerdo a las reformas más importantes del sistema fiscal, obedecieron en sus etapas concretas definidas, a una política económica del Estado mexicano de acuerdo al mismo proceso de desarrollo económico, vinculada a las condiciones del desarrollo del capitalismo a nivel mundial.

- En los años de 1977 a 1982 la carga tributaria creció de 11.8% en 1977 a 15% en 1982, es decir, más de 3% en proporción al PIB en sólo seis años de gobierno y casi en la misma proporción que los veinticinco años anteriores. La recaudación de impuestos creció en condiciones de una economía en crecimiento y de una reorientación de la política económica; los objetivos oscilaron entre objetivos desarrollistas y objetivos estabilizadores. En ese período, el ritmo de crecimiento fue muy elevado, en promedio el producto interno bruto creció más del 6% al año; el inicio del

crecimiento fue relativamente lento, alrededor de 3.5%, pero después, de 1978 a 1981, el PIB creció más de 8% al año, una de las tasas de crecimiento más elevadas del mundo, sin embargo, en 1982 se presentó la primera experiencia negativa después de tres décadas de crecimiento sostenido, cerca de -0.6%.

- A partir de los problemas de sobrevaluación del peso y la crisis de 1976, en el marco del convenio firmado con el Fondo Monetario Internacional en septiembre de ese mismo año, se instrumentó un proceso de ajuste que duraría tres años. El proceso se inició con una serie de medidas de estabilización orientadas a reducir el déficit público, el endeudamiento público interno y externo, eliminar las barreras arancelarias a la importación y estimular las importaciones. Sin embargo, el crecimiento inesperado de la demanda y el precio del petróleo, permitió al gobierno sustituir los objetivos inmediatos de estabilización por propósitos generales del desarrollo; el crecimiento del sector petrolero creó expectativas favorables para el desarrollo económico.

- Para adaptarse a los cambios de la economía e integrarse a la política económica del gobierno, los propósitos de la política tributaria se instrumentaron en tres fases: La primera fase, en 1977, se propuso aumentar la carga tributaria en los grupos de altos ingresos y reducir, al mismo tiempo, la carga tributaria en los grupos de medianos y bajos ingresos; la segunda fase, de 1978 a 1981, se propuso mejorar el sistema tributario ampliando la base sin elevar considerablemente las tasas impositivas, finalmente, en 1982, la política impositiva se propuso continuar el proceso de

reformas, perfeccionar y mejorar la coordinación fiscal y combatir la evasión y elusión fiscal. Para ello, las modificaciones fiscales se dirigieron en tres grandes aspectos del sistema tributario: en las leyes impositivas, en la coordinación fiscal y en la administración tributaria.

- Durante este período, de 1977 a 1982, los impuestos no cumplieron con los propósitos de la política tributaria. El aumento de la recaudación se basó en un solo sector, el sector petrolero, mientras los impuestos a la empresa y los impuestos a las personas físicas prácticamente no cambiaron. Si bien las principales modificaciones fiscales se propusieron reducir las tarifas de los ingresos medios y reducidos, para redistribuir la carga tributaria y eliminar los efectos desfavorables de la inflación, sólo en 1978 y 1981, cuando se reduce la tasa de crecimiento real del impuesto al trabajo -en donde se agrupan las personas físicas de medianos y bajos ingresos- es cuando las medidas favorecieron a los sectores de medianos y bajos ingresos. En contraste, en los años restantes, las modificaciones no tuvieron los efectos esperados en la distribución de la carga tributaria, esto es cierto porque la tasa de crecimiento nominal y la tasa de crecimiento real del impuesto al trabajo fue muy alta.

En el segundo período, de 1983 a 1988, la economía inició en medio de un bajo nivel económico pero culminó con una aparente recuperación en los años de 1987 y 1988. El nivel y ritmo de actividad fue acompañado de un aumento de la inflación, déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y graves desequilibrios

en las finanzas públicas. Según el CIDE, los problemas no fueron causados exclusivamente por la caída del valor de las exportaciones del petróleo, como lo hacía pensar el gobierno, sino, además, por la política de estabilización adoptada a fines de 1985: La devaluación del tipo de cambio, las tasas de interés y la política fiscal restrictiva.

-En la segunda etapa, durante el período de estancamiento de la recaudación, la política impositiva le dió más importancia a los objetivos de captación de ingresos, pero las modificaciones no influyeron determinadamente en la estructura de impuestos, por tanto, el crecimiento de la captación de impuestos se detuvo no por la política de ingresos del gobierno, sino por la reducción de ingresos del sector petrolero: por la caída de los precios del petróleo. El problema en la política impositiva fue que no hizo cambios importantes en los impuestos, solo algunas de las medidas influyeron en los ingresos de capital, una de las formas principales de la concentración del ingreso personal. Pero en general, el sistema tributario fue incapaz de gravar en forma progresiva a la parte más importante del ingreso nacional, por estas razones no hubo cambios significativos en la estructura de impuestos.

- Por lo tanto, los propósitos de la política tributaria de aumentar los ingresos y reducir al mismo tiempo la carga tributaria en los grupos de medianos y bajos ingresos, no se cumplieron. El sistema tributario se caracterizó por una estructura legal que protegió excesivamente a las empresas y los ingresos de capital de

las personas físicas, lo cual reduce sin necesidad la base del impuesto y los efectos de las tasas progresivas, porque las tasas de los impuestos no son bajas. Además, el sistema tributario evoluciona con demasiada lentitud frente a los problemas nacionales, y no se justifica por ninguna razón el trato discriminatorio de los ingresos del trabajo, en donde se reúnen las personas físicas de bajos ingresos.

- Los resultados obtenidos en el modelo demuestran que el Producto Interno Bruto, las exportaciones y las importaciones de mercancías, deflactados con el índice de precios al consumidor, explican cerca del 100% de la variación en la recaudación de impuestos del sistema tributario. Además, los signos de las variables independientes en la función estimada, están de acuerdo con los supuestos establecidos en la teoría.

- En el modelo, el intercepto mide la cantidad de ingresos que deja de recibir el gobierno cuando las otras variables son iguales a cero, lo que demuestra una amplia evasión y elusión de impuestos y una redistribución regresiva del ingreso. La proporción del PIB (o tasa marginal de tributación del Producto Interno Bruto) demuestra que aún es muy baja; además, si comparamos la tasa marginal del PIB con la tasa de las exportaciones y las importaciones, la primera resulta ser la más baja; por tanto, el bajo rendimiento de los impuestos se debió a las reducidas tasas en generación y composición del Producto Interno Bruto o Ingreso Nacional.

Por otro lado, al calcular la elasticidad de la captación de

impuestos respecto a las variables independientes, la recaudación de impuestos no se incrementó en la misma proporción respecto al PIB; la elasticidad de los impuestos respecto a las importaciones y las exportaciones, debido a que tienden a disminuir su participación en la captación de impuestos, fué menor que la unidad (inelástica).

- En general, los resultados de la estimación apoyan las hipótesis establecidas: la recaudación de impuestos creció lenta y desordenadamente; el rendimiento de los impuestos, fue insuficiente a las necesidades del gobierno, e incapaz de adaptarse a los cambios en la economía. Por tanto, la política impositiva no se adaptó convenientemente a los objetivos generales de la política económica.

El problema no es que el sistema tributario capte una mayor proporción de ingresos del Producto Interno Bruto, sino que después de tanto tiempo es incapaz de hacer crecer la recaudación en las empresas y los ingresos del capital. El aumento de la recaudación dependió casi exclusivamente de los impuestos que paga PEMEX y de los impuestos indirectos internos; los impuestos a las empresas y los impuestos al capital se estancaron en proporción al PIB. Da la impresión de que no existe la voluntad de realizar una verdadera reforma tributaria, reforma que lenta pero progresivamente deposite más responsabilidades a las empresas e ingresos del capital.

## ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL 1976-1982  
(Millones de pesos)

CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>INGRESOS TOTALES</b>	163327	230511	303812	412812	681946	947730	1565600
<b>INGRESOS PETROLEROS</b>	14543	28879	40750	62702	180392	253173	575511
Impuestos PEMEX	7761	18253	28300	48207	163359	232400	459802
Impuestos a la Gasolina	6782	10626	12450	14495	17052	20773	115708
<b>INGRESOS NO PETROLEROS</b>	148784	201632	263062	350110	501555	694557	990089
Impuesto sobre la renta	65749	93924	133604	173163	246733	338972	464642
Sociedades Mercantiles	33108	37438	53771	80900	122785	160078	169739
Personas Fisicas	31840	46984	66547	75650	104173	151743	248917
Trabajo	24637	37363	53509	56749	78914	113107	182586
Capital	5302	6538	8892	13732	20563	29915	51156
Otros	1701	3083	4146	5169	4696	8721	15175
Otros Conceptos I.S.R.	801	9502	12286	16613	19775	27051	45986
Impuestos Especiales	53983	59659	74399	105171	148901	212895	311716
I.S.I.H. - I.V.A.	30230	39022	48374	73207	118118	171167	250280
Produccion y Servicios	23753	20537	26025	31964	30783	41728	61436
Tabaco	4293	5273	6611	8152	7261	11605	18283
Alcohol	2682	3122	4352	4967	5845	7646	7630
Otros	16778	12142	15062	18845	17677	22777	35523
Impuesto al Comercio Exterior	15067	16046	17858	29441	46088	66957	84237
Importaciones	12323	10743	15341	27310	44301	66751	82551
Exportaciones	2744	5303	2513	2131	1787	206	1686
Erogaciones	1953	2439	3040	3924	5464	7946	12011
Otros impuestos	1224	17203	18493	20392	24141	17111	10382
Ingresos no tributarios*	9263	10633	13592	17103	28289	50034	99217
Ingresos de Capital	1535	2798	2880	916	1944	642	7884

\* Ingresos no tributarios, son derechos, productos y aprovechamientos  
Fuente: Direccion General de Informatica y Evaluacion Hacendaria

Cuadro 2

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL 1983 - 1989  
(Miles de Millones de pesos)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987*	1988*	1989**
INGRESOS PRESUPUESTALES	3181.1	4974.7	7990.5	12670.3	32973.6	65505.9	92026.30
Sector Petrolero	1497.1	2310.5	3595.4	4852.5	10163.2	13450.5	17985.20
Impuestos por PEMEX	1170.5	1707.7	2741.0	2979.8	5054.8	7129.4	7299.30
I.V.A. Neto de PEMEX	50.0	152.9	176.0	375.4	4376.5	6243.3	7455.50
I.E.P.S. Gasolina	276.6	450.0	678.4	1497.3	731.9	77.7	3230.30
Sector no Petrolero	1684.1	2664.2	4395.1	7817.8	22810.4	52055.5	74041.20
Tributarios	1500.9	2433.3	3982.5	7049.6	20728.7	47306.9	62699.50
I.S.R.	726.6	1213.4	1922.7	3365.2	7655.0	19467.5	27240.80
I.V.A.	492.5	789.9	1302.2	2122.3	6226.1	14024.3	17482.00
I.E.P.S.	151.4	211.4	344.5	690.4	4861.1	10897.5	30125.10
Importación	82.2	140.9	302.2	631.7	1471.5	1741.0	3756.00
Exportación	3.6	2.2	3.8	49.2	16.4	21.6	89.10
Erogaciones	18.0	29.2	46.8	85.2	202.5	460.7	615.10
Otros	26.0	46.2	58.3	105.6	754.9	704.4	892.60
No tributarios	183.2	230.8	412.6	768.2	2082.2	4748.6	11341.70

\*\* Cifras preliminares.

\* Los ingresos de PEMEX para 1987 y 1988 tienen otra clasificación; en lugar de los impuestos que paga PEMEX; el IVA neto de PEMEX y los IEPS a la gasolina, se sustituyen por consumo interno, exportación y otros. Por lo tanto, no es posible comparar esos años por los años anteriores.

Fuente: DIRECCION GENERAL DE PLANEACION HACIENDARIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DE LOS INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.

Cuadro 3

## PROPORCION DE LOS INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL RESPECTO AL P. I. B.

1983 - 1988

(Porcentajes)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INGRESOS PRESUPUESTALES	17.8	16.7	16.8	15.9	17.1	16.5
Sector Petrolero	8.4	7.8	7.5	6.1	5.2	3.3
Impuestos por PEMEX	6.5	5.8	5.7	3.8	2.7	1.8
I.V.A. Neto de PEMEX	0.3	0.6	0.4	0.5	2.2	1.6
I.E.P.S. Gasolina	1.5	1.5	1.5	1.9	0.4	0.1
Sector no Petrolero	9.2	9.2	9.3	9.8	11.8	13.1
Tributarios	8.4	8.3	8.4	8.9	10.7	11.9
I.S.R.	4.0	4.2	4.0	4.3	3.9	4.9
I.V.A.	2.8	2.6	2.7	2.7	3.2	3.5
I.E.P.S.	0.8	0.7	0.7	0.8	2.6	2.8
Importación	0.4	0.5	0.6	0.8	0.8	0.5
Exportación	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Erogaciones	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Otros	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	0.2
No tributarios	1.0	0.7	0.9	0.9	1.1	1.2

FUENTE: CUADRO 2 Y DE LA INFORMACION SOBRE EL PIB DE LOS  
INFORMES ANUALES DEL BANCO DE MEXICO

Cuadro 4

## INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL 1976-1982

(Miles de Millones de pesos de 1980)\*

CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
INGRESOS TOTALES	384.3	416.0	470.3	544.1	681.9	752.1	772.0
INGRESOS PETROLEROS	34.3	52.1	63.0	80.1	180.4	201.0	283.7
Impuestos PEMEX	18.2	32.9	43.8	62.0	163.4	184.4	226.7
Impuestos a la Gasolina	16.0	19.1	19.3	18.7	17.1	16.4	57.1
INGRESOS NO PETROLEROS	350.0	364.0	407.3	450.6	501.6	551.3	488.2
Impuesto sobre la renta	154.7	169.6	206.9	222.8	246.8	269.0	229.2
Sociedades Mercantiles	77.9	67.6	83.3	104.2	122.7	127.0	83.7
Personas Fisicas	75.0	84.8	103.1	97.3	104.2	120.5	122.7
Trabajo	57.9	67.4	82.9	73.1	79.0	89.7	90.1
Capital	12.9	11.8	13.7	17.7	20.5	23.7	25.2
Otros	4.0	5.5	6.5	6.7	4.7	6.9	7.4
Otros Conceptos I.S.R.	1.8	17.2	19.1	21.3	19.8	21.4	22.7
Impuestos Especiales	127.1	107.6	115.1	135.4	148.9	168.9	153.7
I.S.I.M. - I.V.A.	71.1	70.5	74.8	94.3	118.2	135.8	123.5
Produccion y Servicios	55.8	37.1	40.2	41.2	30.7	33.2	30.3
Tabaco	10.1	9.6	10.2	10.5	7.2	9.3	9.1
Alcohol	6.4	5.7	6.8	6.4	5.8	6.0	3.7
Otros	39.5	22.0	23.4	24.3	17.7	18.1	17.6
Impuesto al Comercio Exterior	35.5	28.9	27.7	37.9	46.0	53.1	41.6
Importaciones	29.0	19.4	23.7	35.1	44.3	53.0	40.7
Exportaciones	6.5	9.6	3.9	2.7	1.7	n.s.	n.s.
Erogaciones	4.7	4.4	4.7	5.1	5.4	6.3	5.9
Otros impuestos	2.8	29.2	28.6	26.2	24.1	13.5	5.2
Ingresos no tributarios	21.8	19.2	21.0	22.1	28.2	39.7	48.9
Ingresos de Capital	3.6	5.0	4.5	1.2	1.9	0.5	3.8

\* LOS DATOS FUERON DEFLACTADOS CON EL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

FUENTE: CUADRO 1 Y LOS INDICES DE PRECIOS DE LOS INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.

Cuadro 5

IMPUESTO SOBRE LA RENTA E IMPUESTOS ESPECIALES  
A LA PRODUCCION Y SERVICIOS 1983 - 1988  
(Miles de millones de pesos de 1980)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	188.1	197.4	199.6	200.5	190.4	113.1
SOCIEDADES MERCANTILES	69.2	78.2	78.5	82.2	78.8	56.0
REGISTRO GENERAL DE LEY	68.6	77.6	78.0	81.6	78.3	55.9
Pagos definitivos	15.9	23.7	19.0	15.6	11.3	19.7
Pagos provisionales	52.6	53.8	60.1	66.1	67.2	36.0
BASES ESPECIALES DE TRIBUTACION	0.6	0.6	0.4	0.5	0.4	0.2
UTILIDADES BRUTAS EXTRAORDINARIAS						
PERSONAS MORALES CON FINES NO LUCRATIVOS		0.3	0.3	0.4	0.5	0.5
PERSONAS FISICAS	90.2	92.2	93.9	92.8	91.2	44.6
TRABAJO	61.6	61.3	66.2	65.3	67.1	33.1
CAPITAL	28.8	23.0	22.2	22.6	19.6	8.4
PREMIOS	0.9	1.0	0.9	0.9	0.8	0.3
ACTIVIDADES EMPRESARIALES	1.7	1.8	1.7	1.4	1.2	1.1
PAGOS DEFINITIVOS	5.4	5.2	2.8	2.5	2.3	1.7
PAGOS AL EXTRANJERO	28.3	26.7	27.0	25.1	20.1	12.0
OTROS	0.4	0.1	0.1	0.1		
TOTAL PRODUCCION Y SERVICIOS	110.8	107.7	106.3	130.4	121.0	65.5
VENTA DE GASOLINA	71.7	73.3	70.5	89.2	81.6	45.5
SURTOTOTAL	39.2	34.5	35.8	41.2	39.4	20.0
TABACOS LABRADOS	8.8	10.4	11.1	13.3	13.1	5.7
ALCOHOL	5.1	5.0	4.8	5.5	5.4	2.4
TELEFONOS	6.0	6.8	6.1	7.4	8.2	4.5
CERVEZA	5.8	5.3	6.8	7.4	5.9	3.8
SEGUROS	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
AGUAS ENVASADAS	4.6	6.1	6.7	7.5	6.7	3.5
ENERGIA ELECTRICA	8.9	0.8				

FUENTE: LA ECONOMICA MEXICANA EN CIFRAS, 1989, NACIONAL FINANCIERA.

Cuadro 6

PROPORCION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y LOS IMPUESTOS ESPECIALES  
 SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS RESPECTO AL P.I.B. 1983 - 1987

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987
TOTAL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	4.0	4.1	4.0	4.2	3.9
SOCIEDADES MERCANTILES	1.5	1.6	1.6	1.7	1.6
REGISTRO GENERAL DE LEY	1.5	1.6	1.6	1.7	1.6
Pagos definitivos	0.3	0.5	0.3	0.3	0.3
Pagos provisionales	1.2	1.1	1.2	1.4	1.4
BASES ESPECIALES DE TRIBUTACION	0.1	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
UTILIDADES BRUTAS EXTRAORDINARIAS					
PERSONAS MORALES CON FINES NO LUCRATIVOS	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
PERSONAS FISICAS	1.4	1.9	1.9	1.9	1.9
TRABAJO	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4
CAPITAL	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4
PREMIOS	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
ACTIVIDADES EMPRESARIALES	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
PAGOS DEFINITIVOS	0.1	0.1	n.s.	n.s.	n.s.
PAGOS AL EXTRANJERO	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4
OTROS	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
TOTAL PRODUCCION Y SERVICIOS	2.4	2.2	2.1	2.8	2.5
VENTA DE GASOLINA	1.5	1.5	1.4	1.8	1.7
SUBTOTAL	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8
TABACOS LABRADOS	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
ALCOHOL	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
TELEFONOS	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
CERVEZA	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
SEGUROS		n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
AGUAS ENVASADAS	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
ENERGIA ELECTRICA	0.2	n.s.			

FUENTE: CUADRO 5 Y LA INFORMACION DEL PIB DE LOS INDICADORES ECONOMICOS  
 DEL BANCO DE MEXICO.

## ANEXO ESTADISTICO DEL MODELO

Cuadro No.1

$$T = f \text{ (PIB, X, M)}$$

$$T_f = a + b \text{ PIB} + c \text{ X} + d \text{ M}$$

Ingresos Tributarios Presupuestales del Gobierno Federal, el  
Producto Interno Bruto, las Exportaciones y las  
Importaciones de Mercancías, 1976-1988.  
(Miles de millones de pesos de 1978)\*

Años	T <sub>f</sub>	PIB <sub>f</sub>	X <sub>f</sub>	M <sub>f</sub>
1976	231.0	2077.3	85.6	147.4
1977	255.0	2173.0	123.3	151.4
1978	287.3	2337.4	138.1	180.2
1979	337.3	2595.2	170.1	231.2
1980	436.6	2994.1	238.4	290.4
1981	469.4	3206.4	257.8	307.2
1982	480.4	3227.2	401.2	271.4
1983	489.2	2917.0	547.1	209.7
1984	467.8	2906.1	441.9	205.5
1985	473.7	2962.6	420.2	218.2
1986	399.5	2666.5	343.3	244.8
1987	447.3	2793.4	424.2	251.0
1988P	410.7	2687.9	317.7	290.8

\* Los datos fueron deflactados en base al índice de precios al consumidor.

P Cifras preliminares.

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Indicadores Económicos e Informes Anuales del Banco de México.

## Cuadro No. 2

Carga Tributaria y la Relativa Apertura de la Economía  
(porcentajes)

Años	T/PIB	X/PIB	M/PIB
1976	11.1	4.1	7.1
1977	11.7	5.7	6.9
1978	12.3	5.9	7.7
1979	13.0	6.5	8.9
1980	14.6	7.9	9.7
1981	14.6	8.0	9.6
1982	14.8	12.4	8.4
1983	16.8	18.7	7.2
1984	16.1	15.2	7.1
1985	15.9	14.2	7.3
1986	15.0	12.9	9.1
1987	16.0	15.2	8.9
1988	15.3	11.8	10.8

Fuente: Los datos fueron calculados en base al cuadro No. 1 del anexo estadístico del modelo económico.

Cuadro No. 3

Elasticidades estimadas de Producto Interno Bruto, las Exportaciones y las Importaciones de Mercancías

Años	Er. PIB	Er. X	Er. M
1976	1.2	.1	.1
1977	1.1	.1	.1
1978	1.1	.1	.1
1979	1.0	.1	.1
1980	.9	.2	.1
1981	.9	.2	.1
1982	.9	.2	.1
1983	.8	.3	.07
1984	.8	.3	.08
1985	.8	.2	.08
1986	.9	.3	.1
1987	.8	.3	.1
1988	.9	.2	.1

Fuente: Las elasticidades del Producto Interno Bruto, las Exportaciones y las Importaciones de mercancías fueron calculadas con los datos de la estimación del modelo y del cuadro No.1. del anexo estadístico del mismo modelo.

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

- Alejo Francisco Javier LA POLITICA FISCAL EN MEXICO. La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro. Lecturas del Fondo de Cultura Económica, Núm. 8, Selección de Miguel Wloneczec. ed. F.C.E., México. 1971.
- Allan, Charles M. LA TEORIA DE LA TRIBUTACION. Ed. Alianza Universidad, México.
- Dagún, Camilo y M. de Dagún Estela. INTRODUCCION A LA ECONOMETRIA. Ed. Siglo XXI, México. 1971.
- da Silva, Gelson. UN MODELO TRIBUTARIO PARA FINES DE ANALISIS ECONOMICO Y DE POLITICA FISCAL. Lecturas del Fondo de Cultura Económica, Núm. 2, Selección de Hector Assael, ed. F.C.E., México. 1973.
- F. Dernburg, Thomas y M. Mc Doungall, D. MACROECONOMIA (Medición, Análisis y Control de la actividad económica agregada), México, Ed. Diana, 1977.

Figueroa C., Isabel.

LA ELASTICIDAD TRIBUTARIA: CONCEPTO Y APLICACION. Lecturas del Fondo de Culturaeconómica. Núm. 2, Selección de Hector Assael, ed. F.C.E., México, 1973.

Fitzgerald, E.V.K.

EL DEFICIT PRESUPUESTAL Y EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION. UNA NOTA SOBRE LA ACUMULACION DE CAPITAL EN MEXICO. Lecturas del Fondo de Culturaeconómica, Núm. 39, "El desarrollo y la Crisis de la Economía Mexicana". Ed. F.C.E., México, 1981.

Gujarati, Domadar.

ECONOMETRIA BASICA, ed. Mc.Graw-Hill, México, 1986.

Hu, Teh-Wei.

ECONOMETRIA: UN ANALISIS INTRODUCTORIO, ed. F.C.E. México, 1979.

Johnston, J.

METODOS DE ECONOMETRIA. Ed. Vicens Vives. Madrid, España. 1980.

- Lichtensztein, Samuel. SOBRE EL ENFOQUE Y EL PAPEL DE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION EN AMERICA LATINA. Lecturas de Política Económica, Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado, U. N. A. M., México 1982. pp. 370-418.
- McKenna, Joseph P. ANALISIS MACROECONOMICO. Ed. Interamericana, México, 1981.
- Musgrave, R. A. TEORIA DE LA HACIENDA PUBLICA. Ed. Aguilar, S. A., España 1968.
- O' Connor, J. LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO. Ed. Peninsula, México, 1973.
- Peacock, Alan y Shaw G. K. LA TEORIA ECONOMICA DE LA POLITICA FISCAL. Ed. F. C. E., México, 1971.
- Pinto Santa Cruz, Anibal EL ESTADO COMO ENTE ECONOMICO. Lecturas del Fondo de Cultura Económica, ''Ensayos de Política Fiscal'', Núm. 2, Ed. F. C. E. México, 1973. pp. 15-44.

- Porzecanski, Arturo C. POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA. Centro de Estudios Monetarios Latino americanos. México, 1977.
- Quijano, José Manuel. MEXICO: ESTADO Y BANCA PRIVADA. Colección de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), ed. C.I.D.E., México. 1982.
- Ritchkiman K., Benjamin. TEORIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS. Tomo I, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1987.
- Shapiro, Edward. ANALISIS MACROECONOMICO. Versión Española: Luis García de D. España, Ed. I.C.E., 1979.
- Urquidi, Víctor L. LA POLITICA FISCAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA. Lecturas del Fondo de Cultura Económica 'Ensayos de política Fiscal', Selección de Hector Assael, Ed. F.C.E., México, 1973.

Vuskovic, Pedro.

NOTAS PARA UNA DISCUSION SOBRE LA POLITICA ECONOMICA Y LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA. Lecturas de Política Económica. Facultad de Economía, Div. de Posgrado, U. N. A. M., México, 1980. pp. 330-369.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

LAS TAREAS DE LA POLITICA FISCAL Y TRIBUTARIA A LA LUZ DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA. Lecturas del Fondo de Cultura Económica, Núm. 2, "Ensayos de Política Fiscal", Selección de Hector Assael. ed. F. C. E., México, 1973.

## REVISTAS

- Aceituno, Gerardo. LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO; TENDENCIAS RECIENTES. Revista de Economía Mexicana del Centro de Investigación y Docencia Económica. Núm. 2, 1980. pp. 163-178.
- Aceituno, G. y Jacobs, E. SOBRE LOS PRINCIPALES ENFOQUES DEL MANEJO ESTATAL DE LA DEMANDA. Revista de Investigación Económica. Facultad de de Economía de la U.N.A.M., Núm. 164, abril -junio de 1983. pp.81-100.
- Aceituno, Gerardo y Ruprah, Inder J.S. DEFICIT PUBLICO E INFLACION. Revista de Economía Mexicana del Centro de Investigación y Docencia Económica. Núm. 4, 1980, pp. 47-60.
- Bravo Aguilera, Luis LAS NUEVAS TARIFAS DE LOS IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACION Y EXPORTACION DE MEXICO. Revista de Comercio Exterior. México. Marzo de 1975. pp.287-293.

Casar, José I.

LA POLITICA ECONOMICA DEL NUEVO GOBIERNO. Revista de Economía Mexicana del C.I.D.E. Núm. 5, 1983. pp. 35-56.

Eatwell, John y Singh Ajit.

¿SE ENCUENTRA SOBREALETADA LA ECONOMIA? UN ANALISIS DE POLITICA ECONOMICA A CORTO Y MEDIANO PLAZO. Revista de Economía Mexicana del Centro de Investigación y Docencia Económica. Núm. 3, 1983. pp. 269-278.

Enriquez Cervin, Roberto

EVIDENCIA ECONOMETRICA SOBRE EL DESENVOLVIMIENTO DEL INGRESO Y LA CARGA TRIBUTARIA EN MEXICO (1950-1972). Revista de Comercio Exterior. México. pp. 1159-1165.

Ibarra Consejo, Jorge.

DIFERENTES ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LAS FINANZAS PUBLICAS. Para uso exclusivo del proyecto de la Maestría en Docencia Económica de la Unidad Académica de los ciclos Profesionales y de Posgrado del C. C. H. (Mimeografiado).

- Kaldor, Nicolás. LAS REFORMAS AL SISTEMA FISCAL EN MEXICO. Revista de Comercio Exterior. México. Abril de 1964. pp. 265-267.
- Mann, Arthur J. LA ELASTICIDAD DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE MEXICO. 1950-1977. Revista de Comercio Exterior. México. Enero de 1979. pp. 84-87.
- Martínez de Navarrete Ifigenia. LA EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO DE MEXICO Y LAS reformas 1972-73. Revista de Comercio Exterior, México. enero de 1979. pp. 47-55.
- Matus Pacheco, Gustavo LA REFORMA IMPOSITIVA EN MEXICO. Revista de Comercio Exterior. México. Mayo de 1977. pp. 567-572.
- Ortiz Mena, Antonio. DESARROLLO ESTABILIZADOR, UNA DECADA DE ESTRATEGIA ECONOMICA EN MEXICO. Revista Bancaria. Vol. 17. Núm. 10, octubre de 1969. pp. 4-25.
- Pichardo Pagaza, Ignacio CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA JURIDICA TRIBUTARIA DE MEXICO. Revista de Comercio Exterior. México. pp. 870-879

Ritchkiman Kirk, Benjamín

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION. SEGUNDA PARTE, 1953-1986. Textos de Economía de la E.N.E.P. Aragón. Abril de 1988.

Análisis del Departamento de Economía Mexicana del C.I.D.E.

EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MEXICANA. Revista de Economía Mexicana del Centro de Investigación y Docencia Económica: Núm. 4, 1982. pp.9-22. Núm.2, 1980. Núm. 3, 1981. pp. 9-22. Núm. 5, 1983. pp. 9-34. Núm. 6, 1984. pp.9-22.

Revista de Comercio Exterior.

REFLEXIONES SOBRE LA NECESIDAD DE UNA REFORMA FISCAL EN MEXICO. Mayo, 1978.

EL ISIM SE JUBILA Y DEBUTA EL IVA. Enero de 1980. pp. 11-21.

SECCION NACIONAL. Varios números. Enero de 1976 a diciembre de 1988.

RESUMEN DE EXPOSICION DE MOTIVOS DE

LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS DE  
LA FEDERACION. México. Enero 1976 a  
1987.

Secretaría de Hacienda y  
Crédito Público.

ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO DEL  
DESARROLLO. Revista del Mercado de  
Valores. Nacional Financiera. Año  
XLVI. Núm. 52, Diciembre 29 de 1986.  
pp. 1213-1231.

Secretaría de Hacienda y  
Crédito Público.

REESTRUCTURACION DE LAS FINANZAS  
PUBLICAS (INGRESOS). Quinto Título de  
la Colección Cuadernos de Renovación  
Nacional. Ed. F.C.E., 1988.

D O C U M E N T O S

Banco de México

INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR,  
RESUMEN GENERAL. 1977-1988.

INDICE DE PRECIOS. 1976-1988.

INDICADORES ECONOMICOS DEL SECTOR  
PUBLICO. 1976-1988.

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO  
FEDERAL. 1976-1988.

Dirección General de  
Planeación Hacendaria de  
la S.H. y C. P.

RESUMEN DE LAS OPERACIONES  
FINANCIERAS DEL SECTOR PUBLICO.  
1976-1986.

RESUMEN FINANCIERO DEL GOBIERNO  
FEDERAL. 1976-1987.

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO  
FEDERAL. 1976-1988.