34

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

"MÉXICO: LA NECESIDAD DE UNA NUEVA REFORMA FISCAL ANTE EL AÑO 2002"

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO Y LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS 1994-2000

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A :

EDGAR COLIN ULLOA

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. JOSÉ GILDARDO LÓPEZ TIJERINA

MÉXICO, D.F. 2002

A Dios:

Por permitirme llegar hasta este momento

A mis Padres:
Federico Colín Rodríguez y
Margarita Ulloa de Colín
Mil gracias por enseñarme el don del valor,
del ejemplo, de la responsabilidad, del amor,
de la humildad..... de la vida

A mis Hermanas:
Edith, Erika y Edna Colín Ulloa
Mil gracias por darle sentido a mi vida,
rumbo y fortaleza... por ser mi inspiración

A mi Director de Tesis:
Profesor Lic. Gildardo López Tijerina
Gracias por otorgarme la oportunidad de aprender ... para usted toda mi vida de pie y a la orden

" MEXICO: LA NECESIDAD DE UNA NUEVA REFORMA FISCAL ANTE EL AÑO 2002"

EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO Y LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS 1994 - 2000

CAPITULO 2. LOS INGRESOS PÚBLICOS

CAPITULO 3. GASTOS PÚBLICOS

CAPITULO 4. LOS IMPUESTOS

CAPITULO 5. HACIA UNA NUEVA REFORMA FISCAL EN MÉXICO

PRESENTACIÓN

En los años recientes, la economía mexicana se ha enfrentado a un difícil ambiente exterior; tan sólo y como ejemplo; en Agosto de 1997 se desato una crisis en los países del Sudeste de Asia, para seguir en Rusia, Japón y por último en Brasil, junto a esto; se presento la fuerte contracción de las cotizaciones internacionales del petróleo mexicano que perdieron aproximadamente el 38.3 por ciento de su valor con respecto al de 1997 y en los años posteriores este fenómeno ha sido recurrente.

Estos sucesos han puesto en evidencia, la frágil estructura de las Finanzas Públicas de nuestro país, creando desajustes en nuestras expectativas de crecimiento y desarrollo. Ante esto, la necesidad de contar con una estructura fiscal fuerte, que no pierda de vista la equidad fiscal, el fomento a la inversión y una adecuada recaudación, es un requisito necesarios para hacer frente a la rapidez y la perversa magnitud del contagio de las crisis internacionales.

Durante esto, las Finanzas Publicas han ido cobrando mayor importancia conforme estos sucesos aparecían, la política fiscal adecuada y sensata, armonizada con una política monetaria coherente, nos facilita la posibilidad de progreso, de un mayor bienestar y de un orden macroeconómico sólido y responsable.

Para esto, todo Estado debe allegarse de los recursos necesarios para cumplir las tareas que la sociedad le asigna. Sin ellos, el Estado no estaría en la posibilidad de brindar a sus ciudadanos seguridad, justicia y bienestar social; entre muchas cosas. No obstante, entregar parte de la riqueza generada por nuestro trabajo es una obligación que disgusta. Pagar impuestos es una obligación que provoca resistencia. Por ello, los gobiernos deben idear medidas – de convicción y coerción – para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones.

El éxito de estas medidas puede evaluarse a través del tamaño de la base de contribuyentes, el nivel de recaudación y los grados de evasión. Por desgracia, México figura entre los países con peores indicadores en cada uno de estos rubros. Nuestra base de contribuyentes efectivos (los que realmente pagan impuestos) es reducida. Los ingresos tributarios como porcentaje del PBI alcanzan un porcentaje muy pequeño y la evasión fiscal consigna niveles alarmantes. De esta forma, explicar la baja capacidad recaudatoria del Estado mexicano es una tarea tan importante como compleja.

Cabe recordar, que el sistema tributario debe proveer al gobierno de ingresos suficientes para cumplir sus objetivos legítimos sin destruir los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir. Sin embargo, los impuestos son extremadamente importantes en los costos de producción, y el costo de la vida; término que es muy

usado en la actualidad. Todas las economías más exitosas en la historia del mundo, sin excepción, han puesto un cuidado muy especial en mantener las tasas tributarias marginales lo más bajas posibles, particularmente en las relacionadas y de carácter compensatorio al ahorro y la actividad empresarial. La tarea difícil de la política tributaria, es elevar los ingresos en forma tal que se cause el menor daño posible a la economía. Eso significa diseñar un sistema tributario que preserve los incentivos individuales para la actividad productiva, incentivos para el empresariado y para trabajar, ahorrar, invertir, aprender, inventar, crear, etc.

De esta manera, se puede observar la necesidad de encontrar una reforma fiscal para nuestro país que nos genere un equilibrio en la relación ingreso - gasto y una ventaja ante cualquier cambio en las cotizaciones internacionales del petróleo, que sea capaz de aumentar el nivel de ingresos públicos sin afectar la inversión y al ahorro.

Con este fin, en este trabajo de titulación se presenta a lo largo de 5 capítulos, la evolución de los ingresos públicos durante el periodo 1994 - 2000, así como la estructura impositiva durante estos años que permite justificar una alternativa y la necesidad de una reforma fiscal para el año 2002; asimismo, se describe la estructura impositiva prevaleciente, su comportamiento y el peso de los ingresos captados por concepto de impuestos en el total de los ingresos públicos, para explicar la vulnerabilidad fiscal de nuestro país.

Ahora bien, en el primer capítulo nombrado " *Funcionamiento del Sector Público* ", defino al sector público desde sus funciones, su organización y su composición; para entenderlo y tener perfectamente bien identificado todo lo que abarca, para saber con quién vamos a tratar, de quién hablamos, sus responsabilidades y sobre de quién se va a trabajar. En el siguiente capítulo titulado " *Ingresos Públicos* " se presenta ¿ de dónde ? el Estado al que me refiero anteriormente se allega de recursos necesarios para financiar su funcionamiento, su desarrollo y llevar a cabo los planes y proyectos que requiere el país para su crecimiento y la sociedad. Analizando, en primer lugar el concepto de los ingresos; las diferentes clasificaciones que hay de ellos en nuestro país y sobre todo el desarrollo de esta variable tan importante y controversial de las finanzas públicas.

Continuando con el tercero " *Gastos Públicos* " como su nombre lo indica; presento el otro lado de la moneda, la parte que a nadie incomoda y de la cual todos esperan mucho más. En este capitulo, se va a revisar la evolución del gasto público durante el periodo comprendido de estudio, además y en contraparte al ingreso se va a ver como el gasto público no solo responde a factores de ingresos, sino también se ve influido por cuestiones políticas, sociales y demográficas, lo cual dificulta aun más su operación.

Ya en el cierre de este trabajo una vez comprendido lo importante que son los ingresos y lo trascendental que es el gasto; deje para un solo capítulo el 4 " *Los Impuestos* ", el trato y la presentación de nuestro sistema tributario, es decir y como su nombre lo indica.. el de los impuestos, y apoyarme con este y junto a los anteriores dos (2 y 3); para sustentar la necesidad de una reforma fiscal; de una reforma en nuestro sistema tributario, que permita a nuestra política tributaria dotar de recursos suficientes a nuestra economía para alcanzar márgenes de producción y de ingreso suficientes para nuestro desarrollo.

Por último, ya contamos con un panorama que nos permite conocer la situación fiscal en México; también hemos podido constatar que el monto de ingresos recaudados por aplicación de gravámenes, es insuficiente y no corresponde al monto necesario para financiar toda la gama de tareas y demandas del Estado Mexicano; pero este no es el problema medular que se requiere abarcar en este trabajo; sino se busca ya una vez identificados los problemas, aportar medidas o ideas a un conjunto de soluciones que se deben adoptar para solucionar este grave problema, que no modifiquen algunas cosas sino que reformen y este es el fin del último capítulo " *Hacia una Reforma Fiscal en México* ". Para concluir quiero señalar que cualquier error, omisión o limitación en el presente trabajo es responsabilidad exclusiva del autor.

CAPITULO 1. FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

Introducción

En México, como en muchas naciones; la organización de la sociedad es un gran reto y una formidable meta, el desempeño y la convivencia armoniosa entre los habitantes, entre las Entidades Federativas y entre la ubicación de las necesidades y su satisfacción; depende en mucho de una estructura organizada y correcta, que salvaguarde y aplique el estado de derecho, las obligaciones y responsabilidades; cuide y logre las metas de esta sociedad.

Sin duda alguna, esta tarea debe de estar dirigida por una institución, por un órgano rector que ejecute un orden entre estas relaciones; al fin y al cabo no hay que olvidar que para muchos teóricos la formación de una sociedad no es más que el reflejo de la unión de muchas necesidades individuales; que se unen para lograr de la manera más eficiente la satisfacción individual y por sí misma la satisfacción comunitaria.

Es muy común en la actualidad escuchar y leer sobre la palabra Estado, gobierno y sociedad; pero en realidad no somos capaces de comprender lo que

realmente significa cada uno de los términos, para poder identificar y determinar funciones, realizar juicios y juzgar resultados.

Ahora bien; el gobierno es de los servidores públicos, le pertenece y es su medio de legitimación; sin embargo el Estado Mexicano no le pertenece al gobierno sino le pertenece a la sociedad.

De ahí, que es primordial obtener una visión clara de lo que es el Estado, de identificar sus capacidades al definir sus funciones y poder diagnosticar sus resultados.

El objetivo básico de este capítulo, es definir al sector público desde sus funciones, su organización y su composición; entenderlo y tener perfectamente bien identificado todo lo que abarca, para saber hacia donde y respecto a quién se dirige el presente trabajo.

El Estado

¿ Qué es ? y ¿ Quién Forma el Estado ?

Desde que se empieza a dar la conformación de una Nación, la identidad y la caracterización de los valores, las tradiciones y la conducta de esa sociedad o población; es un requisito fundamental que otorga fuerza, orden, jerarquía y una condición social mayor.

Esta Nación conformada por una sociedad regida bajo leyes comunes y principalmente unida por una serie de intereses afines, dentro de un territorio determinado y bajo el orden dirigido de un gobierno; esta formando un Estado.

Algunas definiciones superficiales; sin tomar en cuenta la raíz etimológica; sobre la palabra Estado, lo definen como el cuerpo político de una Nación; si bien, esta definición nos muestra de una manera amplia lo que es el Estado, no es en su totalidad; una definición convincente y sobre todo, explicativa del esqueleto tan complicado que le da forma y respalda al Estado y la definición de este.

Al definir el concepto de Estado, se entiende como una proporción determinada de tierra, donde una serie de personas conviven organizadamente,

bajo la conducción de un gobierno, con fines y objetivos similares; sin embargo, el concepto de Estado es más complejo e implica muchos más fundamentos; a pesar de ello y como una forma muy sencilla, se puede afirmar que el Estado es la expresión máxima de organización social que existe en una Nación; es decir; la institucionalidad del poder. Al expresar la palabra " Estado ", estamos expresando el soporte ideal del poder político; no solo por la esencia histórica que adquiere esta palabra, ni tampoco por el aparato de servicios públicos, mecanismos administrativos y de todo un personal de gobernantes y agentes que lo conforman; ya que tan solo ahí, no hay más que una disposición de medios, fines y procedimientos destinados a la ejecución y cumplimiento de las funciones de gobierno.

En realidad la palabra " Estado ", va más allá de su estructura histórica y de su estructura de funcionamiento; donde a veces nos confundimos; *"el Estado no se ve...no se ve más que la apariencia teatral del Estado, los trajes de ceremonia. El Estado no se ve, se concibe..."*.[1], y se concibe desde el momento en que una nación, un territorio y un gobierno, se conforman en un ambiente propicio, para el inicio de la formación del Estado en sí mismo.

[1] F. Gény; Técnica de la Esencia, T.I, p. 148.

En conclusión, el Estado no es una objetividad, es una personificación del territorio, la nación y el gobierno, dentro de una entidad jurídica, garantizando la institucionalidad, orden y bienestar del poder, y soporte a su vez de éste, mediante una máxima organización social. Así, el Estado como nos diría Gény - *"el Estado es un concepto, es decir, el resultado de un esfuerzo del espíritu, para captar en una representación predominante, la escena lógica de las cosas "*[2].

Con esta idea, el Estado es el resultado y el espacio donde se conjuga un territorio, una sociedad y un gobierno; legitimándose mediante la especificación y estructura de poderes y de la legislación que delinee la conducta social. Como es posible ver, el Estado Mexicano sin duda alguna es un Estado muy rico en diversidad cultural, en territorialidad, en la amplitud de su sociedad, en su organización política y económica; no obstante cuando los fines, los objetivos y los limites que deben de existir en un concepto tan amplio como lo es el Estado, se encuentran perdidos y sin definir; el rumbo que adquiera toda una Nación será el equívoco y el desarrollo total y pleno de la sociedad y por lo tanto de la Nación, se vera frustrado y no será tan provechoso.

---

[2] Op. Cit.

Funciones Económicas del Estado

En una economía donde las demandas son totalmente satisfechas, por una oferta de productos que son resultado de la utilización plena de los recursos a un precio determinado de mercado; se dice que los beneficios máximos son alcanzados en su totalidad y que la sociedad esta aprovechando la disponibilidad de sus recursos, de manera ideal sin ninguna intervención ajena a la del mercado.

En la actividad económica común, esta situación no se presenta de manera natural y mucho menos en forma aislada al funcionamiento del Estado; ante ello una de las principales funciones del Estado, es la de garantizar que precisamente el funcionamiento de la actividad económica responda a las necesidades de la sociedad en su momento y para todos los fines posibles.

Uno de los principales problemas que se le presenta a un economista y que sin duda alguna, representa un desafió formidable a vencer; es el de solucionar unas preguntas básicas para la actividad económica, es decir *el saber ¿ qué ?;* el *saber ¿ cómo ?* y el saber *¿ para quién ?,* producir y desarrollar diversos factores y productos que permitan a la sociedad, la plena satisfacción de sus demandas y de sus necesidades.

Para ello, la forma de organizar a la Economía de un Estado, básicamente la podríamos dividir en dos posibilidades que representan el extremo; una es donde el gobierno toma por completo el control y rumbo de las decisiones fundamentales para el desarrollo y la actividad económica, con el juicio de que el mercado por si solo no garantiza la atención de todas las demandas de la sociedad, identificando y reconociendo que existen una serie de bienes y servicios que el mercado no cubriría por la extensión y cobertura que dichos bienes demandan; es decir, los bienes y servicios públicos; en contraparte, tenemos la condición donde el gobierno se aleja totalmente de la actividad económica, cediendo su lugar al mercado, es decir a la libre fuerza de la oferta y de la demanda.

Los economistas en la actualidad, han entablado una serie de discusiones respecto a este tema, desde el momento en que el " mercado " ha ido ganando terreno dentro de las decisiones en la actividad económica, por lo tanto y ante esto, las disparidades que se dan corresponden a la necesidad de delimitar y establecer las funciones en las cuales el Estado tiene la plena obligación de atenderlas, para evitar confusiones que incidan en el comportamiento de los agentes económicos y entorpezcan el intercambio económico.

En México, no han estado ausentes estas discusiones, sin embargo, en nuestra Constitución Política en el artículo 26, se nos señala " *El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación ".*[3]

Es decir, el Estado es el encargado de garantizar el orden y bienestar económico de sus miembros, a través de sus mecanismos de funcionamiento y todo el aparato que lo conforma, para lo cual se puede valer y apoyar en el sector privado, en las tareas o actividades que el Estado considere son las más apropiadas para dicho sector, en términos de eficiencia y costos.

Es importante antes de continuar, hacer una clara diferenciación entre provisión de bienes públicos y producción de bienes públicos; el primer termino

Sin embargo, es sabido que el mercado actúa de forma aislada a los beneficios sociales esperados, es decir, solo se busca un intercambio de bienes o productos para los cuales necesariamente se necesita un titulo de propiedad, un derecho de privacidad; por lo que los consumidores compiten por los productos y

[3] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 26.

los vendedores por el mejor precio, ante ello es insignificante la exclusión de algunos consumidores de ese proceso por lo que algunos quedarían rezagados e incluso expulsados de los mecanismos de compra; en contraparte en la provisión de los bienes públicos la competencia es erradicada y a pesar de que el sistema de exclusión se podría aplicar no es utilizado debido a que el hecho de que una persona más consuma ese servicio no perjudica ni propicia una disminución en el consumo de alguien más.

Frente a esto la actividad económica reflejada en el ejercicio presupuestario debe tener en consideración una provisión de servicios y productos públicos que atiendan en primer lugar a los consumidores rezagados de la actividad comercial de mercado y por el otro que atiendan las demandas que el capital privado con atiende o ante las cuales es insatisfactorio.

Dentro de la Teoría Económica, sin embargo, se nos identifican 3 funciones económicas de éste:

- La Función Asignación,

- La Función Distribución, y

- La Función Estabilización.

Función Asignación

La disponibilidad de recursos como es sabido, es limitada y exige un cuidado especial, en primer lugar para saber concretamente de lo que se dispone, después para saber lo que se necesita y posteriormente el cómo se realizará. Por ello, la asignación eficiente de los recursos disponibles por la sociedad para la satisfacción y atención de sus necesidades debe de ser primordial en cualquier actividad y programación económica, el definir de una manera clara lo que se va a asignar y a quién se le va a asignar evitaría muchos errores y permitiría una efectividad mayor en la planeación del trabajo.

Esta disponibilidad y la asignación de los recursos nunca debe de responder a intereses creados y ajenos a la actividad sino por el contrario debe responder a las necesidades sociales y económicas, debe de ser una asignación justa y equitativa entre los individuos y debe de estar en función de sus requerimientos; ya que esta asignación se obliga a ser la socialmente deseable para alcanzar el máximo beneficio, en la utilización de todos los recursos.

Por ello, se sabe que el Estado tiene la obligación de proporcionar a los miembros que lo conforman, una provisión de recursos a través y por medio de la producción y otorgamiento de bienes y servicios públicos, para el desarrollo de la sociedad en su conjunto; con carácter incluyente y participativo, que corresponda a costos y beneficios sociales y que responda al nivel de crecimiento económico requerido para la reproducción y funcionamiento de la sociedad.

Así, es posible ver que aunque esta función es muy importante no necesariamente es definitiva y no tendría la misma efectividad si no es por la complementariedad que hay entre las demás funciones que a continuación se presentan.

Función Distribución.

El solo funcionamiento del mercado en un país, no garantiza como ya lo había mencionado, que la utilización de los recursos sea la más eficiente, mucho menos garantiza que la distribución de los beneficios que resultan de la actividad económica sea la más justa o uniforme entre la sociedad.

En nuestro país, la desigualdad que existe entre los habitantes es muy grande y perfectamente bien diferenciable; la desigualdad en materia de ingresos o rentas percibidas, en materia educativa o en salud por ejemplo, son tan grandes y han ido fortaleciendo y ampliando más los márgenes entre estos, que requieren de una pronta solución y atención.

En materia de ingresos, las desigualdades marcan una seria brecha entre los más altos y los más bajos, entre la capacidad de consumo y de niveles de subsistencia, lo que perjudica la acción plena de alguna medida económica o al menos y por principio, haciendo primordiales algunas necesidades a costa de otras donde sin duda alguna todas son igual de importantes y en muchos casos igual de trascendentales.

Para el Estado, la función distribución, tiene el fin de otorgar a cada miembro una mejor repartición del ingreso y de la riqueza nacional, bajo un carácter de justicia social, equidad e igualdad tanto laboral como de género, que permita a cada individuo participar con plena libertad y con las mejores condiciones; en base a sus aptitudes; dentro del desarrollo y la actividad económica, acción que el mercado por si solo no garantiza y ante lo cual es necesaria la acción del Estado.

Para ello, el Estado cuenta con instrumentos y medios como la política tributaria y de gasto público, como la asistencia social y esquemas de pensiones y jubilaciones o en algunos casos las regulaciones por ejemplo, para garantizar las mismas oportunidades a todos los miembros de la Nación.

Esta función apoyada y en la mayoría de casos consecuencia de una buena asignación de recursos, funciones y responsabilidades entre cada una de las partes que compone el entramado tan complejo del Estado.

Función Estabilización.

Esta función es de vital importancia y puede ser el resultado de una buena combinación y trabajo entre las dos funciones anteriores ya que en ésta se procura la permanencia y orden en el crecimiento económico, mediante un manejo de la política económica y de la coordinación macroeconómica eficiente y acorde a los requerimientos y demandas de la sociedad.

Sin embargo lo discutido y los diferentes enfoques y sobre todo ideas entre la definición de estabilidad y el rumbo que debe de tomar esta estabilidad muchas veces enfrascan en una discusión mayor esta función.

Esta tarea es realmente compleja y aunque es el fin de la labor del Estado la realización y satisfacción no solo depende la actuación del Estado, sino es muy vulnerable al entorno y las condiciones que muchas veces salen de nuestro control directo.

La diversidad de herramientas dentro de un mundo globalizado y con mayor participación económica entre las naciones hace aún más frágil la permanencia de la estabilidad.

Pese a ello, esta función siempre será eje rector en la toma de decisiones, en la planificación y proyección de metas; porque a su vez la estabilización de un país será el mejor indicio de que las anteriores funciones económicas fueron alcanzadas.

El Sector Público y las Relaciones Económicas con el Sector Privado.

Los cruces que existen entre el sector público y el sector privado, no solo se dan en el ambiente económico, sino también en el plano político y social, de tal forma que se crea una gran complejidad para definir ¿ hasta dónde ? el sector

público debe participar y ¿ en qué ?; de igual forma es difícil definir ¿ en qué ? y ¿ hasta dónde ? debe y puede participar el sector privado, al menos en la economía nacional.

Sin duda, ésta es la medula del problema, ya que desde hace varios años nos hemos concentrado en preguntarnos si debía de existir una participación de ambos dentro de la conducción económica; solo para darnos la respuesta, de que era necesaria esta participación mutua para proporcionarle una mayor eficiencia y agilidad a la labor de ambos.

Lo importante aquí, es establecer que la participación de cada uno dentro de lo económico no debe ir más allá del punto en que no se releve al otro. Por lo tanto, la participación del sector público y del sector privado dentro de la actividad económica, no estará en función del tamaño de cada uno, ni mucho menos determinada; ni tampoco del monto de ingreso y por correspondiente del monto de gasto ejercido por cada uno; sino únicamente por la eficiencia de cada uno en un determinado plano.

Así, será necesaria la participación del sector público y del sector privado a través de sus organismos, para acelerar o demorar en cierta dirección la actuación

del mercado en la economía, con el fin de reducir las perdidas en la producción, distribución y consumo del bienestar.

Es importante no olvidar que las funciones básicas del Estado son las de mejorar la distribución del ingreso, la asignación de los recursos y procurar así como mantener la estabilidad; para lo cual se puede valer y apoyar en el sector privado con el fin de mejorar la acción y equilibrar en la balanza los costos económicos y también sociales.

Para ello, el financiamiento e incluso la misma competencia requiere la participación de ambos sectores, dejando la exclusividad de la regulación del proceso al sector público, mediante leyes e instituciones que no pueden ni deben ser ajenas al sector privado y a su funcionamiento.

Desde hace un tiempo a la fecha, las tendencias mundiales se han inclinado hacia la disminución de la participación relativa del sector público en la economía, para otorgar un peso más importante en el desarrollo económico al " mercado ", donde el sector privado mantiene una mayor participación.

Esta tendencia; responde a la lógica en donde la producción, el consumo será decidido por el mercado a través de la atención a las necesidades y

demandas de los consumidores; para con ello atender de manera precisa y acertada, las únicas necesidades que en ese instante se requiere atender, haciendo un uso eficiente de los recursos al evitar destinar parte de ellos a la producción de bienes que en su momento no son solicitados.

Esto pretende, proporcionar una libertad tanto al productor como al consumidor a la hora de decidir el producto a elaborar y el producto a consumir.

En este tipo de economía, la participación del Estado es muy limitada y solo se resume a regular que el funcionamiento del mercado se dé en concordancia con las metas definidas por éste, a través de acuerdos mediante reglas institucionales y contractuales, impidiendo la desorganización del sistema; pero jamás, sustituyendo al sector privado o cancelando la actividad del mercado.

La Organización de la Actividad Económica del Sector Público.

La palabra organización significa *"disponer, estructurar, establecer una regulación a largo, a una acción o a un efecto; para establecer un orden".*[4]

---

[4] Diccionario Larousse, 1999.

En el funcionamiento y la acción del sector público, la organización interna, se reflejara en la organización que se genere en el desarrollo de la economía, la política y la sociedad. Es por esta razón, que los organismos y agentes que lo conforman deben de disponer de al menos, algunos elementos básicos para su coordinación y buen funcionamiento. Si en esto, nos referimos en especial a la actividad económica, podemos entender la importancia que apremia a una buena organización en el funcionamiento del sector público, por el peso que adquieren sus decisiones en esta materia.

Con todo eso, contar con una buena organización para el desarrollo de las actividades del sector público requiere entre otras cosas, de lo siguiente:

- Información reciente.
- Buenos Esquemas de Administración.
- Una Fiscalización y Rendición de cuentas oportuna.
- Contar con una Política precisa de Planeación Económica.

Importancia de la Información.

La información, es el suavizante de la actividad del sector público, ya que la tarea que juega, es la de mantenernos con el conocimiento de la supervivencia y

actividad de éste, de sus organismos, del personal y principalmente de su función. La ausencia de ésta vigorizaría la incertidumbre y nos confundiría en la toma de decisiones y en los fines y propósitos del sector público y sus organismos, pues sus elecciones serian adversas a su fin, incrementando el riesgo y la desconfianza; segmentando su participación y su eficiencia en distorsiones relevantes.

Con mayor razón, contar con información completa en el funcionamiento y organización del sector público, es sumamente importante, ya que en base a la certeza, actualidad y simetría de la información con que cuente el sector público, la eliminación del riesgo, la selección de objetivos bien definidos, el conocimiento de todos los recursos y sus posibles asignaciones y la selección adecuada de las decisiones, motivara un buen diagnostico del problema y por lo tanto de la solución y medidas adoptadas, por el sector público.

Calidad de la Administración Pública

Como anteriormente se había mencionado, en la actualidad, el sector público se mantiene alejado de la actividad del mercado; delegando un peso mayor al sector privado; para dedicarse en su gran mayoría a la regulación de este proceso. Fundamentalmente esta decisión se basa en que le mercado es un

medio eficaz para eliminar obstáculos o intereses que no correspondan a los meramente económicos, motivando así, que la demanda sea satisfecha con el mejor uso posible de recursos y con menor precio, al presentar menores costos y menor incertidumbre.

Por lo tanto, la administración pública debe de ser de muy buena calidad, con objetivos y metas claras para evitar desvíos de la actividad económica e inducir señales que confundan o motiven problemas entre los agentes económicos del mercado.

Para esto, la administración pública debe de tener muy claro su papel dentro de la economía, sus metas y objetivos; además de una buena organización y perfecta coordinación de sus funciones y actividades.

Internamente, la administración y control del sector público, es clave para el uso eficiente de los recursos con los cuales dispone, puesto que una adecuada programación y presupuestación nos arrojaran resultados más provechosos.

Fiscalización y Rendición de Cuentas de las Políticas Públicas.

La vigilancia en el uso y manejo de los recursos dentro del sector público, es una tarea constante y permanente; que no se debe descuidar ni desviar hacia

intereses ajenos a la labor pública. El control estricto de los recursos que entran y salen no solamente genera una buena contabilidad, sino presionan a las autoridades encargadas de éste proceso y a las autoridades encargadas de diseñar el funcionamiento y los objetivos; a aprovechar los recursos de la mejor forma posible, con el fin de rendir mejores cuentas por su trabajo.

La rendición de cuentas por parte del sector público, no debe de estar carente de una señalización muy detallada de los programas, objetivos, metas, justificación y resultado de los proyectos en términos tanto económicos como sociales.

Además, la rendición de cuentas y la claridad en el manejo de los programas, envía una certidumbre al mercado respecto al comportamiento del sector público, aumentando la confianza y facilitando la programación y proyección de inversiones y de producción; gracias a la confianza con que actúa el sector público en el control, manejo y elaboración de cuentas públicas.

Precisión en la Planeación Económica.

Básicamente, la regulación es una forma de mantener un orden y un método el la elaboración y aplicación de alguna medida; sin embargo la precisión

en algo tan delicado como lo es la planeación económica implica todavía un mayor esfuerzo y certidumbre en la toma de decisiones.

La información, las herramientas suficientes para la elaboración de una medida económica y el conocimiento necesario son los elementos básicos para poder respondernos hacia donde queremos ir, cómo lo vamos a lograr y qué necesitamos.

En una economía donde le supuesto de la mano invisible y la regulación automática del mercado, con empresarios perfectamente bien informados, no se lleva a cabo la información imperfecta puede causar graves desviaciones y distorsiones en el transcurso de la economía.

No cabe duda que la planificación y la proyección en este sentido buscan evitar este problema; sin embargo la precisión aún así no esta garantizada. El saber lo que se tiene, es decir con lo que se cuenta; es un buen adelanto y un dato muy certero para la proyección, más no es suficiente.

En un mundo donde la globalización, permite una mayor integración de las economías mundiales, una mayor colaboración e incluso conocimiento del entramado económico a través del cual circundan las relaciones productivas de un

país se provoca de igual manera una vulnerabilidad entre las economías y hacia el exterior. La gran dependencia entre lo que sucede en el exterior y las tendencias actuales y lo que la competencia y el mercado exigen; evita pero de igual manera exige una precisión en la planificación que se debe basar en el conocimiento ampliado de lo que nuestros competidores y nuestros aliados realicen; en un conocimiento detallado que nos permita realizar un buen diagnostico de la condición en la que se encuentra nuestra nación y nuestros mercados; la capacidad instalada , la capacidad por aprovechar, la cantidad de materia prima con la que contamos y las necesidades que tenemos prioridad por atender.

Bien dicen que una persona buena no necesariamente es justa, pero la precisión en nuestra planificación nos permitirá vislumbrar un mejor desenlace en nuestro trabajo, además de que como institución financiera gubernamental, la confianza que transmitiremos hacia nuestras empresas y hacia las empresas transnacionales, hacia nuestros mercados y los mercados extranjeros reforzarán nuestra solidez y nos ampliará la visión y el panorama que requeriremos para poder planificar y así lograr una mayor y mejor precisión en nuestros análisis y estudios.

Por ello la precisión en estas interrogantes nos conducirá el camino a seguir y el rumbo a tomar en la planeación, aplicación y conducción de una economía.

La importancia de las Finanzas Públicas en el Estado

El procedimiento de organización que ha habido entre las sociedades, ha definido las tareas y las funciones del Estado, en donde por un lado la satisfacción de las necesidades de la sociedad son atendidas individualmente pero aun así todavía hay una serie de necesidades que requieren ser satisfechas colectivamente que es donde el gobierno tiene que interferir.

En base a esto, el gobierno requiere de una serie de recursos para el funcionamiento y la operación de sus funciones; como además tiene la obligación de atender las necesidades colectivas que en ese periodo determinado le corresponden; por medio de programas de asistencia, desarrollo de infraestructura y esquemas de servicios públicos. Desde esta perspectiva, las Finanzas Públicas cobran mayor relevancia entre las ramas económicas, porque básicamente esta rama de la economía es la encargada del estudio y la forma correcta en que se provee de ese monto de recursos necesarios para el gobierno, ya sea por la vía tributaria o la no tributaria den donde incluimos recursos por concepto de deuda y

de igual forma se encarga del estudio y la forma de ejercer esos recursos de la aplicación y ejercicio bajo la premisa de la equidad, igualdad, justicia y legalidad.

Sin duda alguna, para cualquier gobierno, la correcta fiscalización, el contar con los procedimientos y herramientas necesarias y suficientes para saber cuanto se va a tener y en que se tiene y como se va a gastar; proveen de una certidumbre y regularidad en la atención de las funciones, permite calendarizar los gastos y aplicar una programación y atención especifica en el desarrollo y alcance de las metas propuestas para el periodo determinado.

Así, las finanzas públicas permiten y otorgan una transparencia en el manejo de los recursos, una fiscalización y un control sobre lo que se necesita, lo que se obtendrá y en lo que se gastará.

Sobre de esto, las Finanzas Públicas para su estudio y aplicación se ha dividido principalmente en tres ramas:

- La Política Fiscal
    - Política Tributaria
    - Política de Gasto Público

- La Política Monetaria
- La Política de Deuda Pública

Política Fiscal

La estabilidad económica que pueda darse en un país, como pudo verse no solo depende de un pequeño o reducido grupo de factores; sino por el contrario es la combinación necesariamente armoniosa de diferentes variables.

En este caso, una rama de las Finanzas Públicas muy importante es la Política Fiscal; este instrumento económica básicamente se encarga de la recaudación del ingreso y del gasto del mismo.

Esta rama de las finanzas públicas, se encuentra a grandes rasgos dividida en dos: la política tributaria y la política de gasto público.

La primera se encarga de la recaudación del ingreso necesario para financiar el ejercicio, programas y funciones, generalmente dividido en periodos del gobierno; valiéndose por lo general del uso de medidas arancelarias o impuestos.

Anteriormente, la política fiscal era la herramienta principal para controlar la demanda agregada y guardar el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto y oscilación del mismo; es decir se procuraba que la demanda no creciera a un ritmo mayor que la producción nacional y a través de medidas fiscales se incidía sobre estas tendencia, ya sea desde la recaudación por medio de gravámenes o por el contrario desde el gasto o viceversa si se detectaba un estancamiento o una recesión dentro del crecimiento económico se estimulaba el consumo y así la demanda dotando al mercado de la capacidad de compra suficiente que estimulara el crecimiento.

Sin embargo, el periodo de aplicación y ejecución de una medida fiscal es muy lento y requiere de un periodo considerable para ejercer resultados. Además de que algunas medidas como el incremento de los gravámenes resultan difíciles e incomodas y con un costo político muy alto para los gobiernos; hecho que le fue robando importancia respecto y en comparación con la política monetaria.

En segundo lugar, la política de Gasto Público se encarga del ejercicio y ejecución correcta de los ingresos recabados por diferentes vías tributarias o no tributarias; es aquí donde las diversas corrientes se encuentran vertidas sobre grandes discusiones respecto a las necesidades y la importancia que tienen unas sobre las otras.

Sin embargo, la ejecución y programación del gasto circunda alrededor de dos ejes principales, en primer lugar del ingreso recibido y previamente aprobado en las instancias legislativas y en segundo lugar debe responder a las crecientes demandas sociales que surgen.

Además la política de gasto público tiene también el enfoque de proyectar y programar el ejercicio de los recursos, dotando de herramientas de fiscalización, ordenamiento y rendición de cuentas que son básicas para el manejo de los recursos, lo que permite que el gasto en cierto momento sea deficitario, es decir que rebase el monto de los ingresos aprobados y en disponibilidad; sin necesidad de abusar en el financiamiento por medio de ingresos adquiridos por deuda.

Política Monetaria

La política monetaria ,es una rama más de las finanzas públicas, esta actúa de una manera más indirecta sobre las relaciones comerciales y en especifico sobre la demanda agregada.

Desde hace un tiempo a la fecha, el uso de la política monetaria se ha extendido por la rapidez con la que se ven sus efectos, debido a que las medidas monetarias afectan directamente al gasto a través de los tipos de interés, a los

tipos de cambio, a los precios de los productos, del circulante y a las condiciones crediticias.

Así, por medio de una medida que afecte el tipo de cambio se incide en nuestras empresas exportadoras y sobre nuestras importaciones; o sobre la tasa de interés se incide sobre los prestamos, la liquidez bancaria, el ahorro y el gasto, de igual forma por medio de *cortos o largos* monetarios se afecta la liquidez y el circulante con el cual se realizan transacciones tan comunes en la actividad económica.

Como se puede ver todas estas actividades anteriores están muy involucradas y algunas son básicas en la actividad económica; ya sea en el proceso productivo, de distribución o de comercialización.

Además, la política monetaria debido a la autonomía con la cual la institución encargada de su ejecución actúa, el Banco de México; otorga cierta relajación y soltura política en el manejo de diferentes variables, ya que el costo político por incrementar algún gravamen no es el mismo que se adquiere por incrementar las tasas de interés o por reducir la oferta monetaria o por incidir sobre el tipo de cambio.

Junto a esto, el control y estabilización de factores como la inflación, como principal ejemplo; queda en manos de una institución autónoma, más no independiente que apoya los esfuerzos para lograr la estabilidad.

Política de Deuda Pública

Las necesidades de financiamiento de los gobiernos en comparación con las demandas de la sociedad y los compromisos y proyectos que adquiere para la atención de las necesidades, para su desarrollo e incluso su funcionamiento; en muchos casos son rebasadas y los recursos disponibles insuficientes.

La política de Deuda Pública es una herramienta más que precisamente amortigua esta necesidad, ya que permite al gobierno adquirir obligaciones que en diferentes plazos tendrán que ser liquidadas; pero que dotan de recursos para hacer frente a las demandas y solventar generalmente proyectos de largo plazo y necesidades financieras muy urgentes.

En la actualidad existen dos tipos de deuda pública:

- Deuda Pública Interna, y
- Deuda Pública Externa.

La deuda pública interna es la que el Estado adquiere, al emitir obligaciones con particulares o instituciones nacionales, que puede ser bajo la emisión e bonos que son adquiridos por particulares nacionales, por empresas o instituciones bancarias, por prestamos directos con instituciones bancarias nacionales o por la emisión extra de dinero por parte del Banco de México.

Y; la deuda pública externa, que es la que se adquiere al contraer obligaciones con cualquier gobierno, institución bancaria, particular o empresa extranjera.

A pesar de que es una herramienta muy útil, su eficiencia real depende del adecuado manejo que se de a los recursos obtenidos por esta vía, de un análisis real de la solvencia y de las capacidades futuras de pago y de entender que esta es una herramienta alterna que puede proveer recursos en caso muy necesario pero no es una fuente sana ni continua si se hace mal uso de ella.

Algunas de las crisis mundiales incluida la de México en 1994, si bien no fueron causadas directamente por problemas de deuda pública; si presentaron algunas manifestaciones o recibieron presiones por esta concepto; puesto que es muy diferente endeudarse para financiar un proyecto que nos rendirá un beneficio que endeudarse para solventar, financiar o amortiguar deudas que fueron mal

proyectadas, lo que nos crea un circulo vicioso del cual muy difícilmente saldremos y por el contrario nos estará causando problemas.

Por lo tanto si aprendemos a hacer un uso debido del ejercicio de la deuda tanto interna como externa y la concebimos como una medida que responda a la comodidad y la ejecución de tareas que no pueden esperar y que son redituables y que nos otorgaran beneficios; más no por el crédito; los resultados serán muy provechosos, planeados, proyectados y veremos al ejercicio del endeudamiento como una fuente más de recursos que no necesariamente nos tiene que causar problemas.

En la actualidad, la política fiscal es tan importante como la politica monetaria y su enfoque ha ido cambiando poco a poco; no deja de ser una herramienta muy útil para el control de la demanda agregada y la estabilización económica, sino también uno de los mayores y mejores medios para obtener recursos financieros sanos y los más adecuados para financiar los programas que le gobierno ejercerán para beneficio y atención de las necesidades de la sociedad.

Debido a la gran importancia que tiene esta política, se han ido formando a la par del crecimiento y la utilización de esta politica, grandes vicios y excesos

tanto en el manejo del gasto así como del uso de gravámenes y medidas fiscales; que han ido mermando el desarrollo y la efectividad de estas medias.

En donde la combinación adecuada entre la política fiscal, monetaria y de deuda pública; es requisito indispensable para la estabilidad, crecimiento, desarrollo y eficaz conducción de las variables económicas y sus vicios.

Conclusiones

Es impresionante como el Estado Mexicano es amplio y muy diverso al igual que su sociedad; por ello el saber en donde, cuando y porque debe de incidir en ciertas decisiones y rumbos que nuestra sociedad adquirirá, le otorgo de manera natural obligaciones y funciones especificas que debe adquirir.

Bien intuye Maquiavelo en su libro " El Príncipe", que el poder se ejerce, no se comparte; con ello quiero decir que el Estado es la representación de una Constitucionalidad que rige como eje conductor en el arte de gobernar, de decidir y de fijar, pero también esta Constitucionalidad lo enviste al otorgarle el poder, como el órgano encargado de salvaguardar el interés común de la sociedad que gobierna; sin embargo en la actualidad, las sociedades han cambiado, por lo tanto

sus necesidades también; pero los gobiernos no; en síntesis cada economía evoluciona aunque a diferentes velocidades se fijan rumbo y metas; y es ahí donde el estado como la suma de una población, de un territorio y de un gobiemo tiene que utilizar y aprovechar la máxima organización y sincronía que entre sus componentes puede haber; para la subsistencia de el mismo.

CAPITULO 2. INGRESOS PÚBLICOS

Introducción

Las funciones que anteriormente señale, nos indica la gran responsabilidad que adquiere un gobierno; respecto a los gobernantes.

Sin embargo, ¿ de dónde ? el Estado se allega de recursos necesarios para financiar su funcionamiento, su desarrollo y llevar a cabo los planes y proyectos que requiere el país para su crecimiento y la sociedad.

En este sentido, los ingresos que Estado recaba por medio del gobierno, se denominan Ingresos Públicos, y son los ingresos, que mediante diversas formas que a continuación se presentan; sirven precisamente para cubrir el costo del desarrollo, crecimiento, funcionamiento y estabilidad del Estado.

Dichos recursos, deben de provenir de la manera más sana posible; para ser realmente productivos y aptos para la inversión.

En este capitulo se presenta, en primer lugar el concepto de los ingresos; las diferentes clasificaciones que hay sobre los en nuestro país y sobre todo el desarrollo d e esta variable tan importante y controversial de las finanzas públicas.

Ingresos Públicos

Concepto de los Ingresos Públicos

Cada economía en cualquier país, tiene necesidades y metas; que responden al requisito de fomentar el desarrollo, el crecimiento y estabilidad en las cuestiones económicas y sociales del país.

Conforme se van desarrollando las sociedades, de igual forma se van desarrollando las necesidades; desde la formación y conformación del gobierno esté adquiere y además hereda compromisos y responsabilidades que tiene que atender, donde muchas de ellas son impostergables y requieren atención inmediata.

En nuestro país; el desarrollo de nuestra economía, el crecimiento de nuestra población y por lo mismo el crecimiento de las demandas de atención a las necesidades requeridas por la sociedad han ido en incremento tanto cuantitativamente como cualitativamente; en donde la inadecuada atención ha ido rezagando a muchos sectores sociales y económicos, impidiendo el óptimo desarrollo y funcionamiento de la economía y la sociedad en su conjunto.

Frente a esto, el gobierno debe de buscar y obtener la forma y los medios o recursos para sufragar estos gastos, compromisos y funciones.

Sin embargo, estos recursos deben de provenir del mismo Estado, deben de ser recursos disponibles que en base a la capacidad y actividad económica del país, se generen y sirvan para financiar el gasto que ejerce el sector públicos, es decir el gasto público.

En suma, estos recursos a los que me he referido son llamados como Ingresos Públicos y son todos aquellos recursos y medios financieros que el Estado obtiene y se allega para cubrir el gasto público ejercido por el gobierno - el costo de sus programas, proyectos y necesidades; dividido por periodos, generalmente un año y revisados por las instancias legislativas.

En nuestro país, los ingresos públicos provienen de diferentes medios y son calculados cada año en base a la actividad económica que se espera se presentará en ese periodo, posteriormente son asignados a las diversas ramas del gasto público y presentados ante el Congreso de la Unión para su respectiva aprobación y posterior ejecución.

Origen de los Ingresos Públicos

Como se dijo anteriormente, los ingresos públicos tiene diferentes orígenes, los cuales dependen del modelo económico que se este analizando, del tipo de mercado y economía de los países.

En la antigüedad provenían de lo que se denomino regalías (Estados Feudales) o cuotas o tributos ya sea en especie o en manera monetaria; sin embargo podríamos identificar como principal origen de los recursos a las necesidades de procurar el adecuado funcionamiento y desarrollo del Estado.

Clasificación de los Ingresos Públicos

Los diferentes orígenes de los ingresos público, han motivado y exigido a la teoría económica buscar una clasificación adecuada y además práctica sobre los ingresos públicos.

Esta clasificación se ha llevado a cabo en base a las fuentes y utilización de los ingresos obtenidos y nos conduce a dos grandes ramas.

- Los Ingresos Ordinarios, y

- Los Ingresos Extraordinarios.

Además de esta clasificación, los ingresos públicos también son divididos en otras categorías como por su naturaleza económica, su fuente económica, por su periodicidad, por el beneficio de los particulares y por la voluntad de los particulares.

Los Ingresos Ordinarios

La clasificación de los ingresos como ordinarios, básicamente responde a su origen; debido a que de esta forma la gran gama de los recursos son mayormente ubicados en este contexto.

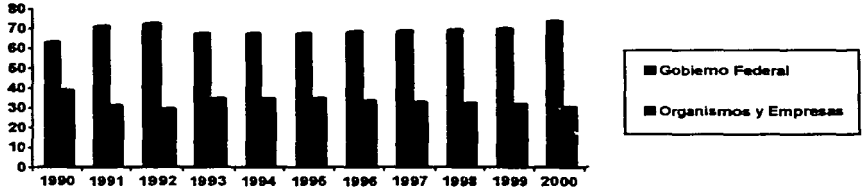
Como anteriormente se había dicho, la naturaleza, la fuente y la periodicidad con que son obtenidos dichos recursos permiten una clasificación puntual, además de que conforme a estos criterios muchas veces los recursos son destinados a determinados gastos y necesidades; basándose en la periodicidad que facilita una proyección y planificación en lo recabado, en lo ejercido y por ejercer.

Con ello podemos decir que los ingresos ordinarios, son todos aquellos ingresos que son recibidos por medio del ejercicio fiscal ordinario; es decir son

recursos que son captados de manera periódica y regular; como los son los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos[5].

Por lo mismo, son ingresos que ya se encuentran calculados y que se espera serán recibidos y se usarán para cubrir los gastos ordinarios. Así, el gobierno asegura la provisión de recursos para los gastos más apremiantes y de seguimiento a largo plazo.

Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario



Fuente: Cuenta de la hacienda Pública 1980 – 1999 y Ley de ingresos 2000

Como se puede ver en la gráfica y en base a los conceptos antes señalados; en los ingresos ordinarios se ha venido configurando un cambio significativo, por el crecimiento de los ingresos del Gobierno Federal en la

[5] Veáse: Ernesto Flores Zavala, *Finanzas Públicas, pág. 19.*

estructura de estos; ya que mientras en 1990 la aportación de gobiemo federal era al rededor del 62%, en el año 2000 la aportación de esté será alrededor del 72.8%.

Esto se explica e ilustra un poco el concepto de los mismos, porque durante este lapso de tiempo, se dio un menor aparato de empresas y organismos que operarían en comparación a la década pasada.

Los Ingresos Extraordinarios

Los ingresos extraordinarios, corresponden a la siguiente clasificación con que son definidos los recursos públicos.

Esta clasificación al igual que la anterior corresponde al criterio del origen de los recursos; por lo tanto los ingresos extraordinarios se definen como los recursos que se perciben de erogaciones excepcionales, producto de necesidades inesperadas o imprevistas.

Estos ingresos son extra debido a que se encuentran fuera del presupuesto de ingresos esperados, además estos ingresos no son periódicos ni regulares.

Las principales fuentes de ingresos extraordinarios son los impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios, empréstitos, emisión de moneda, expropiaciones o deuda pública[6].

En la actualidad, la mayor fuente de ingresos públicos extraordinarios es la deuda pública y la venta de bienes públicos.

Como se puede ver, estos ingresos aparecen debido a una necesidad, por lo tanto son ingresos que muchas veces a largo o mediano plazo representan un costo u obligaciones para los gobiernos y la utilidad aunque inmediatamente es grande al largo plazo puede representar un circulo vicioso de deuda pública.

Clasificación de los Ingresos Públicos en México

En las finanzas públicas mexicanas, los diferentes conceptos y clasificaciones de los ingresos públicos; se han tenido que adecuar para su aplicación y desarrollo, ajustándose a las fuentes de las cuales provienen los recursos.

[6] Veáse: Ernesto Flores Zavala. *Finanzas Públicas, pág. 20.*

La clasificación se realiza de la siguiente manera:

- Ingresos Públicos Ordinarios
  - Ingresos Tributarios
  - Ingresos No Tributarios

- Ingresos Públicos Extraordinarios

Como se puede observar, esta clasificación se basa en el origen de los recursos, debido a que las fuentes de financiamiento del gobierno están bien definidas y por muchos años han permanecido con la misma tendencia y conformación, lo que ha motivado la aparición de algunos rezagos y problemas que en la actualidad enfrentamos.

Ingresos Públicc Ordinarios

Los ingresos públicos ordinarios en nuestro país se definen de la misma manera en que son definidos este tipo de ingresos en la teoría convencional; son ingresos captados periódicamente y de manera regular; sin embargo aquí se realiza una diferencia entre un tipo de ingresos ordinarios y otros.

Existen dos tipos de ingresos ordinarios, los tributarios y los no tributarios, que de igual forma se conceptualizan por su fuente.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000

Para el año 2000, según lo previsto en el Proyecto de Presupuesto de Ingresos de la Federación; los Ingresos Tributarios representan el 69.9% de los ingresos federales y los No Tributarios el 30.1% restante.

Ingresos Públicos Tributarios

Los ingresos tributarios son todos aquellos recursos que provienen por la aplicación de un impuesto. De ahí, que algunas veces a estos ingresos se les denomina "tributarios".

El impuesto es una aportación, prestación, extracción o contribución expresada en la ley que grava a los individuos, propiedades, consumo, ventas, donaciones, herencias, legados, etc. Son de carácter obligatorio o compulsivo y no necesariamente dan una contraprestación específica, es decir no queda a voluntad de los particulares su pago y no tiene necesariamente un restablecimiento inmediato[7].

Según el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2° establece, " los impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de derechos"[8].

Los diferentes tipos de ingresos tributarios son:

- Impuestos Directos
- Impuestos Indirectos

Los impuestos han sido clasificados de esta manera debido a la forma en que son aplicados; de ahí, que los impuestos directos sean aquellos que gravan

[7] Véase: Ayala, José Luis; *"Economía Pública, una guía para entender al Estado"*, México, 1997. UNAM; capítulo V.

[8] Véase Código Fiscal de la Federación, art. 2°.

terminante al ingreso o al patrimonio del contribuyente, razón por la cual no son transferibles entre los contribuyentes y comprenden a:

- Contribuciones a seguro social
- Impuestos sobre nómina
- Impuestos a la propiedad
- Impuestos sobre la renta de las personas físicas y morales.

Los impuestos indirectos son todos aquellos que a diferencia de los directos; si se pueden transferir entre los contribuyentes, ya sea entre compradores, productores o productores y compradores.

Estos impuestos básicamente se enfocan hacia el consumo y algunas veces son llamados impuestos sobre los productos; por lo regular estos impuestos son :

- Impuesto al valor agregado (IVA)
- Impuestos a las ventas
- Derechos de importación
- Derechos y gravámenes a la exportación.

Como dije anteriormente, estos impuestos se aplican hacia le consumo, la producción o fabricación y las importaciones o exportaciones; de ahí que muchos de ellos puedan incidir y transferirse hacia otros contribuyentes.

Ingresos Públicos No Tributarios

Los ingresos no tributarios, son definidos así porque no existe un carácter de coercitividad y existe una remuneración o contraprestación por su aplicación ya sea un bien o servicio.

Los ingresos no tributarios, de igual manera son divididos de acuerdo y conforme a su fuente y son:

- Productos
- Derechos
- Aprovechamientos

Productos

Son los pagos que se hacen " *por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado* ", tales como enajenación o venta de

inmuebles, arrendamientos o subarrendamientos de bienes del Estado o municipios. Los ingresos que se obtengan por productos deberán destinarse a las dependencias que enajenen los bienes, otorguen su uso o presten los servicios para cubrir gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión, hasta por el monto que señale el presupuesto de egresos que les haya sido autorizado.[9]

Derechos

Los derechos son los pagos que se hacen por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público . Son también las contribuciones o pagos que se hacen a los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado[10].

Entre las principales fuentes de ingresos que percibe en gobierno bajo este concepto tenemos :

- Licencias
- Refrendos

[9] Véase conceptos en el Código Fiscal de la Federación, Art. 3°.

[10] Véase: op. cit. Art. 2°

- Registros
- Permisos

Aprovechamientos

Son ingresos que el Estado percibe por funciones de derecho público, diferentes de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal[11].

Bajó este concepto, las principales fuentes de recursos se obtienen por medio de :

- Reintegros
- Recuperaciones de capital
- Indemnizaciones

[11] Véase: op. cit. Art. 3°

Ingresos Públicos Extraordinarios

Así como son programados los ingresos que se van a recibir, de igual forma son programados los gastos que se van a realizar para las determinadas funciones y programas establecidos por el gobierno.

Sin embargo, muchas veces catástrofes naturales o incluso crisis económicas motivan la aparición de necesidades eventuales que se encuentran fuera de la programación del gasto y lejanas de ser cubiertas por los recursos ordinarios; no por ello son menos importantes, siendo en muchos casos urgente la pronta atención.

Los ingresos que se recaban y sirven para hacer frente a estas necesidades, son clasificados como ingresos extraordinarios.

Los ingresos extraordinarios son todos aquellos ingresos que se perciben de manera eventual, es decir que no son periódicos y que surgen para satisfacer o hacer frente a gastos de igual manera; eventuales.

Las principales fuentes de ingresos extraordinarios en la actualidad para nuestro país son:

- La Deuda Pública
- La Venta de Bienes Públicos

La Deuda Pública

Para promover el desarrollo económico, los gobiernos de los países han recurrido al préstamo público como fuente de financiamiento, con lo cual el nivel de deuda ha crecido.

La deuda pública se entiende como el conjunto de préstamos al Estado, existen dos tipos principales de deuda, la interna y la externa; la primera es la que se contrata con nacionales o bancas internas y pagadera en el interior del país; la segunda es la que se contrata con instituciones o personas extranjeras y pagadera en el extranjero, lo que representa una salida de recursos del país.

La contratación de deuda externa por ejemplo, durante los años sesenta, actuó como un impulso al crecimiento de un buen número de países en desarrollo, permitiéndoles inclusive obtener altas tasas de crecimiento económico; sin embargo el servicio de la deuda externa se convirtió posteriormente en el principal

obstáculo de crecimiento y, por ende, para el desarrollo económico de varios de ellos.

La deuda pública se constituye de todas las obligaciones financieras del sector público, privadas de la celebración de empréstitos internos y externos sobre el crédito de la Nación, para realizar principalmente inversión productiva. Estas obligaciones están constituidas por bonos, títulos y valores u otra clase de instrumentos de crédito.

La Ley General de Deuda Pública[12], define a la deuda pública como las erogaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo del sector público.

Cabe señalar que en este caso, los pasivos contingentes son aquellas obligaciones que tienen como aval la garantía del Gobierno Federal; es decir, son pasivos que representan cierto riesgo para los acreedores, por lo que requieren contar con un aval, en este caso, el Gobierno Federal.

---

[12] Ley General de Deuda Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1976.

La Venta de Bienes Públicos

La venta de bienes públicos, en la década de los noventa fue un instrumente muy utilizado dentro de la administración pública. Esto implica que las empresas que estaban bajo el control directo o indirecto del gobierno son vendidas a la iniciativa privada para así obtener recursos y promover la modernización de estas empresas.

División de los Ingresos Públicos en México

La división de los ingreso públicos se ha realizado en dos grupos:

- Ingresos del Gobierno Federal
- ingresos del Sector Paraestatal

Ingresos del Gobierno Federal

Los ingresos del gobierno federal, son los recursos que específicamente se expresan en:

- Ingresos Totales: estos ingresos se dividen en dos

- Ingresos por PEMEX
  - impuesto a la exploración
  - impuesto a la exportación de petróleo
  - impuesto a los derivados
  - diferentes cuotas

- Ingresos sin PEMEX
  - ingresos tributarios
  - ingresos no tributarios

Estos ingresos son definidos así, porque como se puede ver son ingresos percibidos por la aplicación de un gravamen o impuesto.

Ingresos del Sector Paraestatal

Los ingresos del sector paraestatal son los que se recaban por medio de los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal.

Este sector esta dividido en dos, debido al control al que esta sujeto y por lo tanto a sus limites y restricciones de operación.

Las dos divisiones son:

- Sector paraestatal bajo el control del presupuesto de la federación.

- Sector paraestatal fuera del control del presupuesto de la federación.

Así, se pueden definir a los ingresos del sector paraestatal, como los ingresos que obtienen los organismos descentralizados y las empresas públicas por la venta de bienes y servicios que producen y por el financiamiento tanto interno como externo.

Política de Ingresos Públicos en México, 1994 – 2000

En nuestro país, una herramienta muy importante para el gobierno en materia económica, es la política fiscal; definida como el conjunto de instrumentos y medidas diseñadas para obtener ingresos y distribuirlos por medio del ejercicio del gasto, con el propósito de ejecutar los objetivos generales de la política económica.

Con ello, se busca un equilibrio entre lo que se recaba y lo que se gasta por medio de una programación en la realización del presupuesto.

Así en nuestro país y nuestras autoridades, cada vez más se enfocan ya no tanto en el cómo y en que gastar; sino en la elección de las fuentes de los recursos. Dentro del marco de la Constitución Política y de la política fiscal; la política de ingresos define la orientación, lineamientos y criterios con los cuales los recursos necesarios se obtienen para sufragar el gasto.

El Sistema Tributario Mexicano dentro de la Constitución

ÓRDENES DE GOBIERNO	*DISPOSICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN*
FEDERAL	**Art. 73 VIII.**- Facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. **Art. 31 IV.**- Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Federal, Estatal y de Municipios. **Art. 73 XXIX.**- Materia Tributarias reservadas en forma expresa a la Federación
ESTATAL	**Art. 31 IV.**- Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Federal, Estatal y de Municipios. **Art. 117 y 118.**- Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados. **Art. 124.**- Las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados. en consecuencia, los estados tienen un poder tributario genérico, con la limitación de no gravar las materias exclusivas de la Federación y con la restricción que en su caso señala los Art. 117 y 118.

MUNICIPAL	**Art. 31 IV.-** Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Federal, Estatal y de Municipios.
	
	Art. 115 IV.- Conformación de la Hacienda Pública Municipal
	
	• Contribuciones que las Legislaturas establezcan a favor de los municipios.
	• Contribuciones que establezcan los estados sobre:
	  • Propiedad Inmobiliaria
	  • Su fraccionamiento
	  • Su división, consolidación, traslación o mejora
	  • Las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles
	  • Las prestaciones de servicios públicos a cargo del municipio

Fuente: Elaboración hecha mediante diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Además de los artículos antes mencionados y especificados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ingreso público se rige y se establece anualmente por la Ley de Ingresos, que es dictaminada por el poder legislativo de nuestra nación.

La importancia de los ingresos se puede considerar por dos preceptos básicos: su estructura y su suficiencia. La estructura busca la composición adecuada que permita una justa distribución de los recursos y la suficiencia se refiere al hecho de que los ingresos deben de ser suficientes como para cubrir un monto mínimo del gasto requerido.

Es necesario aclarar, que cada nivel de gobierno cuenta con su propia Ley de Ingresos, esto se debe básicamente a que existe una diferencia entre los gravámenes que actualmente se cobren en cada esfera de gobierno, una muestra de esto puede ser lo siguiente:

- ***Impuestos Federales:***
  - *Impuesto sobre la Renta*
  - *Impuesto al Valor Agregado*
  - *Impuesto Especial sobre producción y Servicios*
  - *Impuesto al Comercio Exterior*
  - *Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos*
  - *Impuesto sobre Automóviles Nuevos*

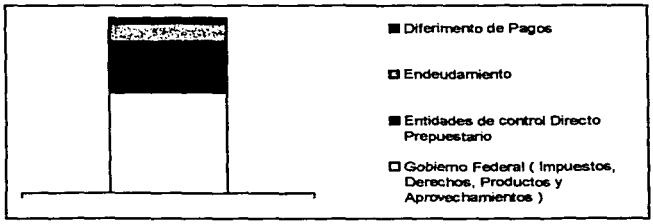
- ***Impuestos Estatales***
  - *Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo personal*
  - *Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos*
  - *Impuesto sobre Compra o Venta de Autos Usados*
  - *Impuesto sobre Rifas, Loterías y Juegos con Cruce de Apuestas.*

- ***Impuestos Municipales***

- *Impuesto Predial*
- *Impuesto sobre Traslación de Dominio*
- *Impuesto sobre impuesto sobre rifas, loterías y juegos con cruce de apuestas.*

Con esto, podemos simplificar nuestros ingresos públicos como un resultado de la suma de:

Fuentes de los Recursos del Sector Público



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de SHCP

Ahora bien, para ejemplificar la política de ingresos que nuestro gobierno ejerció durante el periodo antes mencionado cabe mencionar algunos factores importantes que en cierta forma influyeron en la delineación de la política fiscal.

En primer lugar, en diciembre de 1994 nuestro país sufrió una de las peores crisis económicas en toda su historia; por lo que el gobierno entrante encabezado en el Ejecutivo por el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León tuvo como primera meta fiscal, la obtención y manejo de una finanzas públicas sanas. Para este fin desde los primeros meses de 1995 la obtención de mayores recursos públicos, la disminución del déficit y el incremento del ahorro interno fueron objetivos de política de ingresos a lo largo de este periodo.

Una de las primeras medidas más significativas llevadas a cabo en cuestiones de política de ingresos se llevo a cabo después del segundo trimestre de 1995; el incremento del 10 al 15% en la tasa general del impuesto al Valor Agregado significó una fuente importante de ingresos para el gobierno esto se apoyo con una corrección de precios y tarifas públicos; era evidente que el gobierno buscaba fuentes de ingresos que financiaran la recuperación económica. Para 1996 las medidas fiscales y de política de ingresos continuaron, junto con ello se trataba una racionalización del gasto que buscaba mantener un equilibrio entre lo que se ganaba y lo que se gastaba.

En 1996, los efectos de las disminuciones arancelarias en el marco del Tratado de Libre Comercio, se dejaba ver en cierta medida como una fuente de donde se dejaban de obtener recursos, ante esto se incrementaron los precios de

gasolina, diesel y las tarifas de servicios como energía eléctrica; es decir toda una realineación de los precios y tarifas públicas.

En esta mismo periodo, el precio internacional del petróleo se incremento; dando un respiro a nuestras finanzas públicas; esto permitió que se llevara acabo un proyecto que desde hace varios años atrás se pedía pero que nuestras finanzas no lo permitia tan fácilmente, el Nuevo sistema de Coordinación Fiscal, el federalismo fiscal permitió que los estados y municipios obtuvieran mayores recursos y además les permitía ampliar la base sobre la cual los gobiernos locales obtenían mayores recursos.

Estas medidas para 1998, se fortalecieron con el cuidado y apoyo a las fuentes permanentes de ingresos públicos y la racionalización del gasto público, lo que buscaba incrementar el ahorro público, además algunas medidas fiscales se orientaron a promover la inversión y la generación de empleos, donde entre las más importantes tenemos las siguientes:

- Se exime del pago del impuesto al activo a las empresas (IMPAC) cuyos ingresos acumulables en 1996 no hayan excedido de 8.9 millones de pesos.

- Se permite en el impuesto sobre la renta (ISR), la deducción inmediata hasta en un 62.5 % de las inversiones marginales en bienes nuevos de activo fijo realizadas en 1997, que excedan a las realizadas en 1995.
- Se otorga un crédito fiscal por la creación de empleos adicionales, equivalente al 20 % del salario mínimo anual acreditable contra el ISR e IMPAC de 1997, para contribuyentes que hayan empleado un promedio mayor de trabajadores a los registrados en 1996.
- Se establece el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), aplicándose en 1997 una tasa de 2.5 %, en lugar de 6.% % prevaleciente en 1994. Además, en 1997 se goza de una reducción de 60 %. para 1998, esta reducción era de 30%.

Así y como se puede observar, la política de ingresos buscó financiar sanamente las actividades del sector público y se delineo bajo unas premisas fundamentales: Fortalecer las fuentes estables y permanentes de recursos, simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales., dotar de mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, promover el ahorro de largo plazo, combatir la informalidad y la evasión fiscal y por último genera una base de recursos suficientes y permanentes para apoyar el sostenimiento de finanzas públicas sanas y promover la actividad productiva, el ahorro y la inversión privada.

Sin embargo y a pesar de que el plan nacional de Desarrollo y en cada Informe de Gobierno, estas necesidades eran perfectamente conocidas, no se logro del todo el alcanzar los objetivos mencionados debido a problemas estructurales muy fuertes que arrastraba la economía mexicana, su declive económico y los constantes vaivenes externos que tanto daño hacen a nuestra frágil fortaleza.

Esta política de ingresos sin duda alguna buscó, pero no logró encontrar las medidas idóneas para aplicarlas en cuestiones de política de ingresos, que sin elevar la carga fiscal de los contribuyentes disciplinados, amplíen la base tributaria, combatan la evasión y elusión fiscal, simplifiquen el pago de impuestos y ayuden a modernizar la administración tributaria.

Evolución de los Ingresos Públicos en México, 1994 – 2000.

Las características y las fluctuaciones que presentan los ingresos públicos para cualquier actividad económica, marcan en gran medida el desarrollo de la misma.

Para nuestro país, esto no significa la excepción, ya que por muy fuerte que este una economía nacional, siempre va a estar al pendiente y además dependiente de la cantidad de recursos que recibirá para hacer frente a las necesidades y demandas de su población. Junto a esto y en el caso de nuestro país, tras una fuerte crisis económica a principios de sexenio la necesidad de recursos frescos y sanos era importante e imprescindible para salir adelante, consolidar un crecimiento y lograr el desarrollo económico que fuera suficiente para atender las necesidades del Estado.

Cabe recordar que los ingresos públicos, son divididos de acuerdo a las finanzas del país de estudio y a pesar de que en la teoría son divididos un tanto diferente, nuestro país maneja ingresos presupuestarios, dividido en ingresos del gobierno federal y de organismos y empresas o sector paraestatal y la contrapartida los no presupuestarios, en donde existen los ingresos petroleros y no petroleros que a su ves este último se divide en tributarios y no tributarios.

Así, tenemos que durante el periodo de estudio los ingresos ordinarios del sector público presupuestario, en primer lugar, evolucionaron con constantes y además en muchos casos continuos altibajos, lo que impidió un crecimiento sostenido y lo sustituyó por un crecimiento moderado y paulatino.

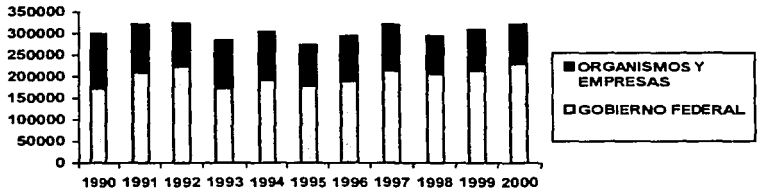
De ahí y considerando el origen constitucional de los recursos y con base en los resultados generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, en este lapso los ingresos presupuestarios se incrementaron a una tasa promedio del 1.1%, lo que significa un crecimiento inferior al crecimiento de la economía, que presentó en el lapso de toda la década alrededor del 2.5% anual en promedio.

El desenvolvimiento bajo y lento de los ingresos presupuestarios, estuvo relacionado en parte; al crecimiento de los ingresos del gobierno federal, que se mantuvieron en una tasa de 2.9%, pero además impacto en ellos la caída de los recursos captados por los Organismos y Empresas durante este mismo lapso.

Esta caída de recursos provenientes de organismos y empresas, se debe en mayor parte a la venta de algunas de ellas, ya que de ser un total de 1,155 entidades paraestatales en 1982, se redujeron a 280 para 1990 y en 10 para el año 2000; ya que a pesar de que durante los años en que se dio la venta de algunas entidades paraestatales se presentaron picos de incremento en este ramo de ingresos; dichos recursos fueron considerados extraordinarios por ser temporales.

Los Ingresos Públicos Presupuestarios

(millones de pesos de 1993)



Fuente: Cuenta Pública 1980 – 1998 y Ley de Ingresos 2000

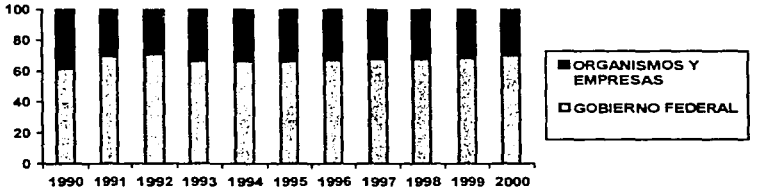
Si tomáramos en cuenta los ingresos presupuestarios como una proporción del Producto Interno Bruto, se puede apreciar esta tendencia decreciente en su comportamiento.

De esta forma, se explica el estancamiento de los ingresos del gobierno federal, que significaron un 14.6% del Producto Interno Bruto en 1999 y además la tendencia decreciente de los recursos captados por los organismos y empresas hasta llegar a un promedio de 6.1% en 1999. Cabe destacar que del crecimiento de los ingresos del gobierno federal y la caída de los provenientes de los organismos y empresas o sector paraestatal, se ha instituido un cambio

significativo en la estructura de los ingresos presupuestarios a favor de los que capta el Gobierno Federal, representando un 72.8% para el año 2000.

Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario

(estructura porcentual)



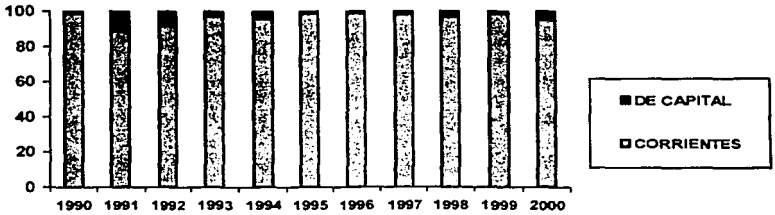
Fuente: Cuenta Pública 1980 – 1999 y Ley de Ingresos 2000

Así, comparando los montos de los ingresos captados durante la década de los ochenta, es fácil comprender el comportamiento tanto de los ingresos del gobierno federal, como el de los organismos y empresas o sector paraestatal, ya que el aparato que actualmente opera es mucho menor al de las fechas posteriores.

Por otro lado, en relación a los ingresos corrientes o de capital, se aprecia que a lo largo de los años comprendidos para este periodo, los ingresos corrientes constituyeron prácticamente la totalidad de los recursos presupuestarios, ya que como se puede observar el nivel o porcentaje de estos fue únicamente mayor durante los años 1991 y 1992 gracia la venta de Telmex y los bancos.

Ingresos Corrientes y de Capital

(estructura porcentual)



Fuente: Informes de Gobierno, correspondientes a las fechas tratadas.

De este total de ingresos corrientes, el 63% en promedio correspondió al Gobierno Federal y el 37% restante a los organismos y empresas que operaban y constituían ingresos presupuestarios.

Un rubro muy importante y significativo dentro de la composición de los ingresos es la de los ingresos petroleros y los no petroleros, es importante recordar que los ingresos petroleros como su nombre lo indica, provienen de los ingresos recabados por la venta del hidrocarburo o por el trato fiscal del gobierno federal hacia derivados del petróleo; mientras que los no petroleros significan los ingresos del gobierno federal provenientes de la consideración de los tributarios, no tributarios y los organismos y empresas distintos de Pemex.

Durante este periodo, la inestabilidad de los precios internacionales del barril de petróleo, originó que los ingresos provenientes de este rubro sufrieran variaciones que motivarían serios problemas para los ingresos públicos de nuestro país. Durante 1998, se presento una caída de alrededor de 17.8% de su precio, haciendo evidente que aún los ingresos petroleros son una pieza volátil de los ingresos públicos.

Esta caída del precio internacional del petróleo, tuvo como consecuencia una menor captación de recursos que el país tuvo por la venta del petróleo; obligando a nuestras autoridades económicas a ajustar a la baja el presupuesto de Egresos de la Federación durante 1998.

Esta reducción del precio del petróleo, combinado con algunos otros factores internos, modificó y obligó a un cambio incluso en nuestra política de gasto público; los recortes presupuestales a las secretarías de estado, de personal, fueron parte y complemento en los ajustes al presupuesto de egresos de la federación; además el estancamiento e incluso la detención de recursos para inversión en varios rubros del gasto público desencadeno una ola de racionalización y austeridad del gasto. Esto fue sin duda laguna una situación difícil para nuestra finanzas, ya que una meta de estas era el equilibrio fiscal, es decir el equilibrio entre lo que se gana y lo que se gasta; una meta formidable pero que se ha estado llevando a cabo, a costa de muchos programas y proyectos del país.

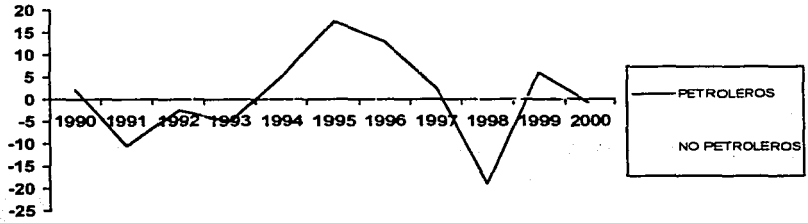
Incluso, para estas fechas y atendiendo esa volatilidad en el precio internacional del petróleo , los posteriores presupuestos federales consideraron un precio menor y muy moderado previendo y a fin de protegerse de movimientos futuros en el mercado del precio del petróleo; manifestando la necesidad de nuestro país, de fortalecer otras fuentes alternas de recursos que sean permanentes y nos permita reducir la dependencia o la fragilidad ante el precio del petróleo en el mercado internacional.

En base a esto y para 1999, la mezcla del petróleo mexicano promedió 15.62 dólares por barril, esto era 6.37 dólares más que la cifra estimada originalmente en la Ley de ingresos de esa fecha. Esta situación, junto con la expectativas de obtener mayores recursos por la vía de los precios crecientes; favoreció el establecimiento de mecanismos que redujeran el manejo discrecional del Poder Ejecutivo en términos de ajustes al Presupuesto, tal y como había ocurrido en 1998.

Los ingresos adicionales en estas fechas, establecieron criterios para ampliar el gasto programable conforme a objetivos y metas delineadas con anterioridad, amortizar el servicio de la deuda y constituir un fondo para la estabilización de los ingresos petroleros.

Por su parte, los ingresos no petroleros durante este mismo periodo evolucionaron con una tendencia de igual forma irregular, ya que mientras los ingresos petroleros presentaban un incremento en el monto de los recursos, muchas veces los ingresos no petroleros presentaban un menor crecimiento o incluso decrecieron; sin embargo esta tendencia no solo se presentó en este sentido sino también se llego a presentar en su forma viceversa.

Evolución de los Ingresos Petroleros y No Petroleros del Sector Público Presupuestario
(variación porcentual real anual)



Fuente: Leyes de Ingresos de los años correspondientes.

Por ello, en 1998 el comportamiento del nivel de ingresos tuvo consecuencias aún más desfavorables para el país, ya que mientras los precios internacionales del petróleo se reducían, las fuentes de ingresos no petroleros de la misma manera enfrentaban escenarios negativos para su desarrollo, significando para ese año una de las caídas más importantes de los recursos del sector público presupuestario 6.7%[13]

Con esto, al comparar el nivel de ingresos no petroleros que previsiblemente se obtendrá al cierre del año 2000 frente al de los demás años, se aprecia que su crecimiento medio anual será de apenas 1.1%, si revisamos las cifras de ingresos como proporción del Producto Interno Bruto, se pude constatar

[13] Véase, Cuenta Pública, 1980 – 1999.

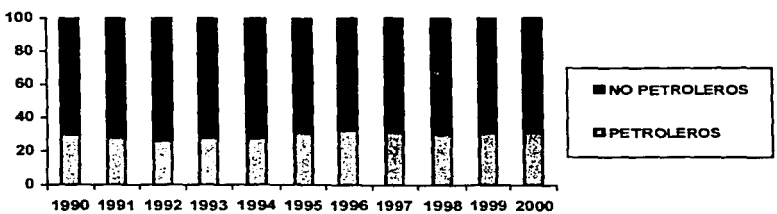
que los ingresos ordinarios del sector público presupuestario experimentaron una tendencia a la baja.

Es prudente mencionar, que durante el periodo señalado, los ingresos petroleros dentro de los ingresos del sector público presupuestario , llegaron en 1984 a representar un 44.3% del total de estos. Para 199 representaban un 24.3% y para 1998 representan alrededor del 30%. Esto implica que la tendencia sobre el peso de los ingresos petroleros ha ido disminuyendo gradualmente y se ha mantenido en un promedio de 31% desde el año 1999 a 2000.

Ingresos Petroleros y No Petroleros del Sector Público Presupuestario

(estructura porcentual)

Fuente: Leyes de Ingresos de los años correspondientes.



A pesar y como se pudo apreciar de que los ingresos petroleros no representan la mitad de los ingresos presupuestarios; el petróleo para nuestra

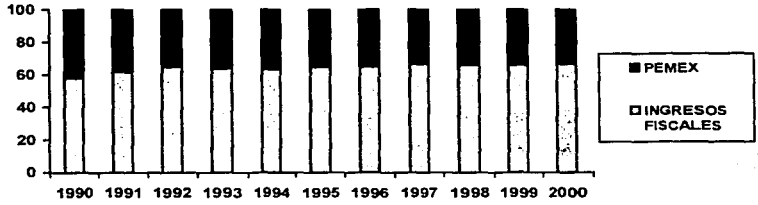
economía, sigue representando un elemento de volatilidad y vulnerabilidad que afecta sin duda alguna el desarrollo de los ingresos públicos en su conjunto y no solo eso, sino afecta todo lo que se deriva de la aplicación de los recursos públicos.

Ahora bien, es importante sin duda alguna saber que porcentaje de los ingresos presupuestarios representan los ingresos petroleros; sin embargo seria igualmente útil, el saber de que se componen los ingresos petroleros.

Conforme a las leyes de Ingresos, durante el periodo comprendido el 65.5% de los ingresos petroleros provienen del Gobierno Federal, es decir ingresos fiscales; mientras que el correspondiente restante proviene directamente de Pemex.

De esta forma, podemos apreciar que la importancia de los ingresos petroleros y su composición radica en el sentido del trato fiscal a Pemex, particularmente de los derechos. Esto fue entendido ya que para principios de 1998, los recursos petroleros provenientes del trato fiscal se elevaron hasta representar un 68.1%; por el otro lado, los ingresos provenientes directamente de Pemex, para 1997 se redujeron hasta llegar a un promedio de 31.9% y se estima que este promedio llegue a 31.6%.

Estructura de los Ingresos Petroleros
(porcentajes)



Fuente: Ley de Ingresos 2000.

En efecto, los ingresos petroleros dependen en gran proporción del trato fiscal que se le de a Pemex, sin embargo un problema que se ha mantenido a lo largo de este periodo; es que, como se puede apreciar la mayoría de los ingresos provienen de este trato se destinan a solventar otras funciones y muy poco se le deja a Pemex para la reinversión; si consideramos que los recortes motivados por la baja del precio internacional de petróleo afectaron proyectos de exploración e inversión en esta industria; no damos cuenta que realmente el trato fiscal no es el correcto a pesar de que los ingresos provenientes por esta vía son abundantes.

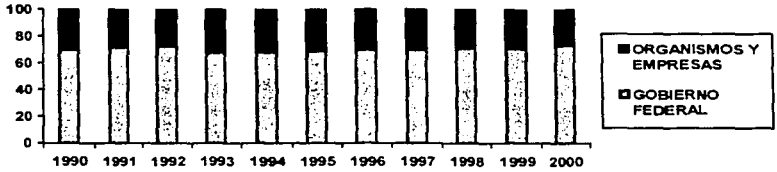
Comparativamente en el caso de los ingresos no petroleros, la situación y composición es totalmente diferente. Como se ha señalado anteriormente los ingresos no petroleros incluyen a los ingresos tributarios y a los no tributarios,

además de que se incluyen los ingresos correspondientes de los organismos y empresas bajo control presupuestario directo.

El comportamiento que se presento este rubro de ingresos fue muy singular y con muchos altibajos; ya por un lado, el de los organismos y las empresas se presentaba un adelgazamiento de estas entidades, la consecuencia era una disminución de los ingresos provenientes de este sector aunque esporádicamente se presentaran picos importantes en los ingresos por los percibidos en las ventas de estas entidades. Así, el panorama de los ingresos no petroleros, se centraba y delimitaba a los ingresos tributarios y los no tributarios.

Es importante señalar para efectos comparativos, que en promedio, los ingresos no petroleros se conformaron por un 67.2% de recursos obtenidos por le Gobierno Federal y en un 32.8% por los ingresos de organismos y empresas.

Estructura Porcentual de los Ingresos No Petroleros
(porcentajes)



Fuente: Ley de Ingresos del año 2000

Ahora bien, por el lado de los ingresos del gobierno federal y su división en ingresos tributarios y los no tributarios, experimentaron una moderada tendencia a la alza, traducida en un crecimiento promedio anual del 2.9 %.

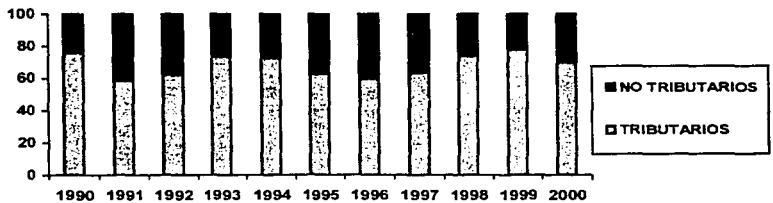
Sin embargo las principales fluctuaciones que se presentaron se dieron en los años 1993 y 1998. Para el año 2000, estos recursos representan el 15.4% del Producto Interno Bruto.

Por otro lado y continuando con la clasificación, los ingresos del gobierno federal aumentaron en una tasa un poco mayor al crecimiento de la economía nacional debido en su gran parte al comportamiento de uno de sus componentes, los ingresos no tributarios.

Para ser exactos y si agrupamos los ingresos del gobierno federal en su clasificación de tributarios y no tributarios, desde 1980 hasta el 2000, los ingresos no tributarios aumentaron en un promedio de 10.2%, mientras que por otro lado los ingresos tributarios lo hicieron en un promedio del 1.5%.

Ingresos Tributarios y No Tributarios del Gobierno Federal

(estructura porcentual)



Fuente: Ley de Ingresos, 2000.

Esto se explica en cierta forma, debido a que los ingresos tributarios dependen o están en función de la actividad económica, por lo que una caída o fluctuación económica muy fuerte como la que se presento a lo largo de 1995, afecta en demasiado el desarrollo y crecimiento de este rubro de ingresos, hecho que en un capitulo posterior se presentará con detalle.

Cabe mencionar que a finales de 1994, la economía mexicana presento una de las peores crisis de su historia, los montos de ingresos públicos como se menciono anteriormente, disminuyeron; las medidas monetaria endurecieron su postura y la austeridad y racionalización de los presupuestos; afectaron el desarrollo y la actividad económica tanto interna como hacia el exterior. Si bien los

problemas de muchas formas afectan el crecimiento de los recursos obtenidos por la vía tributaria, por el contrario el desarrollo favorable, la reactivación económica y del poder adquisitivo, incrementa el crecimiento de este rubro de ingresos.

Por su parte, los ingresos no tributarios, a partir de 1984 se mantuvieron con una tendencia a la alza, sin embargo y para 1999, estos ingresos presentaron el más mínimo promedio en todo este tiempo un 3.3% del Producto Interno Bruto, bebido en su mayoría a la desincorporación de entidades paraestatales.

Pese a las constantes contrariedades, el mayor crecimiento de los ingresos no tributarios proveniente de los ingresos extraordinarios, conformó una modificación sustantiva en la estructura de los recursos del gobierno federal. Ya que en el desarrollo de estos se puede observar que mientras en 1980 los ingresos tributarios representaban el 90% del total, para 1996 se redujo a un 57.6% el peso de los ingresos tributarios en el total y para 1999, debido a la desincorporación de entidades paraestatales se espera que sean del 77% aproximadamente.

Es posible apreciar, que por el lado de los ingresos públicos; el peso de los ingreso no tributarios y su contraparte los ingresos tributarios; estuvo delineada y fue fijada la nueva estructura de estos por dos hechos importantes a lo largo del

periodo de estudio; en primer lugar la privatización de industrias paraestatales y el comportamiento del precio internacional del barril de petróleo.

Ya que por ejemplo, en 1998 se presentó la caída del precio por barril de la mezcla mexicana así como también el retroceso en la venta o privatización de los aeropuertos; con esto, los ingresos no tributarios a la baja representaron el 25.9% de los ingresos del gobierno federal y para 1999 disminuyeron aún más hasta un promedio de 23%.

Conclusiones

Todo Estado debe allegarse de los recursos necesarios para cumplir las tareas que la sociedad le asigna. Sin ellos, el Estado no estaría en la posibilidad de brindar a sus ciudadanos seguridad, justicia y bienestar social; entre muchas cosas. No obstante, entregar parte de la riqueza generada por nuestro trabajo es una obligación que disgusta. Pagar impuestos es una obligación que provoca resistencia. Por ello, los gobiernos deben idear medidas – de convicción y coerción – para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones.

El éxito de estas medidas puede evaluarse a través del tamaño de la base de contribuyentes, el nivel de recaudación y los grados de evasión. Por desgracia,

México figura entre los países con peores indicadores en cada uno de estos rubros. Nuestra base de contribuyentes efectivos (los que realmente pagan impuestos) es muy reducida. Los ingresos tributarios como porcentaje del PBI alcanzan tan sólo el 9% y la evasión fiscal consigna niveles alarmantes.

Explicar la baja capacidad recaudatoria del Estado mexicano es una tarea tan importante como compleja.

Cabe recordar, que el sistema tributario debe proveer al gobierno de ingresos suficientes para cumplir sus objetivos legítimos sin destruir los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir.

Sin embargo, los impuestos son extremadamente importantes en los costos de producción, y el costo de la vida; término que es muy usado en la actualidad. Todas las economías más exitosas en la historia del mundo, sin excepción, han puesto un cuidado muy especial en mantener las tasas tributarias marginales lo más bajas posibles, particularmente en las relacionadas y de carácter compensatorio al ahorro y la actividad empresarial.

La tarea difícil de la política tributaria es elevar los ingresos en forma tal que se cause el menor daño posible a la economía. Eso significa diseñar un sistema tributario que preserve los incentivos individuales para la actividad productiva,

incentivos para el empresariado y para trabajar, ahorrar, invertir, aprender, inventar, crear, etc.

La estructura de los ingresos públicos y su desarrollo, nos hacen ver la fragilidad que existe en ellos. Mientras por un lado los ingresos petroleros son muy dependientes del precio que exista internacionalmente del petróleo, una baja en el precio de este nos trae muchos problemas y requiere de una cantidad de ajustes en nuestro presupuesto, que en este caso afectó a nuestra política de gasto público que en el siguiente capitulo se presenta; esto se explica en gran parte por la dependencia de este rubro de ingresos de un solo producto en este caso del hidrocarburo; por lo que sin duda se hace presente la necesidad de diversificar las fuetes de recursos en este rubro para no depender en gran medida de uno solo.

Por otro, los ingreso tributarios presentados en forma general en este capítulo; y pese a que su estructura no se presento, sino se realizará específicamente en el cuarto capítulo; nos permito vislumbrar que la relación entre la actividad económica y las posibles intervenciones de factores externos que menoscaben esta situación respecto al desarrollo y capacidad de generar recursos de este rubro, es muy estrecha y dada su estructura y composición nos enseño que el margen de operación que brinda es mínimo, lo que nos indica que hay que reforzar su estructura y ver en donde se encuentra la falla.

No es posible que en nuestra estructura de ingresos públicos, eventualidades que generaron recursos extraordinarios como las privatizaciones y el resultado de algunas cotizaciones prudentes en los posteriores presupuestos del precio internacional del petróleo, que nos colocaron por debajo del precio real; signifiquen mejoras y nos permitan solventar dificultades posteriores o rezagadas, provenientes de problemas derivados de este mismo factor; requerimos de una estructura de ingresos públicos sólida, fuerte y constante y además que no este estrechamente vinculada a factores o crisis tanto internos como externos, es decir que nuestra estructura y fuentes de recursos públicos sean diversas y nos protejan incluso movimientos cíclicos y naturales de la economía mexicana.

Sin embargo, para comprender y apreciar la manera efectiva y real en que el comportamiento errático y volátil de los ingresos públicos afecta al desarrollo de la economía, es necesario vincularla con las politicas que se derivan del comportamiento de los ingresos, la política y en su conjunto el gasto público que a continuación y en el próximo capítulo se presenta.

CAPITULO 3. GASTO PÚBLICO

Introducción

Cualquier economía en el mundo, empresa o incluso cualquier familia; esta al pendiente del total de recursos que va a recibir o de los cuales dispone esto debido a que tienen gastos, obligaciones y funciones que cubrir.

En una economía, la obtención de recursos para financiar las funciones y gastos es igual de importante que la forma en que estos recursos se destinarán a las múltiples y diversas tareas que los gobiernos adquieren.

Así, del otro lado de la moneda, la parte que a nadie incomoda y de la cual todos esperan mucho más es el gasto público.

El gasto público es considerado un instrumento muy importante tanto económico como político; pues a través de este se influye en la asignación y la distribución de los ingresos, pero no es tan fácil como se supone debido a que las tareas y obligaciones son muchas y todas lamentablemente, igual de importantes.

En ese sentido, eliminar la pobreza en todas las regiones del país, atender las funciones del gobierno, financiar los planes y proyectos así como programas que cada administración ejerce; implica el uso de un sin fin de criterios no tan solo económicos sino además sociales y de bienestar común.

En nuestro país, el gasto social es presentado a través del Presupuesto de Egresos de la Federación ante el Poder Legislativo y debe de cubrir y considerar perfectamente bien las principales objetivos presupuéstales que son: la asignación de recursos, la distribución del ingreso y la estabilidad económica.

Además de esto, hay que tener en cuenta que un aspecto económico del gasto público, se manifiesta en el sentido, de que el gobierno debe buscar la mayor optimización de los recursos económicos, a través de la política de egresos, ingresos y de deuda pública; es decir, por medio de una política fiscal eficiente.

Lo anterior nos indica, que el gasto público no es un instrumento aislado; sino por el contrario en algunos momentos es el resultado final de la aplicación de varia medidas, en otros es el intermediario o conducto por el cual se va a llegar a muchos objetivos igual de complejos y en otro es parte de una política completa como lo es la política fiscal.

En este capitulo, se va a revisar la evolución del gasto público durante el periodo comprendido de estudio además y en contraparte al ingreso se va a ver como el gasto público no solo responde a factores de ingresos, sino también se ve influido por cuestiones políticas, sociales y demográficas, lo cual dificulta aun más su operación.

Gasto Público

Concepto

La Constitución y la acción legislativa han establecido un número de ordenamientos que requieren recursos públicos para su cumplimiento. Así, por disposiciones legales expresas.

Ahora bien, en primer lugar el gasto es definido como toda aquella erogación que llevan a cabo los entes económicos para adquirir los medios necesarios en la realización de sus actividades de producción de bienes o servicios, ya sean públicos o privados.

Así, encontramos algunas definiciones de gasto público, entre los distintos teóricos que analizan o estudian este término, entre las principales tenemos: *"es el valor de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo. Es el gasto del sector público, que incluye gastos de inversión y de consumo"*[14] ; por otro lado el Glosario de Términos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público maneja el siguiente término: *"Es el conjunto de erogaciones que realiza el*

[14] Véase: Ayala, José Luis; *"Economía Pública, una guía para entender al Estado"*, México, 1997. UNAM; capítulo II

Gobierno Federal, Estatal y Municipal incluidos los poderes Legislativo y Judicial y el Sector Paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones."[15]

Continuando con los términos, encontramos el proporcionado por Retchkiman Benjamín y dice: *"El término de gasto público se usa para designar todos los egresos del gobierno , sea federal, estatal o municipal; se distinguen de los gastos de los individuos en que no necesitan ser cubiertos por quién los eroga, ni reproducir una utilidad monetaria."*[16]

A pesar de que existen diversos conceptos sobre el gasto público, encontramos algunas características que sobresalen de este y en las cuales concuerdan la mayoría de los teóricos, esta característica es que el gasto público presenta su permanente tendencia a crecer, básicamente y en relación al crecimiento de la población, así como también a que cada vez más los gobiernos adquieren nuevas y mayores responsabilidades.

Ahora, una vez definido el concepto de gasto público se presentaran las diferentes clasificaciones que hay sobre este término.

[15] Glosario de Términos más usuales en la Administración pública Federal, SHCP, 2001
[16] Retchman K. Benjamín. "Teoría de las Finanzas Públicas". Tomo I, UNAM, México 1987, p.p. 68.

Clasificación de los Gastos Públicos

En este capitulo y en especial en este apartado cabe recordar que el sector público interviene en la economía a través del ingreso y el gasto público. La forma en que el gobierno obtiene y distribuye sus recursos afecta las decisiones individuales de consumo, inversión y ahorro; a estos factores se les conoce como la incidencia fiscal. Así que por un lado, los ingresos públicos provienen principalmente de lo impuestos, como ya lo dijimos, y también de financiamientos (deuda pública interna y externa) y otros derivados del conjunto de bienes y servicios que otorga el estado a los particulares.

Por el otro lado, en el caso de la distribución del gasto; se pueden distinguir funciones generales desarrolladas por el sector público, como la educación o la función de energía; políticas sectoriales, delineadas y derivadas del Plan Nacional de Desarrollo y bajo la coordinación y ejecución de las Secretarías de Estado; ramos administrativos que indican dependencias y conceptos específicos y las unidades responsables encargadas de ejercer el gasto, entre otras categorías igual de importantes.

Desde una perspectiva económica, en México la distribución del gasto ha pasado de rubros asociados con la construcción de infraestructura, el desarrollo agropecuario, la industrialización y la participación estatal en diversos sectores, además de destinarse a las áreas sociales, al combate contra la pobreza y a la administración gubernamental.

Con esto y a partir de 1998, con la instrumentación de la Nueva Estructura Programática, la SHCP clasifica el gasto público en tres dimensiones, que a continuación se analizan en los siguientes apartados.

Clasificación Administrativa

Esta clasificación se realiza a partir del ejecutor del gasto: dependencias y entidades de la administración pública federal. A cada dependencia se le asigna un ramo.

Esto es, clasifica los gastos de acuerdo a la unidad administrativa que lo ejerce ya sea los entes locales, las empresas públicas y los organismos públicos)

Clasificación Económica

Existen diversos tipos de clasificación del gasto público, pero en este apartado se revisan aquellas en cuanto a las formas de erogación.

Retchkiman, en este sentido dice: *"existen gastos reales y son los que realiza el gobierno para adquirir factores productivos"*[17], para realizar o ejecutar sus procesos productivos y prestar los bienes y servicios que ha asumido como responsabilidad propia.

Por otro lado, existen las transferencias cuyo principal objetivo es otorgar poder de compra a un sector tomándolo de otro en términos de subsidios.

Esta clasificación se realiza a partir y desde el objeto del gasto; esto es, la división entre el gasto corriente y el gasto de capital (la inversión).

Gasto Corriente

El gasto corriente se entiende principalmente como la erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo; sino

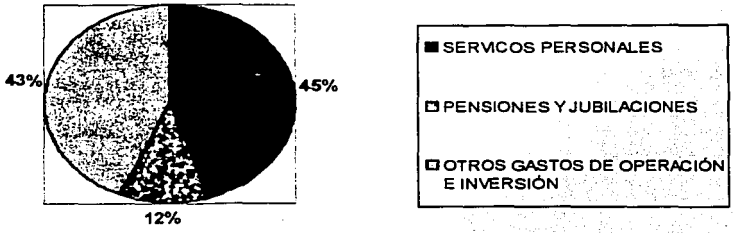
[17] Op. Cit. P.p. 71

que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contracción de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

Este gasto se divide a su vez en gasto en servicios personales y pensiones (incluyendo los sueldos de maestros, médicos, personal de Defensa y Marina, medicamentos y alimentación para pacientes); materiales, suministros y servicios como papelería, material de impresión y servicios básicos: electricidad, teléfono, arrendamiento de inmuebles.

Composición Económica del Gasto para el año 2000

(millones de pesos del 2000)



Fuente: SHCP

Gasto de Capital

A su vez, el gasto de capital se entiende como el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, al a adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.

Es decir, a diferencia de los anteriores, este tipo de gasto incrementa los activos físicos y financieros del sector público, ya que se mueven bajo un criterio económico y no legal, es decir, si existe una demanda de algún producto específico, se considera realizar la inversión para satisfacer dicha demanda siempre y cuando represente una rentabilidad económica o social.

Cabe señalar, que el efecto de este tipo de gasto muchas veces no es inmediato, sino requiere de un tiempo de maduración de la inversión realizada, para poder ver los beneficios o alcanzar las metas especificadas para tal gasto.

Con esto podemos decir, que es aquel destinado por las dependencias y entidades de la administración pública federal a la creación y mantenimiento de bienes de capital, a la adquisición de bienes inmuebles y valores; también incluidos los recursos transferidos a otros sectores con el propósito de acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación.

Clasificación por Objeto de Gasto

CAPITULO	*CONCEPTO*	*DESCRIPCIÓN*	*NATURALEZA*
1000		**SERVICIOS PERSONALES**	**Corriente**
	1100	Remuneraciones al personal de carácter permanente	Corriente
	1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	Corriente
	1300	Remuneraciones adicionales y especiales	Corriente
	1400	Pagos por concepto de seguridad social	Corriente
	1500	Pagos por otras prestaciones sociales	Corriente
2000		**MATERIALES Y SUMINISTROS**	**Corriente**
	2100	Materiales y útiles de administración	Corriente
	2200	Alimentos y utensilios	Corriente
	2300	Materias primas y materiales de producción	Corriente
	2400	Materiales y artículos de construcción	Corriente
	2500	Productos de químicos, farmacéuticos y de laboratorio	Corriente
	2600	Combustibles, lubricantes y aditivos	Corriente

	2700	Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	Corriente
	2800	Materiales explosivos y de seguridad pública	Corriente
	2900	Mercancías diversas	Corriente
3000		**SERVICOS GENERALES**	**Corriente**
	3100	Servicios básicos	Corriente
	3200	Servicios de arrendamiento	Corriente
	3300	Servicios de asesoría, informáticos, estudios e investigaciones	Corriente
	3400	Servicios comercial y bancario	Corriente
	3500	Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	Corriente
	3600	Servicios de difusión e información	Corriente
	3700	Servicios de traslado e instalación	Corriente
	3800	Servicios oficiales	Corriente
	3900	Otros servicios	Corriente
4000		**AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS**	**Corriente o Capital**
	4100	Ayudas	Corriente
	4200	Subsidios	Corriente
	4300	Transferencias para apoyo de programas	Corriente o Capital
	4400	Transferencias para el pago de intereses, comisiones y gastos	Corriente

	4500	Transferencias para inversión financiera	Capital
	4600	Transferencias para amortización de pasivo	Capital
	4700	Apoyos a estados y municipios	Capital
5000		**BIENES MUEBLES E INMUEBLES**	**Capital**
	5100	Mobiliario y equipo de administración	Capital
	5200	Maquinaria y equipo agropecuario, industrial y de comunicación	Capital
	5300	Vehículos y equipo de transporte	Capital
	5400	Equipo e instrumental médico y de laboratorio	Capital
	5500	Herramienta y refacciones	Capital
	5600	Animales de trabajo y reproducción	Capital
	5700	Bienes inmuebles	Capital
	5800	Maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública	Capital
6000		**OBRAS PÚBLICAS**	**Capital**
	6100	Obras públicas por contrato	Capital
	6200	Obras públicas por administración	Capital
	6300	Estudios de preinversión	Capital
7000		**INVERSIÓN FINANCIERA Y OTRAS EROGACIONES**	**Corriente y Capital**
	7100	Concesión de créditos	Capital
	7200	Adquisición de valores	Capital
	7300	Erogaciones contingentes	Corriente o Capital
	7400	Erogaciones especiales	Corriente o Capital

8000		**PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES**	**No se determina**
	8100	Fondo general de participaciones	No se determina
	8200	Fondo de fomento municipal	No se determina
	8300	Reserva de contingencias	No se determina
	8400	Reserva de compensación	No se determina
9000		**DEUDA PÚBLICA**	**Corriente o Capital**
	9100	Amortización de la deuda pública	Capital
	9200	Intereses de la deuda pública	Corriente
	9300	Comisiones de la deuda pública	Corriente
	9400	Gastos de la deuda pública	Corriente
	9500	Costo por cobertura	Corriente
	9600	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)	Corriente o Capital

Fuente: Clasificador por Objeto de Gasto, SHCP.

Clasificación Funcional del Gasto Público

El objeto de esta clasificación es presentar un ordenamiento que informe acerca de la naturaleza de los servicios que tiene a su cargo el Estado, o en su

caso una institución en particular, así como la proporción del gasto total que se destina a la satisfacción de cada tipo de servicio.

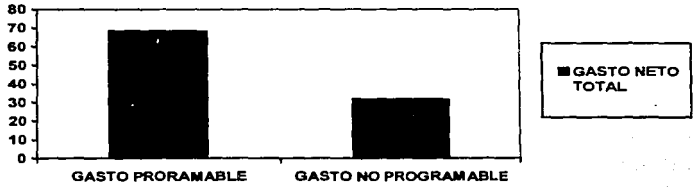
Esta clasificación agrupa los gastos por función y subfunción de acuerdo con los propósitos a que están destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinen a cada tipo de actividad o servicio.

En 1898, ésta clasificación funcional del gasto del Gobierno Federal identificó seis funciones basadas en el esquema de Cuentas Nacionales: Administración Gubernamental; Política y Planeación Económica y Social; Fomento y Regulación; Desarrollo Social; Infraestructura y Producción. La nueva estructura programática a partir de 1998 considera 20 funciones; de éstas, 17 identifican el gasto programable y tres el gasto no programable.

De ahí, que en el Proyecto de Presupuesto de la Federación, se considera en principio la clasificación de lo que se denomina Gasto Neto Total, el cual es un agregado que incluye el gasto programable y el no programable, que a continuación se presenta.

Usos de los Recursos del Sector Público, 2000

(millones de pesos del 2000)



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000

Gasto Programable

El gasto programable es definido y se considera como el conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal entre las cuales se considera a los Poderes de la Unión, los Órganos Autónomos, la Administración Pública Central y las entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo.

Con esto y a través de esta clasificación se expone la orientación de las acciones públicas por medio de programas , actividades y proyectos. La SHCP en

el Presupuesto de Egresos de la Federación contempla tres funciones: Gestión Gubernamental, Desarrollo Social y Desarrollo Productivo.

Gestión Gubernamental

Este tipo de gasto, corresponde al gasto programable y se trata de las funciones de impartición de justicia, organización de los procesos electorales, procuración de justicia, soberanía del territorio nacional, gobierno y medio ambiente y recursos naturales.

Desarrollo Social

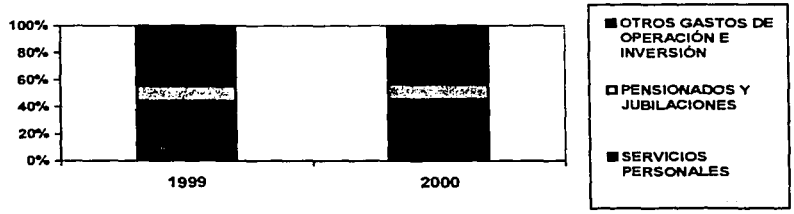
Este tipo de función del gasto, también se encuentra dentro del gasto programable, en donde se agrupan las funciones de educación, salud, seguridad social, laboral, abasto y asistencia social y desarrollo regional y urbano.

Desarrollo Productivo

Dentro del gasto programable se trata de las funciones de desarrollo agropecuario, energía, comunicaciones y transporte y otros servicios y actividades económicas.

Composición Económica del Gasto Programable, 1999-2000

(millones de pesos del 2000)



FUENTE: Ley de Egresos 1999 y 2000.

Gasto No Programable

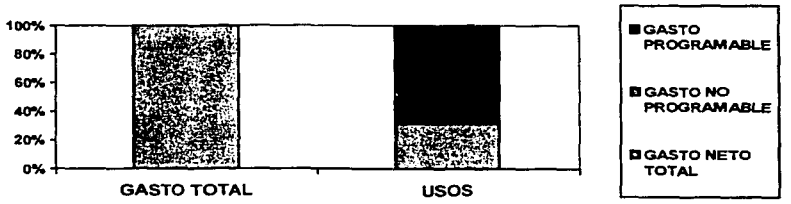
Este tipo de gasto es la contraparte y la otra forma de clasificarlo, así se entiende por gasto no programable a las erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda; participaciones y estímulos fiscales los ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores). También pertenecen a este tipo de erogaciones los recursos destinados para las operaciones y programas de saneamiento financiero y los apoyos de ahorradores y deudores de la banca.

Y de la misma manera en la que hay funciones especificas del gasto programable, las hay en este y se conjunta en una que es el Servicios de la Deuda Pública y Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

Servicios de la Deuda Pública y Participaciones a Entidades Federativas y Municipios

Este tipo de gasto incluye las funciones del gasto no programable y corresponden a las participaciones a entidades federativas y estímulos fiscales, costo financiero de la deuda pública y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Usos y Recursos del Sector Público
(millones de pesos del 2000)



FUENTE: Ley de Egresos de la Federación, 2000

Política de Gasto Público en México, 1994 – 2000

La política de gasto público, al igual que la política de ingresos públicos es de una importancia relevante en la conducción económica de cualquiera de las finanzas nacionales.

En nuestro país, dado que en diciembre de 1994, se vivió una de las peores crisis en toda su historia, la reactivación macroeconómica y consolidación del crecimiento y desarrollo eran aún más importantes, convirtiendo a la política de gasto público en una herramienta formidable y con una mayor importancia de la que ya posee.

Cabe mencionar que en cualquier país, la calidad y cantidad de bienes y servicios que dota el sector público dependen fundamentalmente de la disponibilidad de ingresos y de la forma en que estos se usan y se administran, por ello en la política de gasto público no tan solo es importante la forma en la que los ingresos son gastados sino también la forma en que estos ingresos y recursos serán administrados.

A lo largo de todo el periodo de estudio, la política de gasto público tuvo una tendencia y línea a seguir; esto es buscar una congruencia entre lo que se tiene y

lo que se gasta en otras palabras la política de gasto público busco en equilibrio de nuestras finanzas públicas al ajustarse al nivel de ingresos que en nuestro Presupuesto de Ingresos se manejaban y que eran los que se esperaba obtener, además y junto a esto en la política de gasto público se cuido y se hizo frente mediante ajustes al presupuesto de egresos de eventualidades y factores tanto internos como externos que menoscabaron el transcurso de la vida económica del país.

Así, durante todo 1995 y parte de 1996 la política de ingresos se centro principalmente en la recuperación de las condiciones de estabilidad macroeconómicas como base primordial para salir de la profunda crisis en la que estaba inmersa la economía mexicana. Para esto durante ese tiempo se buscó el equilibrio fiscal, se reorientó el gasto y se llevaron a cabo una serie de modificaciones fiscales que buscaban principalmente fomentar mayores niveles de inversión y de consumo privado. En este sentido, durante 1995 el sector público buscó financiar con recursos propios el gasto en inversión y en desarrollo social, así como el costo de los programas de saneamiento financiero que se operaron a principios de 1995.

La racionalidad y eficiencia presupuestal, fue punto de partida para impulsar y orientar los recursos del gasto público a la inversión el la infraestructura y la

atención a los programas que fortalecían el desarrollo social como la educación, salud, atención preventiva y curativa, abasto social, nutrición, fomento al empleo y la vivienda. Si bien, la reorientación durante este tiempo, de recursos del gasto público de partidas del gasto corriente no prioritaria a programas de inversión se realizaron y fueron creando un ambiente macroeconómico de estabilidad, no fue suficiente y las condiciones de extrema pobreza y marginación entre la sociedad seguían contagiándose entre las regiones de nuestro país.

Para mediados de 1996, la política de gasto público buscó consolidar y fortalecer un posible proceso de estabilidad económica y financiera que promoviera el crecimiento y desarrollo. Se canalizaron mayores recursos a programas sociales de cobertura general, de desarrollo social y de inversión productiva en sectores estratégicos, por lo cual y a pesar de que en esos años las prioridades eran bastantes, muchas veces los criterios de selectividad dificultaban el buen uso y aprovechamiento pleno de los recursos destinados a estas áreas.

Durante 1997 y con la finalidad de buscar una mayor utilización de los recursos del sector público, en la política de gasto público se inició la operación principalmente de un programa que precisamente buscaba la optimización de los recursos; el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) aparecía y su objetivo general sería de disponer de un sistema único e integral de

administración financiera que concentrará y proporcionará información homogénea para la toma de decisiones en materia de finanzas públicas, básicamente en planeación, presupuestación, control y ejercicio del gasto público.

Así, el apoyo aumento en inversión física a hidrocarburos, energía eléctrica y comunicaciones y transportes al mismo tiempo que aumento el monto de las participaciones de los ingresos federales a los estados, el Distrito Federal y los municipios.

Junto a esto, se presentó una importante presión al gasto público que requirió importantes esfuerzos en materia de política de gasto público, a partir del segundo semestre de 1997 entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social, que implicaba cubrir el costo fiscal del nuevo esquema de financiamiento de la seguridad social, que incremento el total de las contribuciones gubernamentales y redujeron las correspondientes a los trabajadores y los patrones con relación a la ley anterior. Este costo fiscal en el segundo semestre de 1997 significó un 0.5 % del Producto Interno Bruto.

De igual forma la política de gasto público hizo frente nuevamente a un requerimiento de mayores recursos, en agosto de 1997, se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual buscaba

atender las regiones de menores ingresos entre la población mejorando las condiciones que afectan su desarrollo lo cual implicaba una fuerte cantidad de recursos para este programa.

Asimismo, en diciembre de 1997, se dio un paso enorme en cuestiones de política de gasto público, mediante el fortalecimiento al federalismo; ante lo cual y de la misma manera que en anteriores fechas, requería de montos y recursos frescos y sanos que la política de gasto público debía de dotar. En esta fecha se reformo la Ley de Coordinación Fiscal para fortalecer el proceso de descentralización de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos estatales, del Distrito Federal y municipales. Así, mediante esta reforma se creo el nuevo ramo 33 presupuestario denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Este nuevo ramo le otorga seguridad jurídica a esos órdenes de gobierno sobre la disponibilidad de los recursos, y busca fortalecer sus actividades de planeación y programación, y precisa tanto responsabilidades como las de la Federación, en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas.

Para 1998, el panorama que se presentaba era totalmente distinto; una disminución en el precio internacional del barril de petróleo motivo y trajo como consecuencia una disminución de los ingresos presupuestarios. La meta prevista de déficit fiscal del 1.25 era muy difícil de mantener y requirió de medidas fuertes.

Bajo ese panorama durante los meses de enero, marzo y julio se realizaron una serie de ajustes en el gasto público en un total de 29, 774.8 millones de pesos.

Cabe señalar que la reducción del presupuesto durante esas fechas se realizó fundamentalmente en las asignaciones de gasto corriente y de inversión susceptible de disminuir mediante el fortalecimiento de las medidas de disciplina presupuestaria; en cuestiones de gasto de inversión se afecto el diferimiento de adquisiciones, postergación de proyectos nuevos de inversión y menor inversión en proyectos ya en marcha, por otro lado en los rubros de gasto corriente los ajustes se dieron en limitaciones en la creación de nuevas plazas, reducción de estructuras administrativas de las delegaciones estatales de varias secretarías de Estado y se pospuso el aumento salarial en los mandos medios y superiores del Ejecutivo Federal.

Por le lado del gasto programable, se afecto el presupuesto de PEMEX en materia de proyectos de exploración, evaluación y administración de la infraestructura de servicios generales y en la CFE (Comisión Federal de Electricidad) se detuvieron algunos proyectos de construcción y obras civiles; así como también a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como en la construcción, conservación y mantenimiento de carreteras federales y

mantenimiento de infraestructura marítima, además de la Secretaría de Hacienda[18].

Junto a esto, el Ejecutivo Federal inicia una reforma al sistema presupuestario que se basa en dos modificaciones, la primera establece una Nueva Estructura Programática (NEP), que crea el entorno para la vinculación del propósito de las políticas públicas con la operación, medición, el costo y la misión de las unidades ejecutoras de gasto público, es decir en su aplicación del gasto y el impacto que el gasto público tuviese como políticas públicas y la segunda se refiere al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que sirve para monitorear y evaluar el desempeño y los resultados que obtenían los ejecutores en las actividades institucionales y en los diferentes programas que tenían encomendados.

Así y para 1999, la politica de gasto público continuo centrada y dirigida hacia el equilibrio fiscal entre lo que se tiene y lo que se gasta, la austeridad y racionalidad; después de la aplicación de varios recortes presupuestales que como se mencionó anteriormente abarco muchos rubros muy importantes dentro del presupuesto que incluso motivaron una gran polémica por considerar que significaban despidos masivos; el gobierno federal continuo con esta serie de

[18] Fuente: Cuarto Informe de Gobierno1998, Ernesto Zedillo Ponce de León

medias que descentralizaban los recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados y municipios. Con ello, se crearon 2 fondos dentro del ramo 33 de reciente creación el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)[19].

Sobre esto y continuando con la tendencia de guardar el equilibrio fiscal, en cuestiones de transferencias, subsidios y ayudas durante este año, se llevaron a cabo una serie de modificaciones que resaltan y que a continuación se mencionan.

Conforme a lo establecido en los artículos 67, 68 y 69 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999[20], la administración de los subsidios y transferencias debe ser autorizada por el Ejecutivo, quién además los podrá reducir, suspender o incluso terminar; orientándose hacia actividades prioritarias y sujetándose a criterios de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y periodicidad, asegurando que este mecanismo facilite su evaluación, asignación y aplicación tanto en criterios económicos como sociales.

[19] Véase Quinto Informe de Gobierno 1999, Ernesto Zedillo Ponce de León.

[20] Véase, Presupuesto de Egresos de la Federación, México 1999.

Así como hubo entidades que fueron modificadas en cuestión de subsidios dado que la tendencia a seguir fue la reducción de estos dentro de los programas de gasto público, hubo también sectores que se vieron beneficiados por estos criterios, entre los principales tenemos a la Luz y Fuerza del Centro para cubrir el déficit de operación, al Sistema de Distribuidoras Conasupo (DICONSA) para el Programa de Tortilla Gratuita, a la Leche Industrializada (LICONSA) para programas de distribución de leche y a órganos desconcentrados como Apoyos y Servicios a la Comercialización (ASERCA) específicamente en su Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

A pesar de que los montos a transferencias y subsidios significaban una cantidad importante de recursos, se continuo con la racionalidad de este rubro y la cantidad ejercida representaba un 0.1 % menor a la ejercida en el año anterior. Esto lo explica el gobierno federal, como consecuencia de que bajo estos términos y gracias la las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal los gobiemos estatales y municipales al igual que el D. F. Ejercieron el 58.8 5 de las transferencias otorgadas, hecho que redujo los montos disponibles para este tipo de gasto al gobiemo federal.

Como se puede apreciar, el marco normativo de la política de gasto público se centro el la racionalidad, austeridad, equilibrio fiscal y descentralización de los

recursos públicos. Algunas de esta serie de medias a lo largo de este tiempo fueron criticadas y descalificadas sobre toda en materia de recorte y ajuste presupuestas. Sin embargo es necesario que revisemos el comportamiento en cifras del gasto público para poder apreciar mejor la lógica de la política de gasto público en nuestro país.

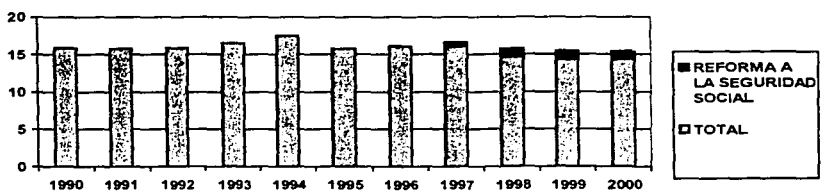
Evolución de los Gastos Públicos en México, 1994 – 2000.

El periodo de estudio como recordamos, comprende entre 1994 – 2000, debido a que de esta forma se cubre el sexenio completo y se le da continuidad a la lógica de las medidas aplicadas en cuestión de política de gasto público.

En principio de cuentas cabe señalar que la población entre el periodo comprendido creció alrededor de un promedio de 1.7% anual, esto en términos reales; hay que recordar que un principio general de la política de gasto público, es que esta política y en síntesis el gasto público, tiene una característica particular es decir tiene una tendencia creciente, por una lógica muy simple; entre más crece la población mayores son las necesidades y demandas de la población que el gobierno tiene que atender.

Por otro lado tenemos que el Producto Interno Bruto creció alrededor de un 3.1% promedio anual y en resumen el gasto público lo hizo en un promedio de 2.8 %. Desglosando el crecimiento del gasto público, encontramos que el gasto programable presentó un crecimiento anual medio de un 0.9%, mientras que el gasto no programable lo hizo un una 7.7 % anual, en donde el costo financiero a lo largo del periodo representa un 11% anual.

Evolución del Gasto Programable
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Informes de Gobierno, correspondientes a los años presentados.

El gasto público en el presupuesto de Egresos de la Federación, se presenta y se distribuye a través de ramos administrativos. El ejercicio de cada ramo presupuestario está asociado a el cumplimiento de una o varias funciones o una serie de objetivos. El la clasificación administrativa existen un total de 35 ramos administrativos que son agrupados en 4 grupos que son: Poderes

Legislativo y Judicial y Órganos Autónomos, Administración Pública Centralizada, Ramos Generales y Administración Pública Paraestatal.

Ramos Administrativos

PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL Y ÓRGANOS AUTONOMOS	ADNMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	RAMOS GENERALES	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL
01 LEGISLATIVO 01 JUDICIAL 22 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL 31 TRIBUNALES AGRARIOS 32 TRIBUNAL FISCAL 35 COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	02 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 04 GOBERNACIÓN 05 RELACIONES EXTERIORES 06 HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO 07 DEFENSA NACIONAL 08 AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO SOCIAL 09 COMUNICACIONES 10 COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL 11 EDUCACIÓN PÚBLICA 12 SALUD 13 MARINA 14 TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL 15 REFORMA AGRARIA 16 MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA 17 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 18 ENERGÍA 20 DESARROLLO SOCIAL 21 TURISMO	19 APORTACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL (SHCP) 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS (SHCP) 24 DEUDA PÚBLICA (SHCP) 25 PREVISIONES Y APORTACIONES PARA LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (SEP) 26 DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO EN REGIONES DE POBREZA (SEDESOL) 28 PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (SHCP) 29 EROGACIONES PARA LAS OPERACIONES Y PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FINANCIERO (SHCP) 30 ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCLAES ANTERIORES (SHCP) 33 APORTACIONES	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD LUZ Y FUERZA DEL CENTRO PETROLEOS MEXICANOS

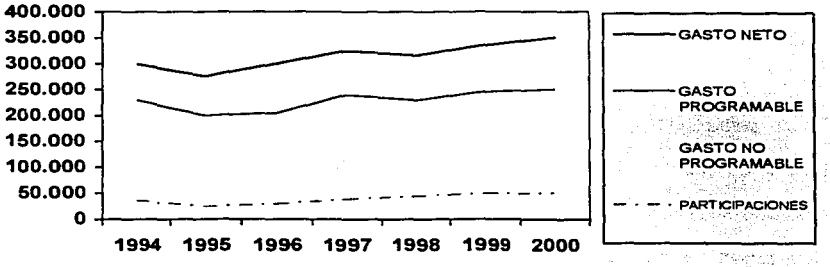
	27 CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (SHCP) 34 EROGACIONES PARA LOS PROGRAMAS DE APOYOS A AHORRADORES Y DEUDORES DE LA BANCA (SHCP)	

En una segunda desagregación, la Administración Pública Centralizada que como se puede ver comprende a 19 ramos , corresponde al Gasto del Poder Ejecutivo, a cargo de las diferentes dependencias que conforman el Sector público Presupuestario, es decir, se refiere a los presupuestos de cada Secretaría de Estado. Los Ramos Generales se dividen a su vez en ramos que no forman parte del presupuesto de las dependencias, pero que están destinados a programas sectoriales y especiales administrados por cabezas de sector.

A pesar de que los ramos presupuestarios permiten tanto una mejor vigilancia de los recursos como una mejor distribución, por parte de los ramos correspondientes al gasto no programable como los son los ramos 24, 28, 29, 30 y 34 muchas veces no se encuentran protegidos contra situaciones o presiones externas que salen muchas veces del control del gobierno federal.

Es importante señalar que en la evolución del gasto público durante este periodo, se recibe una importante influencia de los eventos económicos. Es decir, el gasto programable y las participaciones siempre muestran una misma tendencia de crecimiento; el gasto no programable y el costo financiero presentan una misma tendencia hasta el año 1999, que si recordamos se presento un problema en los precios internacionales del barril de petróleo que generó una importante reducción del gasto público en su conjunto y que repercutió principalmente en este ámbito; junto a esto, las restricciones macroeconómicas asociadas a la búsqueda del equilibrio fiscal, de igual forma afectaron de manera importante la tendencia del gasto público.

Evolución del Gasto Público 1994 – 2000
(millones de pesos de 1993)



Fuente: Sexto Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.

A pesar de que la clasificación del gasto público se a mantenido estable, ha habido una serie de cambios en los ramos, lo que ha motivado ajustes en relación a los montos ejercidos para determinadas tareas; por ejemplo han desaparecido los ramos (29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero y 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), se han creado otros como el ramo (33, 34 y 35) y otros han cambiado de nombre y destino (23 Provisiones Salariales y Económicas, 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal y 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), esto en gran manera no nos permite realizar una comparación exacta, pero en términos generales se conservan algunas tendencias.

Así, para 1994 los rubros con la mayor proporción de recursos fueron educación pública el ramo 11, previsiones y aportaciones para los asistentes a educación básica el ramo 25, participaciones a las entidades federativas y municipios ramo 28 y deuda pública ramo 24. Estos ramos representaron en su conjunto un total de 40.5% del gasto neto[21].

Sin embargo, a lo largo del periodo la composición cambia y en muchos casos se observan incluso disminuciones en los montos ejercidos, excepto los

[21] Fuente: I, II, III Informes de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.

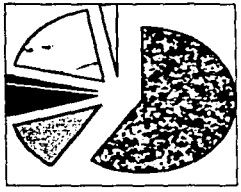
ramos 33 y 34,en particular el ramo 33 presenta desde su creación una creciente importancia sobre los recursos destinados a los estados y municipios, por ser un ramo asociado a las políticas sociales, principalmente educación y salud en el ámbito local. Por otro lado y recordando que la austeridad y racionalización de los recursos fue una primicia de la política de gasto público debido a la carestía de los ingresos, en el caso de la educación se observa una disminución del presupuesto , en el ramo 11 y una caída en el ramo 25, en donde las autoridades mencionabas que se compensarías redistribuyéndose a los fondos educativos del ramo 33, aunque en términos reales no se dio la redistribución.

Para los ramos de salud, se presentó el mismo comportamiento, una disminución en el ramo 12 y su aparente redistribución en el ramo 33. A pesar de que se dijo que dichos recursos se redistribuirían en el ramo 33 a los estados y municipios, la austeridad y recomposición del gasto se llevo a cabo desde 1995 y para la creación del ramo 33 en 1998: los montos ejercidos si disminuyeron.

La composición de este ramo para el año 2000 le da una importancia muy notable a la educación y salud 59.6% y 10.9% respectivamente de donde, en cada rubro se tienen que destinar recursos a los diferentes fondos de atención especializada en materia tanto de educación como de salud, lo que nos indica

que a pesar de que los gobiernos locales ejercieron un mayor monto de recursos del gasto público en estos ámbitos, esté se realizo y se financio por un detrimento del gasto ejercido por el gobierno federal, que en términos generales y a lo largo de este periodo y en atención los problemas que se presentaron como la disminución del precio del petróleo, disminuyeron.

Distribución del Ramo 33 por Funciones del año 2000
(estructura porcentual)



EDUCACIÓN
SALUD
SEGURIDAD SOCIAL
ABASTO Y ASISTENCIA SOCIAL
DESARROLLO REGIONAL Y URBANO
GOBIERNO

Fuente: SHCP

Ahora bien, se mencionaron los diversos sucesos y recortes que se dio en materia de gasto público derivados de una política de gasto público que buscó el equilibrio general de las finanzas públicas como medida para racionalizar los recursos y dotar de orden y estabilidad a la economía, pero en la práctica no es posible apreciarlo mejor si dividimos los ramos presupuestarios en 7 categorías:

- Administración y Gobierno: ramos 02, 05, 06, 21, y 27.

- Poderes e IFE: ramos 01, 03, 22, 31, 32 y 35
- Seguridad Nacional: ramos 04, 07, 13 y 17
- Apoyo Productivo: ramos 08, 09, 10, 15, 16, y 19
- Gasto Social: 11, 12, 14, 19, 20 y 26
- Gasto Descentralizado: ramos 25, 26, 28 y 33
- Gasto No Programable: ramos 24, 28, 29 y 34

Conforme a esta clasificación, al análisis y muestra del comportamiento del gasto público se presenta con el mismo orden.

En el primer bloque de administración y gobierno se presenta en los ramos 05 y 06 una mayor participación en relación a los recursos. El ramo 05 correspondiente a la Secretaría de Relaciones Exteriores desde 1994 mantuvo un promedio de alrededor de los mil millones de pesos de 1993. Por el otro lado el ramo 06 que representa los montos destinados para la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público oscila entre los 5 mil 500 y 7 mil millones de pesos de 1993, esta oscilación se explica principalmente debido a que a lo largo del periodo y conforme los recortes presupuestales eran requeridos, a la Secretaría de Hacienda se le aplicaban dichas medidas de austeridad y racionalización, esto explica los cambios a la baja en su presupuesto en los años 1996, 1998 y 2000; junto a ello existen años como el 1997 y 1999 que entre otras cosas se explica por la extinción

de algunos fideicomisos y organismos de control presupuestario indirecto y además la creación del SAT.

Respecto al bloque de Poderes e IFE, no hay mucha oscilación entre los ramos excepto en el destinado al propio IFE ya que los demás ramos se refieren a los Poderes de la Unión que mantienen una tasa creciente de alrededor del 4%; sin embargo y como se había mencionado anteriormente, el presupuesto asignado al IFE varía de acuerdo y conforme se presentan coyunturas electorales, es decir eventos electorales lo que dispara su gasto. En síntesis, este bloque de ramos del gasto público no varia o es afectado en su mayoría por medidas presupuestarias de austeridad y racionalización.

En el siguiente bloque de ramos agrupados en la categoría de Seguridad Nacional en donde esta incluido el ramo 04 correspondiente a la Secretaría de Gobernación, se presenta en general una tendencia creciente a partir de 1996 dado que entre 1994 y 1995 se presento un decremento en su presupuesto por ajustes de fin e inicio de sexenio, así este rubro ha mantenido un lento crecimiento.

Continuando con los bloque y clasificaciones del gasto el caso del bloque de apoyo productivo en donde están ramos muy estratégicos como lo es

ganadería y fomento industrial el comportamiento es el siguiente: este conjunto de ramos presenta una tendencia decreciente, a excepción del ramo 16 que se refiere a el de medio ambiente, de ahí por ejemplo el ramo de comercio y fomento industrial presenta a lo largo del periodo una decremento de –29.2%[22], esta caída se registra precisamente cuando se consolidaba la Firma del Tratado de Libre Comercio que implico un cambio el la política comercial de nuestro país. Las medidas arancelaria si bien recordamos, se ajustaron gradualmente a la baja y el apoyo al sector industrial se fue modificando con la misma tendencia para dar cabida a la inversión privada. Los demás ramos de agricultura y ganadería y reforma agraria presentan el mismo comportamiento toda vez que este sector presento la misma dinámica frente al tratado que estaba entrando en vigor.

Por otro lado, el ramos perteneciente a comunicaciones y transporte tiene la misma tendencia de decremento a excepción del año 1997 que se traduce en un incremento significativo de sus recursos presupuestarios explicados por el rescate carretero que se dio en ese año. Otro ramo importante dentro de esta clasificación es la que se refiere al ramo 18 de energía, que de la misma manera presente un decremento mantenido derivado de las fluctuaciones que presento el precio internacional del petróleo y la reducción constante en la inversión a empresas del sector vinculadas a PEMEX.

[22] Véase Presupuesto de Egresos de la Federación 1994 – 2000

En el grupo de gasto social que comprende e involucra a ramos como los de desarrollo social, educación, salud y trabajo y previsión social entre otros, el comportamiento es diverso; por ejemplo en el ramo 11 correspondiente a educación la tendencia es a la bajo en un 0.4% anual[23], en salud ramo 20 hay un decremento de alrededor del 1% y del ramo 20 desarrollo social la misma tendencia desde 1997.

A pesar de que en estos ramos se da una disminución de los recursos, que sin duda alguna fueron muy cuestionados, según el gobierno son redistribuidos en el ramo 33. Es decir, la federación deja de ejercer recursos para transferirlos hacia los estados y los municipios conforme a las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997. De ahí en adelante los demás ramos presentan un incremento lento a excepción del ramo 19 que representa a las aportaciones a la seguridad social, ya que hay que recordar que hubo una reforma en 1997 al sistema de pensiones que requirió un incremento sustancial en el gasto público para la seguridad social.

En siguiente bloque es el denominado gasto descentralizado, en donde están incluidos los ramos 28 y 33 entre otros. En general, este bloque de ramos presupuestarios presentan un incremento sostenido a lo largo del periodo dado

[23] Op. Cit.

que los recursos que dejaron de ser canalizados en el bloque anterior y que significaron importantes decrementos, fueron redistribuidos a este bloque principalmente por medio del ramo 33, de ahí que ese ramo sea el que presenta el mayor crecimiento sostenido a lo largo de estos años.

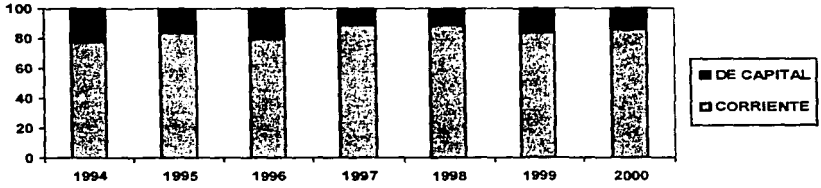
El siguiente y último bloque se refiere a el gasto no programable, en donde destaca el comportamiento que tuvieron los ramos 24 deuda pública, 29 saneamiento bancario y 34 erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores, esto debido al rescate de pasivos bancarios derivados de la crisis bancaria de 1995.

Por otro lado y tomando en cuenta que el gasto programable es dividido en gasto corriente y gasto de capital, se presenta su comportamiento a lo largo de este periodo.

Cabe recordar que el gasto corriente se refiere a los servicios personales, servicios generales, materiales y suministros y también a las ayudas y subsidios y transferencias corrientes a organismos y empresas de control presupuestario directo e indirecto.

Así durante 1994 hasta el año 2000, se presenta una mayor participación del gasto corriente sobre el gasto en capital.

Evolución Económica del Gasto Programable del Gobierno Federal
(1994 – 2000)



Fuente: SHCP

Básicamente este comportamiento a lo largo del periodo señalado, se explica en parte a que en el gasto corriente se concentra en tres ramos 33, 19 y el ramo 11, así como también existe una fuerte estructura del ramo 25. Por otro lado, el gasto de capital se concentra en el ramo 9 y el ramo 18, que de acuerdo al comportamiento decreciente de estos, se explica el porque el gasto corriente es mayor que el de capital. Además dentro del gasto de capital se incluyen subsidios y transferencias e inversiones financieras; rubros que a lo largo de este periodo se han ido disminuyendo debido a las políticas de gasto público, tan solo en los

recortes presupuestarios que se realizaron al principio del periodo, una gran parte de este se dio en áreas de transferencias, subsidios, obras públicas e inversiones.

Conclusiones

Como se puede observar, las tendencias del gasto público durante este periodo fueron diversas, ya que mientras que en algunos rubros del gasto dividido por ramos la tendencia fue creciente, otros ramos presentaron tendencias cíclicas y poco estables. Los recortes presupuestarios derivados de fuertes crisis económicas, las inestabilidades de por ejemplo el precio del barril de petróleo, la escasez de recursos y necesidades de austeridad, ponen de manifiesto nuevamente la fragilidad que existe dentro de nuestro ingresos públicos, que inmediatamente se traduce en lo que ya se presento a lo largo de este periodo.

Si bien la política de gasto público, se centro en la racionalización, la austeridad y selectividad en la elaboración de los presupuestos y la descentralización de los recursos; estas medidas fueron en muchos momentos, medidas de exclusión que se tuvieron que adoptar debido a los problemas que enfrento nuestra economía. No hay duda de que los recursos son escasos y muy limitados, tampoco hay alguna en el sentido de que las metas, objetivos,

necesidades y demandas de la población y del estado mexicano son muchas y todas igual de prioritarias.

Sin embargo, la amarga experiencia que a principios de sexenio tuvimos, nos obligo a ser más conscientes respecto a nuestra política de gasto público, nos obligo a definir aún más nuestras necesidades y a tratar de ser mayormente organizados en este tipo de políticas. Lo que parece ser que aún no aprendemos, es el redistribuir nuestros recursos de un ramo a otro sin que signifiquen la misma función, a comprender que las demandas sociales y las emergencias económicas son igual de importantes y a entender que las acciones del gasto público deben de promover el crecimiento económico, deben de orientarse a la acumulación de los activos que generen una mayor rentabilidad social y económica, para asegurar el abasto oportuno y suficiente de bienes y servicios que produzca el Estado y al mismo tiempo, apoyar las actividades que desarrollan los sectores privados y sociales, para aumentar y fomentar la productividad, la eficiencia y en conjunto el nivel de vida de la población.

CAPITULO 4. LOS IMPUESTOS

Introducción

Todo Estado debe allegarse de los recursos necesarios para cumplir las tareas que la sociedad le asigna. Sin ellos, el Estado no estaría en la posibilidad de brindar a sus ciudadanos seguridad, justicia y bienestar social; entre muchas cosas. No obstante, entregar parte de la riqueza generada por nuestro trabajo es una obligación que disgusta. Pagar impuestos es una obligación que provoca resistencia. Por ello, los gobiernos deben idear medidas – de convicción y coerción – para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones.

El éxito de estas medidas puede evaluarse a través del tamaño de la base de contribuyentes, el nivel de recaudación y los grados de evasión. Por desgracia, México figura entre los países con peores indicadores en cada uno de estos rubros. Nuestra base de contribuyentes efectivos (los que realmente pagan impuestos) es muy reducida. Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB alcanzan tan sólo el 9% y la evasión fiscal consigna niveles alarmantes.

Explicar la baja capacidad recaudatoria del Estado mexicano es una tarea tan importante como compleja.

Cabe recordar, que el sistema tributario debe proveer al gobierno de ingresos suficientes para cumplir sus objetivos legítimos sin destruir los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir.

Sin embargo, los impuestos son extremadamente importantes en los costos de producción, y el costo de la vida; término que es muy usado en la actualidad. Todas las economías más exitosas en la historia del mundo, sin excepción, han puesto un cuidado muy especial en mantener las tasas tributarias marginales lo más bajas posibles, particularmente en las relacionadas y de carácter compensatorio al ahorro y la actividad empresarial.

La tarea difícil de la política tributaria es elevar los ingresos en forma tal que se cause el menor daño posible a la economía. Eso significa diseñar un sistema tributario que preserve los incentivos individuales para la actividad productiva, incentivos para el empresariado y para trabajar, ahorrar, invertir, aprender, inventar, crear, etc.

La mayor parte de los impuestos introducen una barra entre lo que vale la actividad productiva para los consumidores y lo que en realidad reciben (luego de pagar impuestos) los que suministran mano de obra y capital. Así como los impuestos al consumo de algunos productos (ejemplo vino o cigarros) están diseñados con el propósito de desestimular el consumo de esos productos, los impuestos sobre la renta personal debe en forma parecida, desestimular el proceso de creación de riqueza que conduce a un aumento del ingreso.

Cuando los impuestos al ahorro son altos, se distorsionan las opciones de elegir a favor de este mismo a cambio de gastar el ingreso, es decir se elige el consumo inmediato en lugar del consumo futuro.

La gente generalmente tiene que producir más para ganar más; por su lado, el gobierno lo mismo que las empresas; debe competir en producción del mayor a un menor costo o lo más bajo posible. En realidad, el costo del gobierno es a menudo uno de los costos más grandes para hacer negocios, indiferentemente si el costo parece recaer sobre el negocio mismo, o sus clientes, trabajadores o inversionistas. Las naciones en las cuales el costo del gobierno es demasiado alto encontrarán más difícil atraer y retener capital tanto financiero como humano. Así, como los llamados paraísos fiscales atraen inversiones e inmigrantes, los países

con sistemas tributarios castigadores enfrentan fuga de capitales, entre otras cosas.

Las altas tasas tributarias o impositivas, usualmente ahuyentan la inversión extranjera y causan que los ahorros nacionales se escapen a otros países, pueden ocasionar que mucha gente más preparada e industriosa emigre a otros países y sobre todo propicia que mucha gente y sectores de la economía y actividad económica desaparezcan de los ojos y alcance de la incidencia de los impuestos; dando cabida y espacios a la tan llamada economía informal.

De esta forma, es posible entender y comprender la magnitud, los alcances y los posibles resultados que un impuesto puede tener, una elevación en una tasa impositiva o la aplicación de nuevos impuestos.

Por ese motivo, deje para un solo capítulo, el trato y la presentación de nuestro sistema tributario es decir de los impuestos y apoyarme con este y junto a los anteriores dos; para sustentar la necesidad de una reforma fiscal; de una reforma en nuestro sistema tributario, que permita a nuestra política tributaria dotar de recursos suficientes a nuestra economía para alcanzar márgenes de producción y de ingreso suficientes para nuestro desarrollo.

Los Impuestos

Definición de Impuesto

Los impuestos son definidos según y de acuerdo al Código Fiscal de la Federación; como las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentres en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma.[24]

Además en considerado como un tributo (de ahí el término tributación) o carga fiscal o prestación en dinero y/o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos.

Es una contribución o prestación pecuniaria de los particulares, que el Estado establece coactivamente con carácter definitivo y sin contrapartida alguna.

Ahora bien, Flores Zavala en su libro "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" nos da otras definiciones provenientes de diversos teóricos como las siguientes; *Eheberg "los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman, en*

[24] Véase: Código Fiscal de la Federación, 1999.

virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas"[25]

En otras palabras, los impuestos son pagos u obligaciones obligatorias, intransferibles y que no implican una contraprestación directa mucho menos inmediata.

Así, en las finanzas públicas y en relación a los ingresos; los impuestos son una de las vías por medio de la cuál el Gobierno adquiere recursos para financiar diversas funciones que tiene, las cuales fueron presentadas en el capítulo anterior.

Teoría General de los Impuestos

A través del tiempo y conforme ha ido avanzando la teoría económica; de igual forma se ha ido desarrollando el análisis y el estudio de todos los conceptos que implican a los impuestos. Esto, debido a que el impuesto entre otras cosas, siempre ha sido impopular a pesar de que es uno de los medios por los cuales se allega de recursos el gobierno. Como producto de este avance se han ido

[25] Flores Zavala Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", México, 1955, cap. II

desarrollando diversas teorías sobre el impuesto; mismas que tratan de explicar la función o explicar la naturaleza del mismo.

En este sentido, se identifican principalmente 5 teorías básicas que se ubican en diferentes momentos dentro del transcurso de la historia que son:

- Teoría de la Equivalencia.
- Teoría del Seguro.
- Teoría donde el impuesto representa la cantidad, para cubrir los gastos que demanda la aplicación y explotación del capital nacional.
- Teoría del Sacrificio.
- Teoría en donde el impuesto no necesita fundamento jurídico especial.

Estas cinco teorías que se presentan tienen un tesis central que las define y que a continuación se explica.

En la primera teoría la de la equivalencia, se entiende que el impuesto es el pago correspondiente a los servicios brindados por el Estado; es decir el impuesto

es el medio por el cual se obtienen los recursos para financiar los costos de dichos recursos. Por lo tanto se puede decir que es el precio de los mismos.

A pesar de que en un sentido limitado, esta teoría tiene algo de razón, el impuesto no esta destinado a cubrir en absoluto estos servicios, en primer lugar debido a que las funciones del estado no solo están limitadas a otorgar servicios sino va más allá de esa simple función.

Si bien, una de las tareas del Estado es la de brindar servicios que tengan un alto interés y beneficio social; esta no es la única ni tampoco es el único motivo por el cual los impuestos son aplicados ya que del total de los recursos que son obtenidos solo una parte se destina al financiamiento de servicios.

La siguiente teoría se refiere a la del seguro y básicamente indica que al pagar los impuestos se esta pagando la seguridad del individuo; es decir es el pago de un seguro que cubrirá los probables riesgos que se le puedan presentar a los ciudadanos.

Al igual que la anterior teoría, surgida alrededor de los siglos XVII y XVIII; se basan y se centran en la protección y cuidado tan solo de haciendas y protección contra de invasiones. Trasladado esto a nuestro tiempo existe algo de

razón en esto pero nuevamente la teoría se queda corta. Si bien en nuestro tiempo una de las funciones del gobierno es la de garantizar la seguridad tanto de los individuos como del territorio y brindar las garantías al cuidado de la propiedad privada; esta no es tarea única ni tampoco exclusiva del gobierno.

La seguridad no es un servicio ni tampoco es una contraprestación directa de los impuestos, para el gobierno la seguridad es tan solo un condición que debe de garantizar como institución rectora y órgano encargada de aplicar el derecho; para la sociedad en su conjunto y para el posterior ejercicio de sus funciones. Así que de igual forma esta teoría se quedo corta.

La siguiente teoría es la que indica que el impuesto cubre la cantidad necesaria para financiar los gastos que demanda la aplicación y explotación del capital nacional; al igual que las anteriores esta teoría cae nuevamente en la parcialidad debido básicamente a dos cuestiones en primer lugar, la explotación del capital no es la primordial función del Estado, sino como ya se menciono tiene muchas más y en segundo lugar, en nuestro tiempo y ya en muchos casos el Estado se ha ido retirando poco a poco de esta labor, dando paso cabida al capital privado que cubre esta tarea con menores costos y mayores beneficios.

La siguiente se refiere a la teoría del sacrificio, en realidad y de manera general el impuesto es verdaderamente un sacrificio, ya que se esta sacrificando una parte del ingreso sin una contraprestación directa ni mucho menos inmediata. El impuesto si recordamos es un pago obligatorio y bajo la costumbre de las personas que al pagar cierta cantidad es porque se va a adquirir algún beneficio, el pago del impuesto se torna pesado y se considera un abuso; esta teoria en cuestiones generales y como forma de explicar la naturaleza del impuesto, es correcta y además vigente.

La última teoría se refiere a que el impuesto no necesita un fundamento jurídico; en realidad el impuesto esta especificado y reglamentado dentro de una ley , pero por orígenes de este se entiende que el pago del mismo es obligatoria y por lo tanto natural su cobro y se sobreentiende la existencia del mismo.

Como se pudo apreciar, las diferentes clase de teorías en realidad explican un poco el todo que abarcan los impuestos, ya que en resumidas cuentas; es uno de los medios por los cuales como ya se dijo, el Estado obtiene recurso y en las finanzas públicas de la actualidad es una de las formas más sanas y naturales que esté tiene, de ahí su vital importancia.

Finalidad, características e idea de los impuestos

Si bien se ha dicho anteriormente, que la principal función de los impuestos es dotar y proporcionar los recursos necesarios y suficientes el Estado para financiar el ejercicios de sus funciones; aunque parezca muy amplio y complicado este objetivo y finalidad, parece ser que no es la única.

Los impuestos algunas veces por ciertos teóricos, son considerados como un precio, un costo que en el sentido industrial repercute en el precio de los productos incrementándolo en proporción del impuesto; esto significa que un impuesto puede y es capaz de incidir sobre el desarrollo o actividad comercial o económica de cualquier país. En este sentido varios autores, incluso desde hace tiempo han identificado algunas funciones principales de los impuestos de las que resaltan y se distinguen dos de ellas, las funciones tributarias o fiscales y las no fiscales o extrafiscales.

Como se dijo en la precisión del concepto impuesto, el impuesto es un cobro que se realiza sobre cierta actividad o producto con el fin de obtener recursos; cuando la aplicación de ciertos gravámenes es exclusivamente para la obtención de recursos se dice que su función es simplemente fiscal o tributaria. Mientras que por el otro lado, cuando la aplicación de un impuesto se utiliza con

fines y dada la capacidad de ellos, de alentar o desalentar cierta rama, función o actividad de la economía; se dice que su función va más allá de lo fiscal, en otras palabras su función es extrafiscal.

Por ejemplo, en la economía mexicana como en la de los demás países, se utilizó mucho la aplicación un impuesto a la importación de productos; estas tasas impositivas se siguen cobrando, aunque conforme a las tendencias mundiales se han ido eliminando gradualmente; de esta forma se cobraba cierto gravamen a los productos que provenían del extranjero para por un lado, obtener recursos fiscales adicionales que significaban entradas de dinero del exterior y por otro desalentar la introducción de dichos productos con el fin de proteger a las industria y mercado nacional, para que no sean desplazados por la competencia.

Para muchos países incluido el nuestro, esta fue una fuente de recursos explotada durante muchos años, que se fundamentaba en un nacionalismo que más tarde nos arrojaría como resultado una industria sin competitividad frente al exterior, pero esta situación solo se presenta como ejemplo.

Internamente así como lo hay hacia el exterior, existen impuesto cuya función o línea a seguir es la de influir en el consumo de alguna mercancía o producto en especial; por ejemplo, la aplicación de impuestos especiales a el

tabaco y las bebidas, se implementaron con el principio (por cuestiones de salud) de desalentar su consumo y venta ya que al aplicar esta tasa impositiva, significaba un costo adicional que elevaba el precio y hacia la producto menos atractivo para su compra.

Desde el punto de vista productivo o mercantil, el impuesto como se vio, es capaz de influir sobre le desarrollo o venta de muchos productos y sobre la actividad económica alentando o desalentando a ciertas ramas de la producción.

Por otro lado, existe una finalidad, todavía más formidable y esta es la de la redistribución. Como dije anteriormente, el impuesto en un sentido abstracto es un cobro, pero este cobro tiene ciertas características y flexibilidad que permiten incidir o recaer sobre ciertos productos (como se presento) o sobre ciertos rubros de la sociedad.

La redistribución de la riqueza, tiene un principio algo parecido a Robín Hood, en otras palabras significa quitarle a los que más tienen para darle a los que menos tienen y procurar darle un equilibrio a la balanza social.

Así, la aplicación de un impuesto "redistributivo", tampoco puede ser arbitraria sino tiene que poseer los mecanismos que permitan una aceptación y

sustenten su aplicación., este principio y mecanismo se basa en la capacidad de pago y la proporción de ingresos de las personas, con esto las personas que más ganan, que generan más riqueza y por lo tanto que tienen un poder y capacidad de compra mayor, pagaran automáticamente una tasa mayor de impuesto y contribuirán con mayores recursos; y por el contrario, los que menos ganan y su capacidad de compra es menor , pagaran menos; con este mecanismo de forma muy general se capta riqueza de las clases más altas de la población y posteriormente por medio de políticas públicas por medio del gasto se hace llegar a los más pobres; pero esto corresponde a las características de los impuestos que a continuación se presentan, así que solo lo dejamos como ejemplo.

Todos los impuestos de forma muy general, poseen o deben poseer características comunes y principios generales para su aplicación y sustentabilidad. Bajo esto se reconocen al menos cinco características generales de los impuestos que son: generalidad, equitatividad, justicia, uniformidad y certidumbre.

La primera de estas cinco características, la generalidad se refiere a que todos los individuos pagan impuestos sin excepciones, de esta forma se busca evitar que existan por ahí, algunos cautivos que se escapen al pago de impuesto. En la actual tributación, existen algunas extensiones que se realizan conforme a la

ley, pero generalmente responden a medidas de apoyo a ciertas ramas o actividades económicas; pero son muy pocas.

La siguiente característica es la de la equitatividad y de manera simplificada busca una igualdad de sacrificio entre todos los individuos, igualdad que esta y debe estar relacionada a la capacidad contributiva. Se dice sacrificio, porque en realidad el desprenderse de una parte del ingreso para el pago de un impuesto es abstenerse de un consumo o ahorro; ahora bien este sacrifico, como se dijo anteriormente y en relación a la capacidad contributiva, en términos subjetivos debe de ser igual, para todos. Continuando con las caracteristicas de los impuestos tenemos el de la justicia, que quiere decir que nadie debe pagas más de lo que debe, ni tampoco menos. Con este término, el cobro de los impuestos debe de ser justo y corresponder únicamente a la tasa a la cual esta especificado. Al garantizar esto las autoridades, se hace un poco menos pesado el pago del impuesto, ya que los contribuyentes a pesar de que van al pagar; están al menos conscientes de que su pago es el justo.

La cuarta caracteristica de los impuestos es la de la uniformidad; de esta manera un impuesto debe de ser igual frente a los contribuyentes y en el sentido contrario, el impuesto debe de tener la característica y la facultad de lograr que todos los individuos sean iguales frente a él.

La quinta y última generalidad o característica es la de la certidumbre y su principal fundamento radica en que el contribuyente o los individuos deben de contar con la certeza de que su pago es el mismo, es decir el pago de impuesto que esta obligado a pagar el contribuyente es fijo y no debe de parecer que es un impuesto autoritario, caprichoso o injusto. De esta forma y al otorgarle la seguridad que la certidumbre permite; se esta dotando a los contribuyentes con un medio para poder programar tanto sus gastos como su pago de impuestos.

Además de estas cinco características o generalidades, a lo largo del desarrollo de la teoría y el estudio sobre los impuestos, han ido apareciendo algunas más que son complementarias a las anteriormente presentados; pero hay una que me pareció igual de importante y sobre todo muy actual y esta es de que todo impuesto debe de ser adaptable a cualquier necesidad o ajuste.

Esta flexibilidad que debe presentar un impuesto pues se refiere a que se le pueden hacer modificación en cualquier sentido, desde montos de las tasas impositivas hasta su propia estructura y esto como se dijo, debe de responder a las necesidades o a los cambios y evolución de la actividad y desarrollo económico.

Como se puede ver, estas generalidades son muy importantes y en cierta medida otorgan legitimidad a los impuestos y no nada más a ellos, sino también a las instituciones que se encargan de su aplicación. Una vez presentadas estas características, sus generalidades y la definición del impuesto; ahora que ya tenemos un panorama de lo que significa vamos a mostrar ahora los elementos y conceptos básicos de la imposición; es decir los elementos básicos de la aplicación de los impuestos.

Elementos básicos de Imposición

La aplicación de un impuesto, no se da inmediatamente ni tampoco ni tampoco es automática o responde a caprichos o voluntades de algunas autoridades; por el contrario para la aplicación de algún impuesto es necesario tomar en cuenta una cantidad de análisis, estudios, repercusiones, consecuencias, objetivos y también algunos conceptos básicos como los que a continuación se presentan y que son:

- Sujeto
- Base
- Tasa
- Objeto

- Incidencia
- Translación
- Progresividad y Regresividad
- Equidad Vertical y Horizontal

Sujeto

Este término aparece y es fundamental por estos factores; en primer lugar el sujeto se refiere a las personas o elementos que participan o intervienen tanto dentro del cobro como el pago de un impuesto. Para empezar, identificamos dos tipos de personas, las físicas (individuos) y las morales (empresas u organizaciones comerciales), una vez definido esto y presentado el concepto de sujeto, mostramos las dos clasificaciones del sujeto que intervienen en las relaciones tributarias: los sujetos activos y los sujetos pasivos.

Los sujetos activos se refieren instituciones y a las entidades federativas así como las locales; es decir son los elementos que tienen la facultad de cobrar y en algunos casos de determinar el monto a pagar del impuesto o las tasas correspondientes para su aplicación.

Por otro lado, los sujetos pasivos son las personas, individuos o elementos a las cuales se les cobra el impuesto o que están forzadas a pagar dicho gravamen.

Este término, es muy importante ya por un lado define el elemento al que se le va a cobrar el impuesto y además diferenciar entre quién lo cobra y quien lo paga. Este término tienen cierta relación con la incidencia pero más a delante se mencionara el porque.

Base

Este término en realidad es muy corto y no es muy relevante; sin embargo eso no quiere decir que no tenga importancia sino simplemente algunos otros términos que presentamos son más usados, asi podemos decir que ese concepto se refiere explícitamente al criterio o procedimiento para la acusación de la contribución.

Tasa

La tasa del impuesto se refiera a la proporción o cantidad establecida que se cobrará por concepto de dicho gravamen. Es decir son las cuotas establecidas

y que conforme a la reglamentación vigente, el sujeto pagará los impuestos. Esta tasa puede ser en una cierta cantidad de dinero o en especie.

En este sentido y dentro de una de las características generales de los impuesto que es la certidumbre; el establecer la tasa o la cuota del impuesto facilita su operación y da seguridad al sujeto a la hora de realizar dicho pago.

Objeto

El objeto dentro de la imposición, es la persona, cosa, inmueble o mueble, acto o documento que es apto y sujeto de acuerdo a la ley para pagar un impuesto. En otras palabras es el motivo por el cual y sobre de cual se aplicara una tasa impositiva, esté debe de estar previamente establecido por la ley vigente y ser del conocimiento público y socialmente aceptado.

Incidencia

La incidencia se refiere a la última instancia sobre quién recae el cobro efectivo del impuesto o quién hace ese pago. Anteriormente y en la definición de sujeto, comenté que era importante identificar tanto el cobrador como el pagador por este término el de la incidencia.

Frente a la autoridad fiscal, probablemente el dueño de una tienda es el que esta obligado a realizar el pago de dicha contribución; sin embargo quién hace el desembolso real del impuesto (en el caso del impuesto sobre el consumo) es la persona que adquiere o realiza el consumo, es decir el beneficiario directo o el pagador. Así, la incidencia o sobre quien recae la carga fiscal es sobre el pagador, sobre el individuo o persona física, no sobre quién responde frente a la institución o persona moral.

Translación

En el anterior concepto, indicaba que muchas veces la carga fiscal, el pago efectivo; es transferida de la persona moral hacia la persona física. Esta capacidad o movimiento se le denomina translación. En el ejemplo comenté que quién realiza el pago del impuesto ante el sujeto activo o la autoridad fiscal es el vendedor o el que provee de ciertos productos, cosas o demás objetos del impuesto pero este a su vez lo transfiere hacia el comprados o quien adquiere dicho objeto, esto es conocido como translación.

Progresividad y Regresividad

Este par de conceptos se utilizan para clasificar a los impuestos, en relación o basándose en los ajustes y modificaciones que adoptan como consecuencia de un variación en la base gravable. En el caso de impuestos que gravan la renta o el ingreso tanto de personas físicas como el de las personas morales; es importante de acuerdo a las necesidades y funciones especificas para las cuales se realizará la aplicación de dicho impuesto, definir su tendencia frente a los cambios que se realicen en la base tributaria que este impuesto afectara.

Para efectos de clasificación, medición y de control, muchas veces y por lo regular se realizan tabuladores en este sentido y obedeciendo a estos conceptos cuando se trata de impuestos sobre la renta; y de acuerdo a las políticas tributarias se define su progresividad o regresividad.

Como anteriormente había mencionado, estos términos se refieren a los cambios que existen o que se dan como consecuencia de variaciones en el nivel de la base gravable. En otras palabras y tomando como ejemplo al impuesto sobre la renta, un impuesto es progresivo cuando a medida en que aumenta el monto de ingresos o el nivel de renta, la tasa del impuesto igualmente aumenta en dicha

proporción; mientras que por el otro lado, un impuesto es regresivo si a medida en que aumenta el nivel de ingresos o de renta la tasa de impuesto disminuye.

Estas tendencias se han mantenido hasta nuestros días en diferentes casos, para nuestro país y tratándose del impuesto sobre la renta la progresividad se ha ido controlando, es decir frente a aumentos cada vez mayores de la renta el incremento de la tasa impositiva se da pero en menor medida; esto con fines de alentar la inversión y procurar el ahorro, lineamientos de nuestra política fiscal.

Equidad Vertical y Equidad Horizontal

Al igual de que en los términos anteriores en que la clasificación que se hace a los impuestos es en relación a los cambios que se dan en la base gravable; en ese caso se da en relación a la cantidad de pago que se tiene que realizar.

La equidad horizontal, se da y queda establecida como un principio en el cual todos somos iguales frente a la ley, pero además en el sentido de que dada una misma capacidad de pago o un mismo monto de ingreso o renta, se pagará la misma tasa de impuesto para todos; es decir, si mi nivel de renta es de $ 100 pesos y la tasa de impuesto establecida para este nivel de renta es 10% voy a

pagar 10 pesos y todos los contribuyentes con ese mismo ingreso o nivel de renta deben pagar la misma cantidad.

Por otro lado tenemos la equidad vertical, y al igual que la anterior es un principio en el cual también se establece la igualdad, sin embargo se dice de igual forma que a diferentes montos y niveles de ingresos o renta tiene que haber diferentes tasas de gravamen.

En otras palabras los que más tienen deben pagas más.

Toda vez que se han definido estos conceptos básicos y generales, que nos permiten entender y conocer de manera muy general los términos usados en las cuestiones tributarias, dado que ya contamos con el panorama elemental y sabemos lo que son los impuestos, vamos a ver a continuación las clasificación de estos.

Clasificación de los Impuestos

La clasificación que se le ha dado a los impuestos en síntesis es solo una y vigente la fecha, además de que es muy útil.

Esta clasificación se basa en la forma en al cual es aplicado el impuesto y hay dos categorías: los impuestos directos y los impuestos indirectos.

Como se puede ver, la incidencia del impuesto es la que determina a cual de estas dos características o clasificación corresponde. Así, se dice que un impuesto es directo, cuando grava sin intermediarios y recae en el contribuyente; es decir de manera inmediata ya alcanza y perjudica directamente a la persona, su riqueza o alguna posesión.

Para nuestro país, los impuestos directos son los ingresos que percibe el Gobierno Federal por concepto de gravámenes a las remuneraciones, propiedades, ganancias de capital o cualquier otra fuente de ingreso de las personas físicas o morales.

Por el otro lado, se dice que un impuesto es indirecto, cuando por el contrario, no grava de forme inmediata ni recae en firma directa sobre el contribuyente, sino probablemente por medio de un intermediario. Además, no repercute en forma directa sobre los ingresos sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios.[26]

[26] Véase: Enrique, Flores Zavala *"Finanzas Públicas"* cap. VII

Ahora bien, no solo eso los diferencia sino algunas otras características como por ejemplo: los impuestos directos al gravar de forma inmediata y sin intermediarios a las personas, su riqueza o posesiones; se sabe cual es el monto a recaudar y por lo tanto es un monto de ingresos continuos y constantes, lo que facilita su contabilización y de la forma de ingresos permanentes; por otro lado no es transferible ni evitable para las personas o empresas que reciben ingresos.

A diferencia de los anteriores, los ingresos indirectos no poseen esta característica, no son constantes, ni fijos; ya que por lo regular gravan el consumo de los contribuyentes, en nuestro país son gravámenes establecidos por las autoridades públicas sobre la producción, venta, compra o uso de bienes y servicios y que los productores cargan a los gastos de producción.

Como se puede ver, la clasificación de los impuestos a pesar de muchos, es muy sencilla y fácil su identificación; ahora bien una vez que se ha visto esto es necesario revisar los posibles efectos que estos impuestos tienen o causan a la hora de su aplicación.

Impacto Económico y Efecto de los Impuestos

La politica fiscal al igual que la politica monetaria; tienen fines y metas precisas que cumplir para lo cual se valen de medidas, instrumentos y medios

para llegar a sus objetivos. En nuestro país así como en muchas más naciones; estas dos ramas de la política económica, son muy usadas y tiene plena vigencia y un sin fin de impacto y cobertura dentro de nuestro desarrollo.

Un instrumento dentro de la política fiscal como ya se mencionó, es el impuesto y su poder y capacidad de impacto tanto en las finanzas públicas como en el mismo desarrollo de la actividad económica es muy grande y con mucho poder. Cabe recordar que la política fiscal tanto de gasto público como de ingresos públicos tienen una meta redistributiva; es decir redistribuir la riqueza de forma tal que se logre un equilibrio entre las clases sociales y las brechas entre los más ricos y los más pobres sean mínimas.

El impuesto, como instrumento recaudador tiene mucha importancia y es eje central dentro de la política tributaria o de ingresos públicos por todas las cuestiones que antes de esto han sido presentadas. De ahí, que sea necesario dar un breve espacio a los efectos y el impacto que la aplicación de un impuesto puede generar.

Vamos a tomar como base para esto, la clasificación que se presentó anteriormente del impuesto: impuestos directos e impuestos indirectos. No es necesario volver a definir estos concepto, así que solo se mencionara que los

primeros por lo regular gravan a la renta e ingresos de las personas y los segundos al consumo.

Veamos los posibles efectos e impacto en la economía de los primeros; haciendo un poco de memoria, sabemos que existen dos alternativas o aplicaciones del ingreso, o se gasta o se ahorra; tomemos como ejemplo un impuesto directo; el impuesto sobre la renta, que es un impuesto que como su nombre lo indica grava el ingreso de las personas, este impuesto en primer instancia, esta restando una cierta cantidad a ese ingreso percibido aunque sea pequeña (obviamente en relación al nivel de ingresos) incluso antes de que esta cantidad físicamente llegue a las manos de las personas.

Aquí el impacto si bien es severo y comienza desde el momento en que absorbe recursos que o una de dos, pudieron ser gastados o ahorrados; el efecto y el impacto de este tipo de gravámenes se da desde dos niveles, el personal y en la actividad económica; desde la perspectiva personal si bien, el sujeto ya esta predestinado o por así decirlo acostumbrado y predispuesto a realizar el pago y hace sus presupuestos, no desde el ingreso antes de recibir el gravamen sino del resultante, se le esta restando capacidad de consumo o de ahorro, es decir se le esta restando poder adquisitivo inmediato o se le esta restando consumo futuro;

no obstante el verdadero impacto y efecto de este tipo de impuestos se da en la actividad comercial.

Por esto, no hay que olvidar que los ingresos son gravados conforme su proporción y el las personas en los niveles más bajos de ingresos su capacidad de consumo es muy limitado y la capacidad de ahorro muchas veces es nula, mientras que en las personas con una alto nivel de ingresos, su consumo no se ve perjudicado gravemente, ni tampoco su ahorro; en la actividad económica y refiriéndose a las empresas un impuesto a los ingresos tiene otros efectos.

Este impuesto puede alentar el desarrollo de cierta industria o definitivamente mermar el crecimiento de otra. Ya que parte de los ingresos percibidos tiene usos específicos: o son ganancias, o reinvertidos o usados para cubrir gastos.

Si no se es cuidadoso, por parte de las autoridades en la incidencia real de un impuesto hacia este sector, definitivamente desalentaríamos a esta industria, poniéndola en desventaja y rompiendo el equilibrio en la actividad económica; frenaríamos planes de expansión de dicha industria y dichos gravámenes serian un verdadero obstáculo.

Por el otro lado, refiriéndose a los impuestos directos que gravan por lo regular el consumo de las personas, se puede alentar el consumo de cierto producto y desalentar el consumo de otro y de ahí implícitamente perjudicamos a otra empresa más.

Así, se tiene la capacidad con un cierto trato fiscal, de poner en ventaja o desventaja a ciertas empresas al aplicarle un impuesto a sus productos; o podemos alentar la expansión de alguna rama que produce bienes sustitutivos de capital nacional.

Este tipo de impuesto, fueron por mucho tiempo usados para proteger nuestra industria nacional de la diversidad de productos que se elaboran en el mercado mundial; nuestras autoridades fijaban un impuesto a los productos extranjeros, que por lo regular tienen ciertas ventajas vía precio; esta tasa procuraba compensar la ventaja que estos productos tienen desalentando la importación y resguardando el mercado nacional o viceversa el trato fiscal es preferente y otorga ciertas ventajas a los productos importados y de esa forma y aprovechándose de la ventaja que dichos productos poseen, absorben el mercado al desplazar los productos nacionales por medio de la competencia de mercado.

Como se pudo apreciar en estos breves ejemplos, la fuerza y la cobertura que en un momento dado puede tener la aplicación, el incremento de la tasa o la disminución de un impuesto es mucha; ahora bien si nuestra estructura fiscal no comprende del todo aquellas características que presentamos y que los impuestos deben presentar, la consecuencia es un problema que hasta la fecha estamos padeciendo: la evasión fiscal, en otras palabras el eludir el pago.

Evolución de los Impuestos en México, 1994 - 2000

Como se había mencionado anteriormente, los ingresos tributarios se refieren a la prestación en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador de un crédito fiscal.

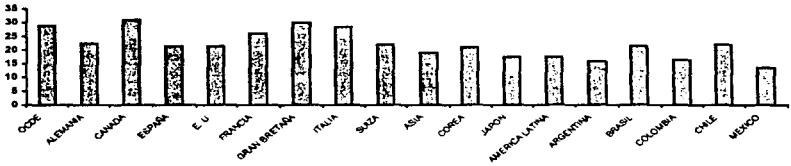
De la misma forma, se dijo que los impuestos pueden ser de varios tipos, la base de todos los preceptos legales para que el Estado obtenga sus ingresos, se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro de la cual se establecen las obligaciones que los mexicanos tienen de contribuir para el gasto público, de manera y forma proporcional y equitativa que dispongan los ordenamientos legales que de la misma emanan.

Tomando en cuenta estas menciones y conforme a los resultados generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se pudo apreciar que; en primer lugar y como antecedente, los ingresos tributarios como una proporción del PIB, es decir la carga fiscal en nuestro país, se redujo gradualmente; ya que desde un punto de vista retrospectivo, en 1980 la carga fiscal se presentaba en niveles alrededor del 13% o un poco más, reduciéndose a lo largo de estos años paulatinamente e incluso se espera que para el año 2001 se ubique en un porcentaje del 10.6%.

Si tomamos en cuenta esto y realizamos una comparación internacional, nuestro país presenta una de las cargas fiscales más bajas del mundo, esto tomando en cuenta las contribuciones por hidrocarburos.

Considerando la información disponible (1998), se puede ver que nuestra carga fiscal es mucho menor que la que tienen los países que pertenecen a la OCDE e incluso esta tasa de carga fiscal es menor en cerca de 6.7 puntos a la de Corea y menor en cerca de 3.7 puntos a la de Japón; dentro de América Latina, nuestra tasa de carga fiscal en menor a la de países como Argentina, Brasil, Colombia y Chile.

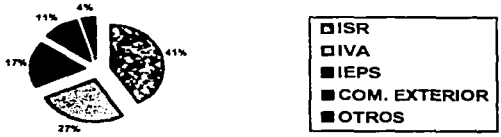
La Carga Fiscal en México y el Mundo
(Ingresos Tributarios como % del PIB)



Fuente: Datos de la OCDE (1998)

Ahora bien, conforme a lo anterior es necesario señalar que a lo largo de la década de los ochentas y de los noventas, los ingresos representaron en promedio el 68.8 % de los ingresos del Gobierno Federal, destacando por su importancia tres gravámenes: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que conjuntamente representaron el 83.5% de los ingresos de esta clasificación, para el periodo antes mencionado.

Recaudación Total según Impuestos, año 2000
(estructura porcentual)

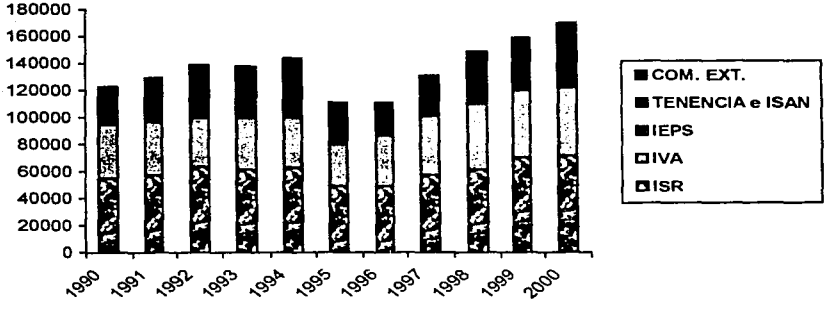


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública 1980-1999.

Junto al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y con un poco de menor importancia, se encuentran los Impuestos al Comercio Exterior, el Impuesto Sobre Tenencia y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

Junto a esto y de la misma forma, dentro del transcurso de la década de los noventas, la estructura de fuentes tributarias del Gobierno Federal ha ido desarrollando algunas modificaciones y cambios, estos cambios corresponden a la evolución que se da en la actividad económica, comercial y de producción ya que nuestra estructura tributaria como la de cualquier otro país, se tiene que adaptar a las situaciones que se viven en diferentes etapas de desarrollo, sin embargo en México, básicamente los cambios se dan en el peso especifico de cada rubro de impuestos en el total de recaudación por impuestos del Gobiemo Federal; entre otras cosas estos cambios corresponden a las diversas situaciones que el desarrollo de la actividad del país presenta e incluso responden directamente ante problemas o como consecuencia de alguna crisis económica o de trastornos que sufre el país no solo internos sino de igual manera externos que cada vez más influyen y provocan crisis como la que vivimos en 1995.

Ingresos Tributarios del Gobierno Federal
(millones de pesos constantes base 1993=100)



Fuente: Leyes de Ingresos y Cuenta Pública de los años correspondientes

Frente a esas reducciones, la participación de cada gravamen en el total de ingresos tributarios mostró particularidades: el ISR se mantuvo prácticamente en los mismos niveles, con un moderado incremento; el IVA amplió significativamente su participación a lo largo de este periodo, e incluso en el año 2000, alcanza una cifra superior en 12 puntos porcentuales respecto a la década de los ochentas; el IEPS prácticamente se duplicó y los impuestos al comercio exterior descendieron sensiblemente como resultado de los menores aranceles derivados del proceso de apertura comercial de la economía mexicana que se presentó con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio.

Con este comportamiento, en este periodo; los ingresos tributarios aumentaron 1.5% en promedio anual a términos reales. Este comportamiento es resultado de la baja dinámica que experimento la recaudación del ISR (1.5% anual aproximadamente), así como por los descensos de la captación de los impuestos al comercio exterior (7.5% anual) y otros impuestos no comprendidos (26.4 % anual), gravámenes que de representar poco más del 32% de los ingresos tributarios en 1980, pasarán a constituir solamente el 4.6% en el año 2000.

Impuesto Sobre la Renta (ISR)

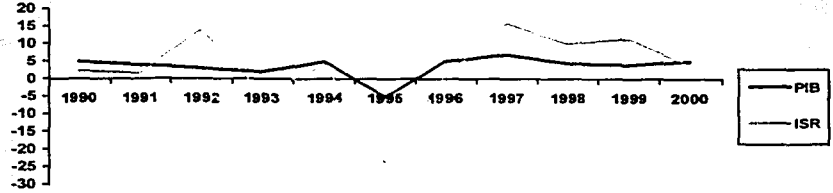
Este impuesto es el gravamen más importante en términos de captación que tiene la Federación. De acuerdo y conforme a su naturaleza, el ISR es un impuesto directo, no es transferible, y que en nuestro país grava los ingresos de las empresas y de las personas físicas.

Con la creación del Impuesto al Activo (IMPAC) en 1989, algunos análisis de documentos oficiales sobre la evolución de la recaudación, se realizan agrupando la del ISR y la del IMPAC, por considerarlos complementarios; toda vez que la esencia de este impuesto busca garantizar que las empresas que reportan pérdidas durante periodos prolongados cubran al menos este gravamen como un

pago mínimo que puede ser recuperado cuando obtengan utilidades en ejercicios posteriores.

Entre 1990 y el año 2000, la recaudación del ISR creció en un 1.9% en promedio anual, sin embargo experimentó un comportamiento irregular y estrechamente vinculado al nivel y ritmo de la actividad económica, ya que cuando se presentaron etapas de crecimiento del PIB, la recaudación del ISR creció de igual forma pero en una mayor proporción y por el otro lado cuando el PIB decreció el monto de ingresos captados por este gravamen, se redujo en mayor proporción.

Crecimiento Económico y Recaudación del ISR
(variación porcentual)

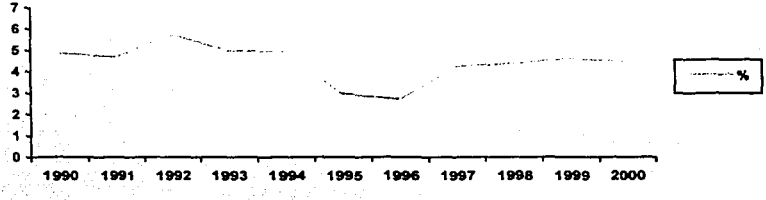


Fuente: Leyes de Ingresos y Cuenta de la Hacienda Pública

Además y junto a esto, la recaudación del ISR como reciprocidad y proporción respecto al PIB, o carga fiscal de este impuesto, evolucionó de igual manera en forma cíclica durante las dos últimas décadas. Representando una vez

más, la constante repercusión que tienen los problemas económicos como las crisis, en la recaudación de este impuesto, ya que de tener una tasa cercana al 5.2% en 1980, en el año 2000 la proporción del ISR en el PIB se ubico en un nivel cercano al 4.6% aproximadamente; cabe destacar que en 1992 se presentó el mayor nivel alcanzado 5.3%, sin embargo los problemas de los años de 1994 y 1995 mermaron nuevamente y por completo el desarrollo de este rubro.

ISR como proporción del PIB
(porcentaje)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública 1980 - 1999

Si tomamos en cuenta a otros países y lo comparamos con el nuestro, la carga fiscal del ISR es menor en muchos casos. De acuerdo y en base a datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en tanto el ISR empresarial como proporción del PIB en México era de 1.9 % para 1998; el promedio de los países que pertenecen a la OCDE era de 3%, en los países

asiáticos del 3.7% y en naciones del Continente Americano como Chile 3.1% y en Brasil 2.2%.[27]

Esto es tan solo frente a países cuya capacidad y desarrollo económico es menor a otras naciones, pero si tomamos en cuenta y comparamos este mismo gravamen frente a naciones como Japón, Italia o Gran Bretaña podemos ver que la carga fiscal del ISR a las empresas en México, es de menos de la mitad.

En el caso del ISR a las personas físicas, la carga fiscal en México en 1997 (1.8% aprox.)[28] , fue inferior al promedio de 10.7 5 de los países adheridos a esa organización y a la de naciones como Estados Unidos, 9.8%; Canadá, 13.4% o en Latinoamérica a Brasil con 2.1%.

Carga Fiscal del ISR Personas Físicas según países seleccionados

(porcentajes del PIB)

PAÍS	*(%)*	***PAÍS***	*(%)*
Países Miembros OCDE	10.74	Países Latinoamericanos	
Hungría	6.5	Argentina	0.07
Portugal	6.2	Bolivia	0.45
Grecia	4.5	Brasil	2.05
República Checa	5.3	Colombia	0.27
Islandia	9.5	Chile	1.40

[27] Véase: Revenue Stastics, OCDE y Goverment Finance Statics Yearbook, 1998.
[28] Op. Cit.10.6

Francia	6.2	Ecuador	0.05
Polonia	9.8	Perú	1.04
Turquía	5.3	Promedio	**0.88**
Noruega	10.8	México	**1.80**
Austria	8.4		
Alemania	10.4		
Irlanda	11.8		
España	8.1		
Reino Unido	9.4		
Finlandia	17.5		
Italia	10.6		
Bélgica	14.5		
Luxemburgo	9.7		
Suecia	18.7		
Holanda	9.3		
Dinamarca	27.7		
Nueva Zelanda	16.6		
Canadá	13.4		
Australia	12.0		
Suiza	11.5		
Estados Unidos	9.8		
Japón	6.4		

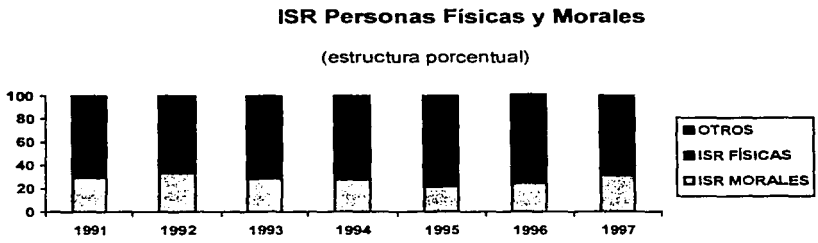
Fuente: OCDE, Statics Yearbook FMI, 1998

A pesar de la baja carga fiscal que comparativamente presenta el ISR en México, la importancia del ISR en los ingresos del sector público es evidente. Si nosotros extendemos el análisis entre los años de 1980 y el año 2000, esté aportó en promedio el 17.8% de los ingresos del sector público presupuestario; el 28.1% de los ingresos del Gobierno Federal y el 41% de los ingresos tributarios. Este peso específico del impuesto le otorga, sin duda, un papel fundamental en la estrategia de financiamiento del gasto público.

Además y junto a esto, si revisamos y tomamos en cuenta el estado analítico de ingresos en nivel efectivo, para observar la evolución de los determinantes del ISR; se puede apreciar y notar que en el periodo de estudio, la recaudación proveniente de las personas morales representó en promedio el 35.1% del total aproximadamente; las personas físicas aportaron el 45.9 % aproximadamente y otros conceptos, como residentes en el extranjero y retenciones, generaron el 19% restante, este último concepto con una participación creciente desde 1991.

Sin embargo; es importante aclarar que por efectos de presentación, desde 1998 la información de la recaudación del ISR de acuerdo con su tipo de contribuyentes (personas morales o físicas), no está disponible en la Cuenta de la Hacienda Pública, por lo que los promedios señalados se refieren al periodo 1991 – 1997.

De igual forma, debe advertirse que en el año 1989; la estructura se modificó sustancialmente por la incorporación del cobro del IMPAC, que captó una cantidad significativa del ISR empresarial, generando un descenso de éste en el total de recaudación del gravamen referido.



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública, 1999.

Impuesto al Valor Agregado

El Impuesto al Valor Agregado es un impuesto indirecto de acuerdo a la clasificación anterior, por gravar al consumo de los contribuyentes; es decir, no repercute en forma directa sobre los ingresos sino que recae sobre los costos; los costos de producción y venta de las empresas para transferirse a los consumidores a través de los precios.

En su origen, la Ley del IVA estableció una tasa general del 10% y del 6% para las zonas fronterizas, permitiendo un número limitado de exenciones en determinadas actividades con derecho al acreditamiento de tasa cero.

Sin embargo, a lo largo de las últimas dos décadas; la tasa del IVA ha sufrido ajustes muy importantes, como por ejemplo: en el año de 1983 se incrementó a un 15% la tasa general del IVA, años más adelante y para 1991, esta tasa sufrió nuevamente modificaciones y se redujo a 10% y a partir de 1995 la tasa general se elevó nuevamente al 15% y a un 10% en la frontera.

Al mismo tiempo, continuaron los regímenes de exención en áreas como el transporte público, educación, salud, vivienda, además y junto a esto a productos agropecuarios, alimentos y medicinas, entre los principales.

Como es de suponerse y bajo los constantes cambios que se presentaron en la tasa general del IVA., el nivel de recaudación de igual forma presento irregularidades entre unos años y otros, sin embargo la media anual de su tasa de crecimiento se sitúa alrededor del 4.2%, lo que significa una tasa mayor al crecimiento promedio de la economía.

La importancia que representa la recaudación de este gravamen a pesar de las modificaciones que ha sufrido, es mucha y su peso cada vez crece en mayor cantidad, ya que por ejemplo en el año 2000 este gravamen representó el 15% del total de los Ingresos Presupuestarios, el 20% del total de los ingresos del Gobierno Federal y además representó el 30% aproximadamente del total de los Ingresos Tributarios. Sin embargo, llama la atención que a pesar de haberse dado

incrementos en las tasas generales del IVA de un 10 a 15%, el nivel de recaudación respecto al PIB no se modificó sustancialmente o al menos como era de esperarse, es decir en una misma magnitud; sino por el contrario su ritmo de crecimiento el la captación de recursos fue muy lento.

Recaudación del IVA como proporción del PIB

Fuente: Leyes de Ingresos de los años correspondientes.

Durante este periodo resalta una característica muy importante, la baja recaudación del IVA a lo largo de esta década, ha motivado que la carga fiscal de este impuesto al igual que la del ISR, sea inferior a la de otros países de similar desarrollo y, por ende mucho más inferior a la de los países todavía más desarrollados.

Así, en nuestro país; la carga fiscal de este impuesto tan solo para el año 2000 es de 3% aproximadamente, cuando en otras naciones de América Latina

por ejemplo, el promedio fue de 5% aproximadamente y en los países de la OCDE fue del 7% aprox.

No tan solo con esto, si verificamos el coeficiente de eficiencia del IVA de nuestro país con algunos otros del mundo que maneja el FMI en datos presentados en 1998; podemos apreciar que en ese año el coeficiente de eficiencia (carga fiscal del IVA entre la tasa de impuesto) fue mucho menor que en comparación con otras naciones ya que tan solo recaudo el 0.21% del PIB por cada punto de la tasa general contra un promedio en América Latina del 0.37% y en la OCDE del 0.39%.

Carga Fiscal del IVA

(% del PIB)

PAÍS	***Carga Fiscal (%)***	***PAÍS***	***Carga Fiscal (%)***
Promedio OCDE	7.2	Promedio Latinoamericanos	5.7
Hungría	8.3	Argentina	6.1
Portugal	7.5	Bolivia	3.3
Grecia	9.1	Colombia	5.6
República Checa	8.3	Chile	7.9
Islandia	9.8	Ecuador	5.5
Francia	7.6	Perú	5.6
Polonia	7.2	Perú	1.04
Turquía	6.8	México	**3.2**
Austria	9.0		
Alemania	7.1		
Irlanda	7.2		
España	5.5		
Reino Unido	6.7		
Finlandia	8.5		

Italia	6.4
Bélgica	7.2
Luxemburgo	6.0
Suecia	8.1
Dinamarca	10.0
Nueva Zelanda	8.6
Canadá	5.6
Suiza	2.7
Japón	1.5

Fuente: OCDE, Statics Yearbook FMI, 1998

Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

Respecto a este impuesto en primer lugar tenemos que, la Ley del Impuesto Sobre Producción de Servicios (IESPS) entró en vigor en el año de 1981 y abarca disposiciones oficiales impositivas en la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes: cerveza, vinos de mesa, sidras y rompopes; alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas; gas avión; tabacos labrados; cigarros, cigarros populares sin filtro, puros y otros tabacos labrados, y petrolíferos. De la misma forma, la imposición abarca a la comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, así como por la enajenación de determinados bienes.

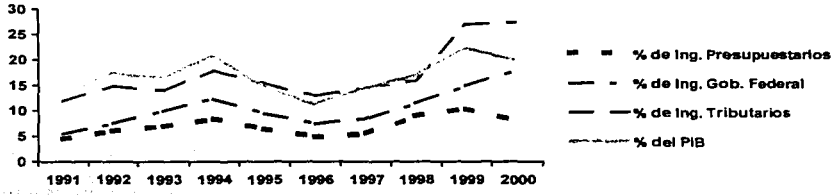
Es importante señalar que este impuesto al igual que los demás, incide de una u otra forma en la producción o comercialización de algunos productos; por ejemplo se si aplica una tasa de gravamen alta en las bebidas alcohólicas estamos contrayendo la expansión de esta industria porque el precio de estos productos aumenta, ya que la translación del impuesto se hace vía precio.

Dado su nivel de recaudación, este gravamen es el tercero en importancia para el Gobierno Federal lo cual no lo hace menos significativo, sin embargo y a pesar de su peso, a lo largo de las dos últimas décadas al igual que los anteriores impuestos tuvo un comportamiento desigual es decir, también evolucionó en forma cíclica.

Destaca que desde principios de los ochentas, la importancia relativa de este gravamen dentro del total de ingresos se reducía paulatinamente, esta tendencia continuo durante toda la década y hasta mediados de la de los noventas no es hasta el año de 1997 que fue cuando empezó a recobrar nuevamente un repunte significativo en el total de los ingresos tributarios.

Importancia de la Recaudación del IEPS en los Ingresos Públicos

(porcentajes)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública 1981 – 1999 y Leyes de Ingresos

Como se puede observar partiendo del nivel mínimo en 1991, se puede apreciar los diferentes cambios y modificaciones que ha sufrido este gravamen; pero el principal cambio y de hecho el más significativo se tuvo en al año de 1996 y se representa como una caída en el monto de recaudación y esto es porque en ese año se asignó a las entidades federativas una parte de la recaudación del impuesto, de ahí en adelante la contribución del IESPS a los distintos rubros de ingreso se ha recuperado notablemente y al cierre del año 2000 representó el 9.5% de los ingresos presupuestarios aproximadamente, el 19.1% de los ingresos del Gobierno Federal y el 27% aproximadamente de los tributarios, esta última cifra equivale a 2.5 veces la que se registraba hace 20 años.

Ahora bien, la composición del IEPS por su origen refleja que su recaudación provino en mayor parte de la enajenación de productos petroleros, principalmente de la gasolina ya que en promedio el porcentaje de participación de este producto a la aportación del total de ingresos recaudados por este gravamen fue cerca del 67% del total; mientras que por el otro lado es decir el 33% restante lo aportaron principalmente otros productos como: los tabacos labrados, derivados del alcohol así como bebidas, cerveza e incluso algunos en su momento, que fueron derogados como los servicios telefónicos; seguros y aguas envasadas, entre otros.

Impuesto al Comercio Exterior

La evolución de la recaudación de esta clasificación de impuestos tanto a la importación como a la exportación, se ha visto marcada y delineada por los diferentes vertientes de la política de comercio exterior que nuestro país ha ido adoptando a lo largo de su desarrollo.

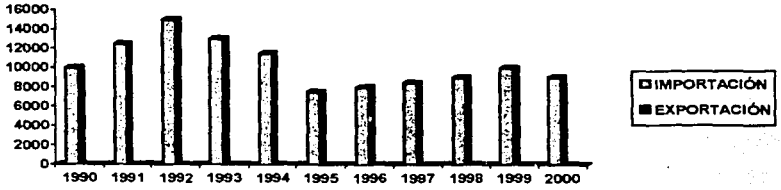
Así por ejemplo, es preciso recordar que nuestro país firmó tratados de libre comercio con las naciones de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) de los cuales como eje principal surge la necesidad y el compromiso de ir retirando paulatinamente los impuestos a la importación de productos con el fin de motivar

la libre comercialización de mercancías. Con ello, la captación de recursos que provenían de este tipo de impuestos se fue reduciendo de igual forma en que se retiraban o reducían las tasas de los gravámenes. Como se señalo, entre 1980 y el año 2000; los ingresos por impuestos al comercio exterior se redujeron 7.5% en promedio aproximadamente como resultado de un descenso de los recursos derivados de dichos impuestos a las importaciones en un 1.1%.

Esa situación motivo un cambio sustancial en la composición de estos gravámenes, ya que mientras en 1980 los ingresos provenientes de los impuestos a la exportación representaban el 74% aproximadamente, para 1998 dejaron de ser representativos.

Ingresos por Impuestos al Comercio Exterior

(millones de pesos constantes base 1993=100)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública 1999, INEGI.

De esta forma, la participación de los recursos de los impuestos al comercio exterior dentro de los ingresos presupuestarios se redujo en forma notable, ya que a lo largo de la década de los noventas la participación fue nula.

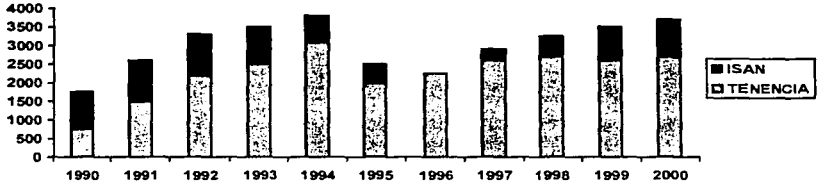
Impuestos sobre Tenencia e ISAN

Durante el periodo de estudio, el peso específico de estos dos impuestos en el total de la recaudación tributaria del Gobiemo Federal fue muy bajo; y tan solo alcanzo el 1.7% del total en promedio aproximadamente para estas fechas.

Sin embargo y al igual que el impuesto anterior, el crecimiento en forma general de este impuesto creció gracias a la expansión comercial que se produjo con las diversas firmas de acuerdos comerciales y la combinación de estos con las políticas de comercio exterior que adopto el Gobiemo Federal.

De estos dos impuestos destaca el crecimiento cercano al 8% promedio del impuesto sobre tenencia.

Recaudación de Tenencia e ISAN
(millones de pesos constantes base 1993 = 100)



Fuente: INEGI y cuenta de la Hacienda Pública 1999 y Ley de Ingresos 2000.

Cabe destacar que la recaudación del ISAN tuvo una presencia significativa en 1985 cuando duplicó la del impuesto sobre la tenencia, aunque en 1996 prácticamente no se captaron recursos por haberse dejado de cobrar. Para el año 2000, el ISAN representó apenas el 0.1% del PIB.

Conclusiones

En esta presentación de la evolución de los impuestos en nuestro país destacan muchas cosas y sirven para evidenciar muchos de los problemas que anteriormente y en cuestión de ingresos y egresos se presento.

En este sentido, podemos distinguir dos problemas fundamentales como diagnostico de nuestra estructura fiscal; en primer lugar existe una correlación exageradamente estrecha a ala evolución y comportamiento de la economía nacional, pero no tan solo eso, sino también a factores externos que repercuten en nuestro país. En segundo lugar nuestro estructura fiscal y nuestro monto de ingresos tributarios descansa y se fundamenta en tan solo dos gravámenes: el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), esto significa que nuestra estructura fiscal y fuente de recursos sanos no es amplia ni mucho menos diversa.

Todo esto resulta en una participación importante pero limitada y sobre todo insuficiente de este rubro de ingresos y nos destina a ocupar los lugares mundiales más bajos en materia de carga fiscal, nos limita el crecimiento homogéneo, hundiéndonos a crecimientos heterogéneos en la designación de recursos, toma muy volátil la evolución de los ingresos y remite a estos a una tendencia decreciente dentro del conjunto de la economía.

Pero ¿ porque la fragilidad y vulnerabilidad ante el comportamiento de la economía nos perjudica tanto y merma el desarrollo ?; un hecho importante que destaca, es que los dos problemas que tenemos en materia tributaria son complementarios y uno al lado del otro impiden la salida por cualquier lado;

además factores que más adelante se muestran como la evasión fiscal, el enorme peso y desgaste que se presenta a los contribuyentes al momento de realizar el pago de sus contribuciones son parte de obstáculos estructurales que limitan aún más y estancan nuestros ingresos tributarios.

Todos sabemos que es imposible aislar por completo el comportamiento de los ingresos tributarios de la evolución de la economía ya que los primeros son consecuencia de lo segundo; sin embargo, aquí el problema es la vulnerabilidad tan grande que hay frente a este factor; esto además se ve incrementado por la poca diversidad de gravámenes en nuestro país.

Como se puede apreciar, nuestro país tiene una de las cargas fiscales más bajas frente a naciones incluso de nuestro mismo continente, la igualdad y la equidad en los gravámenes se ve distorsionada y nuestras tasas impositivas responden a necesidades diferentes y ritmos económicos del pasado.

No comprendemos muchas cosas y las cifras anteriores nos hacen ver; que la población ha aumentado a lo largo de este periodo y por ende las necesidades, los requerimientos y servicios básicos para el desarrollo tanto social como económico se ven aumentadas y por tanto los recursos son mayormente requeridos.

Pero entramos dentro de este aspecto, al lado desagradable de la moneda y que a nadie le gusta; porque los recursos necesarios para financiar toda esta gama de tareas tiene que salir de nosotros mismos, del desarrollo de nuestras actividades y de nuestro crecimiento como economía y nación.

Es aquí donde tenemos que valorar esta situación y hacer a un lado nacionalismos y paternalismos que como los antecedentes presentados nos muestran, nos hunden y nos hacen vulnerables frente al desarrollo y las tendencias mundiales que tarde o temprano tenemos que adoptar y de las cuales no nos podemos aislar.

Pero tampoco y bajo esta excusa, se trata de inventar impuestos nuevos o incrementar tasas impositivas de la noche a la mañana; sino por el contrario tenemos que reordenar primeramente la estructura fiscal que actualmente tenemos, requerimos hacerla más dinámica y menos burocrática, es necesario forjar una cultura tributaria sólida facilitando el pago del gravamen y reflejando este esfuerzo en una redistribución efectiva de los ingresos; para ahora si poder manipular las tasas y los gravámenes a nuestro favor, para fomentar la inversión, el ahorro y de igual forma el gasto.

Tenemos que dejar de depender de los ingresos petroleros y de fincar nuestro volumen de ingresos tributarios en solo dos gravámenes, y para esto debemos fijar el precio justo a través de los impuestos a todas las actividades que surgen de nuestro desarrollo y actividad comercial y productiva.

No cabe duda que la política fiscal y en su caso la política tributaria es una herramienta formidable para alentar el desarrollo económico, pero también es muy importante y de mucho cuidado ya que como se vio anteriormente, un impuesto es capaz de alentar o desalentar cualquier industria o producto, y a nivel nacional requerimos de una estructura fiscal que por el contrario impulse, fomente y mantenga un desarrollo equitativo, que financie sanamente todas sus necesidades y sobre todo corresponda a las demandas, corrientes y tendencias actuales que nos permitan enfrentar un entorno mundial del que no nos podemos aislar, y al cual tenemos que entrar.

Tenemos que dejar de depender de los ingresos petroleros y de fincar nuestro volumen de ingresos tributarios en solo dos gravámenes, y para esto debemos fijar el precio justo a través de los impuestos a todas las actividades que surgen de nuestro desarrollo y actividad comercial y productiva.

No cabe duda que la política fiscal y en su caso la política tributaria es una herramienta formidable para alentar el desarrollo económico, pero también es muy importante y de mucho cuidado ya que como se vio anteriormente, un impuesto es capaz de alentar o desalentar cualquier industria o producto, y a nivel nacional requerimos de una estructura fiscal que por el contrario impulse, fomente y mantenga un desarrollo equitativo, que financie sanamente todas sus necesidades y sobre todo corresponda a las demandas, corrientes y tendencias actuales que nos permitan enfrentar un entorno mundial del que no nos podemos aislar, y al cual tenemos que entrar.

CAPITULO 5. HACIA UNA NUEVA REFORMA FISCAL EN MÉXICO

Introducción

Por medio de los cuatro capítulos anteriores que se han presentado, contamos con un panorama que nos permite conocer la situación fiscal en México; es decir sabemos como se obtienen los recursos, de que forma y para que se destinan esos ingresos; sin embargo también hemos podido constatar que esta serie o monto de ingresos recaudados por aplicación de gravámenes, es insuficiente y no corresponde al monto necesario para financiar toda la gama de tareas y demandas del Estado Mexicano; pero este no es el problema medular que se requiere abarcar en este trabajo; sino se busca ya una vez identificados los problemas, aportar medidas o ideas a un conjunto de soluciones que se deben adoptar para solucionar este grave problema.

Durante muchos años y después de la fuerte crisis de diciembre de 1994 y algunos sucesos como la caída del precio internacional del barril de petróleo, dejaron al descubierto la vulnerabilidad de nuestras finanzas públicas y la necesidad de adecuar nuestro sistema tributario, de forma tal que sea una fuente sana y constante de recursos que diversifiquen la gama de ingresos que solicitan

las demandas de la población. De ahí en adelante, el tema de una Reforma Fiscal se generalizó y a través de la década de los noventas fue cobrando fuerza e importancia, como una gran herramienta y un reto que no se puede postergar aún más. Sin embargo, es en este punto cuando tenemos que tratar con la médula necesaria dentro de la Reforma Fiscal; es decir, los impuestos.

Los impuestos, como se ha dicho anteriormente son un componente esencial en toda sociedad organizada. La vida en sociedad cuesta y seguirá teniendo un costo: desde la construcción de infraestructura hasta el cuidado de la soberanía nacional. A pesar de que hoy en día prácticamente nadie disputa la noción misma de lo inevitable de los impuestos, hay poderosos argumentos filosóficos que rechazan no sólo la existencia de impuestos sino también la idea misma del gobierno, que en el primer capítulo se presenta.

El hecho es que, al margen de los valores que uno sostenga y de los alcances que este dispuesto a conferirle al gobierno y, en general, a la vida en sociedad, éste entraña consecuencias económicas. Y esos costos tienen que ser sufragados por quienes son parte del contrato y, por lo tanto, de la sociedad.

A lo largo de la historia, todos los especialistas en impuestos se han preocupado por tratar de responder a la pregunta, ¿cómo recaudar impuestos sin

distorsionar la creación de riqueza?. Como en sentido estricto esto es imposible, el objetivo de una Reforma Fiscal para nuestro país se debe centrar en cómo recaudar distorsionando lo menos posible.

El objetivo de recaudar impuestos sin distorsionar la actividad productiva tiene un sentido muy preciso: la idea es que los individuos no vean afectada la manera en que toman sus decisiones de trabajo o inversión por el tipo de impuestos que deben pagar. El solo hecho de que una persona tenga que pagar más impuestos al generar un ingreso adicional es en sí distorsionante.

Una estructura fiscal ideal incluida dentro de la Reforma, debería prescindir de toda recaudación relacionada con la creación misma de riqueza porque casi cualquier acción en ese frente implica una distorsión. Desde esta perspectiva, en todo el mundo, en la reforma ideal lo que debería ser gravada es la riqueza ya existente, el patrimonio de las personas, para no incidir sobre el proceso de su creación , lo que afecta las decisiones de trabajo, ahorro e inversión. Sin embargo, este camino ha probado ser, a lo largo de la historia, inviable, pues lleva a que las personas escondan su riqueza o a que la ubiquen en otra circunscripción fiscal (en lugar de utilizarla para mejores fines) y a que la autoridad tenga que hacer valuaciones sobre la riqueza aparente, lo que entraña enormes riesgos de inequidad, arbitrariedad, abuso y corrupción.

En la práctica, hay dos maneras en que se puede lograr un sistema impositivo real y efectivo dentro de una Reforma Fiscal. Una es cobrando el impuesto directamente sobre el efectivo sufragado por las empresas (en la forma de salario o pagos de clientes) y la otra es cobrarlo en la otra parte del ciclo, al momento de consumir. Por lo tanto, si no se va a gravar la creación de riqueza (que usualmente se asocia con empleos y empleadores), se tendrá que gravar al individuo al momento de consumir. La conclusión de estos pasos básicos de análisis conceptual es que el impuesto menos distorsionante (y por cierto, más equitativo y progresivo) acaba siendo el que grava directamente el consumo.

En suma y de acuerdo a las cifras presentadas de cada uno de los diferentes impuestos en México, podemos intuir que los impuestos efectivos son aquellos que gravan el consumo porque son los que menos distorsionan las decisiones de trabajo, inversión y producción. Además, los impuestos al consumo no sólo son mucho menos regresivos de lo que comúnmente se cree, ante todo porque gravan más al que más consume, sino también más progresivos que las alternativas.

Frente a una Reforma Fiscal para nuestro país, es importante considerar en conjunto, que la carga fiscal de los mexicanos es más o menos equivalente a la de países semejantes al nuestro. Sin embargo, donde México se distingue

dramáticamente del resto es en la estructura de la recaudación. Con Europa, las diferencias son abismales: mientras que la recaudación en México fue de 16% del PIB en 1997, en Alemania la cifra fue de 23.8% y en Francia de 23.2%, para no hablar de los países nórdicos, donde la recaudación alcanza tasas cercanas al 40% del PIB. Sin embargo, no se puede perder de vista que aquellas sociedades cuentan con sistemas de protección social, desempleo y retiro que son muy costosos. Pero si uno observa las tasas de recaudación de países más parecidos al nuestro, como Colombia o Chile, las diferencias no son tan relevantes: Chile recauda 17.4%, mientras que Colombia un 15.4% del producto. Desde la perspectiva del ingreso agregado, la recaudación en México parece normal. Las diferencias comienzan cuando uno aprecia las fuentes de esa recaudación: en el caso de México, el petróleo representa un porcentaje muy elevado del ingreso gubernamental, aunque mucho menor de lo que aparenta, ya que no más de la mitad de la recaudación por este concepto se deriva de la producción petrolera; el resto se refiere a impuestos, como el IVA a la gasolina, que los consumidores pagarían de cualquier manera. La vulnerabilidad de las finanzas públicas reside mucho más en la evasión, cualquiera que sea su causa, que en su dependencia al ingreso petrolero.

Una buena parte, pero no toda, de las diferencias se explica por la evasión. Esta enorme situación puede explicarse de diversas maneras: unas tienen que ver

con los objetivos políticos de cada sociedad (en Francia, por ejemplo, el gobierno es el gran proveedor de pensiones, servicios de salud, etc, lo que lleva a imponer tasa impositivas muy elevadas, mientras que en Estados Unidos ocurre lo contrario: un amplio número de servicios, como el de la salud, es en buena medida privado, por lo que las tasas de impuestos son mucho menores frente a las francesas). Junto a lo anterior, la mayoría de los países europeos y otros como Chile imponen impuestos muy elevados al consumo de gasolina, lo que explica otra parte importante de las diferencias. Una segunda diferencia tiene que ver, simplemente, con las diferencias de riqueza entre las sociedades: una sociedad rica tiende a pagar niveles mucho más altos de impuestos que una pobre, por el simple hecho de que hay más riqueza (y, por tanto, más de dónde gravar). Una tercera razón reside en la evasión fiscal. Finalmente, la cuarta tiene que ver con la eficacia del sistema fiscal en su conjunto e integrado es más simple el cumplimiento de las obligaciones fiscales y más fácil su fiscalización.

Ahora bien, conforme a los anteriores capítulos y las anteriores reflexiones queda sustentada la necesidad de una reforma Fiscal que no solo modifique algunas cosas sino que reforme totalmente la estructura impositiva desde los gravámenes hasta la recaudación y administración de los recursos.

Visión General de Distintos Enfoques sobre la Reforma Fiscal a nivel Mundial y algunas experiencias.

A lo largo y desde la creación de instituciones mundiales como la OCDE o el Banco Mundial e incluso el Fondo Monetario Internacional se han ido trabajando y sobre todo forjando lineamientos y recomendaciones generales en cuestiones políticas, sociales y sobre todo y las más importantes, económicas.

Estas instituciones han dado y publican periódicamente, una serie de estudios de los cuales se obtienen conclusiones que muchos países como el nuestro, adoptan y sirven para delinear las políticas económicas que se aplicarán en el presente y se pretenden aplicar en el futuro.

En cuestiones de reforma fiscal, estas instituciones han dado una serie de opiniones y recomendaciones, no solo a los países miembros sino en general a las demás naciones del mundo; para los países como México, llamados emergentes; estas recomendaciones circulan alrededor de la globalización que cada día se presenta con mayor fuerza y al a cual se nos invita a no aislarnos, de ahí se desprenden una serie de condiciones fundamentales como lo es: responsabilidad en la aplicación y manejo de gravámenes tanto a las personas físicas como a las personas morales nacionales e internacionales, garantizar condiciones

macroeconómicas óptimas a los capitales extranjeros, equidad y reorganización de responsabilidades entre las instituciones gubernamentales encargadas de estos temas.[29]

Junto a esto, se dictaron una serie de medias y aspectos que según estas instituciones, las reformas fiscales de los países emergentes deberían adoptar, entre las principales se distinguen las siguientes:

- Ampliación de la base tributaria.
- Sustitución de la estructura tributaria con tasas impositivas, por una estructura con bases imponibles más amplias.
- No aplicar cargas tributarias a los sectores marginales y en extrema pobreza.
- Fortalecer la administración tributaria.
- Simplificación de instrumentos tributarios.
- Eliminación o racionalización de los incentivos especiales para la inversión, la producción y el comercio.
- Modificar la estructura impositiva hacia gravámenes sobre el consumo en lugar de gravámenes a la producción.

[29] Véase: Boadway, Robin. The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies, World Bank 1994.

macroeconómicas óptimas a los capitales extranjeros, equidad y reorganización de responsabilidades entre las instituciones gubernamentales encargadas de estos temas.[29]

Junto a esto, se dictaron una serie de medias y aspectos que según estas instituciones, las reformas fiscales de los países emergentes deberían adoptar, entre las principales se distinguen las siguientes:

- Ampliación de la base tributaria.
- Sustitución de la estructura tributaria con tasas impositivas, por una estructura con bases imponibles más amplias.
- No aplicar cargas tributarias a los sectores marginales y en extrema pobreza.
- Fortalecer la administración tributaria.
- Simplificación de instrumentos tributarios.
- Eliminación o racionalización de los incentivos especiales para la inversión, la producción y el comercio.
- Modificar la estructura impositiva hacia gravámenes sobre el consumo en lugar de gravámenes a la producción.

[29] Véase: Boadway, Robin. The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies, World Bank 1994.

Como conclusiones de esto y conforme a lo que se concluye dentro del informe sobre el Desarrollo Mundial basado en sucesos que se habían registrado, y presentado por el Banco Mundial en donde se abarca una parte de la reforma fiscal en 1988[30], se especifica que es necesario respaldar estas medidas con un fortalecimiento de los procedimientos administrativos, de la capacidad de elaboración y análisis de datos y sobre todo con la capacitación al personal. Así como también, buscar y procurar ponderar los costos y beneficios administrativos y económicos de tal forma que la carga se reparta entre la sociedad.

Sin embargo, seria muy corto dejar hasta este punto la presentación del enfoque de las instituciones mundiales de primer mundo, sin presentar algunos ejemplos de países que aceptaron estas medidas y su inmediata evolución.

A pesar de que en muchos de los casos que se presentarán, los cambios y beneficios parecen o dan la impresión de ser ejemplos fascinantes a seguir; la reforma fiscal que se dio nunca fue integral y solo modificó partes y nunca la estructura en su conjunto, por lo tanto los crecimientos y recuperaciones fueron paulatinas y nunca a prueba de recesiones regionales o globales, aunque en ese momento permitieron mejorar las posibilidades a largo plazo de esas economías; que por falta de medias que reforzaran estos esfuerzos, se diluyeron poco a poco

[30] Véase: Informe Sobre el Desarrollo Mundial, Banco Mundial 1988.

o en algunos casos ni siquiera resistieron la primera embestida o perturbación económica cercana a ellas.

A mediados de 1985, la tasa de inflación en Bolivia alcanzó el 23.000%. el PIB real había caído dramáticamente cada año desde 1978 hasta 1986. en 1987, sin embargo, la inflación repentinamente cayó por debajo del 15%. Desde esa fecha y aproximadamente por unos cuantos años, la economía boliviana creció un 4% en promedio.

Para lograr esto, las medidas que adoptaron circundan alrededor de las tasas impositivas que se aplicaban en ese momento, el impuesto a la renta boliviano se redujo del 45% a una tasa fija de solo el 10%, se abolió un impuesto corporativo del 30% y se le reemplazó con un impuesto del 2% sobre el valor neto de las empresas. Se redujeron las tarifas promedio del 80% al 20%. Más de 400 impuestos a las ventas, se combinaron para formar una tasa del 10% al valor agregado.

Resalta que, si los individuos podían comprobar que pagaron el IVA, ellos pueden deducir la cantidad total del ingreso sujeto al impuesto a la renta. Esto motivo que la economía subterránea se hiciera visible.

En Chile, tras una tasa inflacionaria del 1000% se operó un programa en el cual las tasas de impuesto a la renta se redujeron en la mayor parte de los niveles de ingreso, particularmente en las tasas superiores. A mediados de los ochentas, la tasa de impuesto marginal en los ingresos de aquellos que ganaban el doble del promedio del ingreso familiar, era solamente de un 13%. El ahorro se favoreció porque únicamente el ingreso por interés "real" era imponible. La tasa de impuesto se bajó del 30% al 18%. Las recaudaciones por impuestos crecieron de 7.8% del PIB a 10.6% inmediatamente después de la primera oleada de reformas tributarias y tarifas.

En Argentina, la inflación excedía el 3000% ante este panorama y una contracción del 6.2% se redujo el impuesto más alto al ingreso de 62% a 30%. Las tarifas sobre bienes de capital se eliminaron completamente y se redujeron a no más del 20% sobre casi todos los bienes. Con tasas tributarias y tarifas significativamente más bajas, las recaudaciones del gobierno se elevaron de un 13.1% del PIB a 17.7% en 1992-93.

En Colombia, las tasas del impuesto a la renta individual se redujeron de un 56% a un 30%. Los impuestos a las empresas también se cortaron de un 40% a un 30%. El IVA máximo se redujo más tarde del 25% a 14%. Las reducciones por concepto de todos los impuestos se elevaron de un 7.8% del PIB a 12%.

Si bien, aparentemente estas medidas resultaron en su momento, por lo general y años después en estas naciones en vías de desarrollo o emergentes las medidas antes señaladas no fueron suficientes y no dotaron a estas economías de un escudo protector contra contagiosas crisis y recesiones que se presentaron en algunos otros países.

Además, no siempre fueron las correctas; por ejemplo en Ecuador, en 1999 la economía se contrajo en un 8%, ante lo cual con una tasa de desempleo cercana al 16%, el FMI presionó a este país a incrementar el IVA del 10% al 15%. Eventualmente, con un estrecho margen, se aprobó un aumento al 12%; sin que esta fuera la única medida adoptada, pero si la más importante en materia fiscal, el efecto fue parecido al de Japón al incrementar el IVA; hizo de una situación mala una peor.

A pesar de que como mencione anteriormente; estas medidas alentaron la recuperación, siempre fueron muy superficiales y no cumplieron cabalmente su objetivo; pero contaron con una característica en común, si bien fueron apegadas a las recetas mundiales, estas políticas en la mayor parte de su concentración fueron diseñadas por los gobernantes elegidos y no por las instituciones mundiales y siempre buscaron incentivar el esfuerzo productivo, la inversión y la actividad empresarial.

Reforma Fiscal en México, una perspectiva.

A principios de los años 60's nuestro país tenia una auge prometedor, el modelo de sustitución de importaciones estaba arrojando un promedio de crecimiento del 6% anual, y el déficit fiscal no ejercía presión alguna o representaba problemas muy fuertes.

A lo largo de la década de los 60's y los 70's las modificaciones en materia fiscal fueron muy pocas y por lo mismo casi sin relevancia.

Sin embargo entre este periodo destaca principalmente la sustitución de varios impuestos sobre producción y las ventas por un impuesto sobre ingresos mercantiles único y además más fácil de administrar, para apoyar estas medidas se elaboró el registro nacional de contribuyentes y en 1964 se estableció el Impuesto Sobre la Renta, para sustituir al sistema de cédulas.

Es importante señalar que durante este tiempo, la estructura fiscal y por ende el monto de ingresos recabados por esta vía recaían en la mayor parte, sobre impuestos indirectos, como por ejemplo el impuesto sobre la cifra de negocios, el impuesto a la importación y el impuesto específico a las mercancías.

Además, de igual forma se dio la inclusión de la tributación sobre las rentas inmobiliarias y sobre los intereses financieros y se introdujeron las modificaciones al esquema de impuestos sobre los ingresos mercantiles para impulsar la coordinación fiscal entre la federación y los estados tanto en el cobro como en las ventas, esto posteriormente serviría como base para la introducción del Impuesto al Valor Agregado que más adelante se presentaría y que desde los años 60's se había buscado introducir bajo una fuerte oposición del sector privado.

Finalmente en 1978, se aprobó la iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión, para crear e introducir la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que vendría a sustituir al Impuesto Sobre Ventas, en un principio para esta ley se introdujo una tasa básica para la mayoría de los bienes del 10% y del 6% a lo largo de la frontera norte.

A pesar de que las modificaciones a la estructura fiscal fueron mínimas y destacan las sustituciones de algunos impuestos sobre otros, no fue sino hasta la década de los 80's cuando las inquietudes y el cambio de modelo económico pedía una serie de modificaciones impositivas para estar acorde con las nuevas corrientes y con la globalización e integración que se empezaba a forjar.

Es con el entonces Presidente de la República el Lic. Carlos Salinas de Gortari, cuando la serie de modificaciones más importantes se empezaban a diseñar y a implementar. Los cambios básicamente se enfocaron en la búsqueda de adopción de tasas impositivas competitivas con el exterior y principalmente con Estados Unidos, penalidades más severas contra evasores y simplificación administrativa y en la declaración fiscal.

Asimismo, durante este lapso, el Impuesto al Activo de la Empresas era implementado y entró en vigor en 1990 gravando el 2% del patrimonio visible, esto lo hacia difícil de evadir y tenia la característica principal de ser un impuesto complementario al ISR.

En materia de Impuesto al Valor Agregado (IVA), en 1989 el gobiemo revocó la facultad de los gobiernos estatales de actuar como intermediarios ante el cobro de esta gravamen, además en 1991 se dio una disminución en la tasa básica de este impuesto del 15% al 10%, tasa que también fue aplicada a los bienes de lujo, así como a lo largo de la frontera norte.

Como consecuencia de esta medida sobre la tasa, la recaudación cayo en aproximadamente 21% en términos reales en comparación a los años posteriores,

de ahí que nuevamente en 1995 la tasa de este impuesto se modificara del 10% al 15%.

Por lo que respecta al Impuesto Sobre la Renta (ISR) desde 1982 la recaudación de este gravamen presentaba una tendencia decreciente, cabe señalar que en 1983 se gravo incluso con una sobre tasa del 10% y sus posteriores ajustes se daban periódicamente a las tablas para este gravamen conforme a la inflación.

Para esto, se buscó gravar actividades que anteriormente no estaban incluidas por medio o a través de un régimen fiscal simplificado en el caso de los pequeños contribuyentes. La eliminación de algunas extensiones se dio paulatinamente con el fin de incrementar el número de contribuyentes y ampliar la base gravable; de igual forma se redujo la tasa máxima de este impuesto a las personas físicas de un 50% a un 35% y se adopto de manera permanente la indización del ISR al índice de precios al consumidor.

Por otro lado, desaparecieron paulatinamente algunos tratamientos preferenciales o de exención y las tasa especiales a sectores integrales de la economía como fue el caso de la agricultura, la pesca, la silvicultura, la ganadería, el transporte de carga y de pasajeros, bancos e industria editorial. En relación a

las empresas, destaca que las empresas consideradas pequeñas, dejaron de pertenecer al régimen especial para incorporarse a partir de 1990 al régimen general de la Ley del ISR mediante el régimen simplificado.

Se eliminaron los dividendos y se exentaron las ganancias por la venta de casa habitación del contribuyente. Incluso dentro de la ley de impuesto sobre automóviles nuevos, se eximió a los coches populares y las demás tasas se redujeron significativamente.

Entre las reducciones más significativas se encuentran además las reducciones a los impuestos sobre el consumo de refrescos, sobre cigarros y bebidas alcohólicas.

Análisis de las Políticas de Modernización en el Régimen Fiscal Mexicano

Política de Simplificación Administrativa en México

La principal finalidad de estas medidas empleadas por el gobierno mexicano están encausadas básicamente a facilitarle al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Estas medidas fueron implementadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y además del objetivo anterior pretendían reducir la utilización de sobres fiscales y tener una respuesta más oportuna del resultado de sus trámites.

Con ello, se adoptaron un conjunto de estrategias en busca de reforzar dichas políticas que abarcaron una serie de instalaciones de módulos de recepción de trámites en 239 oficinas de correos de todo el país, junto a algunos módulos móviles.

Se simplificaron los 20 trámites ante el registro Federal de Causantes a solo 3 trámites, también se crearon 20 administraciones locales reduciendo el número de declaraciones y la información requerida en la misma. De igual forma y para no ocasionar una mayor carga administrativa o fiscal a los contribuyentes antes sujetos a bases especiales de tributación o causantes menores, se estableció el régimen especial simplificado. Por último se estableció el pago trimestral para los individuos que perciben ingresos vía honorarios.

Política de Coordinación Fiscal en México

Dentro de los programas de modernización de los gobiernos anteriores al año 2000, se buscó una mayor coordinación y con ello una mayor eficiencia en el uso y distribución de los recursos hacia las Entidades Federativas.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene como objetivo, satisfacer la demanda antes mencionada y ante esto ha sufrido una serie de modificaciones y cambios que han permitido una mejor coordinación fiscal. Es así como el Federalismo Fiscal se relaciona con temas de relevante importancia para el desarrollo del país, por la transparencia en el uso de los recursos públicos, por la esperada descentralización, la política educativa, el combate a la pobreza e incluso la redefinición del pacto político en un contexto de alternancia partidista a nivel federal.

Por esto, el funcionamiento de la coordinación fiscal es clave para el éxito o el fracaso del desempeño de cualquier economía para asegurar la gobernabilidad y evitar tensiones políticas.

Para ello, desde 1989 se realizaron modificaciones sustanciales en la Ley de Coordinación Fiscal al establecer un estimulo adicional que permitió a las entidades federativas participar del 80% de la recaudación de contribuyentes menores, fortaleciendo a las haciendas públicas estatales y municipales.

Para 1990, se realizaron nuevamente modificaciones a dicha ley buscaban estimular el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas al considerar y tomar en cuenta para la designación de recursos los indicadores demográficos, el

nivel de desarrollo económico y sobre todo el esfuerzo recaudatorio local. A finales de este año y principios de 1991, los estados contaron con el total de los ingresos percibidos por la vía recaudatoria en impuestos sobre tenencia o uso de vehículos.

A si mismo y con la elaboración y rediseño de un sistema de flujo de información y por medio del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, las participaciones y los recursos a los Estado se incrementaron anualmente.

Cabe señalar que la reforma al federalismo y la coordinación fiscal mexicana no es otra cosa que pasar de un sistema que sólo se preocupa por los límites del poder central y el de los Estados, a otro cuyo eje principal sea el pacto social entre una gran diversidad de ciudadanos.

Desde este punto de vista y tomando en cuenta las condiciones del nuevo orden mundial, caracterizado por la globalización de la producción y la revolución del conocimiento y la información, los temas centrales en la coordinación fiscal y por ende en el federalismo, fueron el de asegurar la competitividad regional y también internacional de cada localidad por medio de apoyos al desarrollo de infraestructura básica para el desempeño de sus funciones, el mejoramiento de los flujos de bienes y servicios, atender el fenómeno de la pobreza que se presenta de

forma diferenciada en las regiones del país y hacer que los gobiernos locales se vuelvan responsables por el propio desarrollo económico y social de su localidad.

Es importante resaltar que, aún y cuando se resuelvan satisfactoriamente estos tres objetivos, el federalismo y la coordinación fiscal no son la solución total para todos los problemas del país. No obstante, sus características radican en que es un medio fundamental para sustituir el orden político centralista y prevenir riesgos de inestabilidad de forma tal que se asimile poco a poco la diversidad en la redistribución de los ingresos públicos a los diferentes niveles de gobierno.

Política de Promoción Fiscal

En síntesis, esta política aunque no es prioritaria en el conjunto de medias fiscales y gubernamentales para la obtención de mayores recursos tributarios, busca racionalizar y orientar de manera real y precisa mediante una forma selectiva los estímulos fiscales.

Con ello, los privilegios y apoyos que durante décadas presentaron tendencias crecientes, ahora serían eliminados paulatinamente y responderían únicamente a justificaciones económicas prioritarias que no distorsionaran el esquema y desarrollo tributario del país.

Desde a mediados de los ochentas, está promoción fiscal empezó la racionalización de los estímulos fiscales al condicionar su concesión hasta que los beneficiarios adoptaran y llevaran a cabo medidas para modernizar y dotar de eficiencia a sus industrias, sus actividades, sus servicios y la administración de los recursos públicos.

A sectores como el agropecuario se le permitió realizar la acreditación de las inversiones realizadas por una cantidad equivalente al impuesto al activo de las empresas. Por otro lado operaron únicamente alguna serie de concesiones muy limitadas hacia la devolución de impuestos; por ejemplo, se concedieron devoluciones de impuestos de los insumos importados que se incorporarían a las mercancías exportadas.

Como se puede apreciar, estas medidas son complementarias y al igual que las anteriores buscan la eficiencia en la recaudación y en el ejercicio de los ingresos públicos que se les destinan a las entidades federativas y a los municipios, al mismo tiempo de premiar los esfuerzos realizados por estos niveles de gobierno en cuestiones fiscales.

EVASIÓN FISCAL

La evasión fiscal es un problema actual y también muy alarmante, a pesar de que en muchos casos se le subestima es importante considerarlo y no minimizar sus consecuencias ya que simplemente desde el punto de vista de los recursos tributarios, la ausencia de esta vía de ingresos, hace que se produzca en las arcas del estado una insuficiencia de fondos para cumplir sus funciones básicas.

Es aquí cuando vemos que en este concepto se conjugan varios elementos: por una parte, existe una eliminación o disminución de un tributo, y por otra, se transgrede una ley de un país por los sujetos legalmente obligados. De ahí, que podemos afirmar que algunas consideraciones básicas para la evasión fiscal:

a. La evasión es una repuesta económica y calculada de la conducta de los contribuyentes que buscan incrementar sus riquezas y responden a los incentivos y castigos que ofrece el sistema y gestión tributaria;

b. La evasión es mas bien un problema de elusión puesto que los contribuyentes usan los resquicios de la ley evitando la comisión flagrantes de delitos;

c. La evasión fiscal solo es una consecuencia y no el motivo fundamental.

Analizando lo expuesto, este razonamiento nos demuestra el perfil con que el contribuyente ó agente económico en un mercado, se arriesga como parte integrante del "riesgo empresario" a ganar o perder.

Pero más allá de ello, existen en los restantes planteos posturas que quizás no sean las generales aplicadas, pero que deberían ser analizadas con mucha cautela.

Si bien existe principio generalizado de asimilar este fenómeno de la evasión fiscal a los mercados subdesarrollados, de circunscribir como arraigados en la pequeña o mediana empresa, tal situación no es así, y bastaría observar a las empresas de gran envergadura, operantes en mercados altamente complejos, donde el fenómeno de la evasión tributaria adquiere los ribetes de elusión tributaria; por ello inclui todo un apartado para su presentación e iniciaremos con su definición.

Concepto

De acuerdo y conforme a los planteamientos teóricos sobre las cuestiones fiscales podemos deducir que la abstracción de recursos, es lo que se denomina "evasión fiscal"; por ello me parece adecuado mencionar diferentes conceptos que fueron vertidos en referencia a tal fenómeno.

Si nos ajustamos al significado del término evasión, el mismo es un concepto genérico que contempla toda actividad racional dirigida a sustraer, total o parcialmente, en provecho propio, un tributo legalmente debido al Estado.

Por lo expuesto, creo adecuado analizar el concepto dado por la doctrina referido al término evasión fiscal, así expresamos que la evasión fiscal o tributaria es toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas violatorias de disposiciones legales.

Sin embargo para comprender su significado y ubicar su concepto, considero prudente mencionar algunas causas principales de la evasión fiscal.

Las causas de la evasión no son únicas y su reducción dependerá de la remoción de los factores que conllevan tales causalidades, debiéndose llevar a

cabo una series de medidas adecuadas a un contexto económico y social dado, a fin de lograrlo. Todo ello sin el perjuicio de que circunstancias ajenas al campo económico tributario puedan mejorar o afectar el nivel de cumplimiento impositivo.

En el marco de ideas de la complejidad de este fenómeno, la doctrina económica ha enunciado diferentes causas que dan origen a la misma, en ese sentido mencionaré las que considero son las más comunes, sin que con ello se pretenda agotar la existencia de múltiples factores de carácter extraeconómico que originan o incrementan sus efectos. En este sentido tenemos:

1. Carencia de una conciencia tributaria;
2. Sistema tributario poco transparente;
3. Administración tributaria poco flexible;
4. Bajo riesgo de ser detectado

Carencia de una Conciencia Tributaria

Cuando hablamos de carencia de conciencia tributaria, decimos que ella implica que en la sociedad no se ha desarrollado el sentido de cooperación de los individuos con el Estado.

No se considera que el Estado lo conformamos todos los ciudadanos y que el vivir en una sociedad organizada, implica que todos debemos contribuir a otorgarle los fondos necesarios para cumplir la razón de su existencia, la cual es, prestar servicios públicos.

Ello es así, y los ciudadanos sabemos que el Estado debe satisfacer las necesidades esenciales de la comunidad que los individuos por sí solos no pueden lograr. Por otra parte, la sociedad demanda cada vez con mayor fuerza que el Estado preste los servicios esenciales como salud, educación, seguridad, justicia, etc., pero que estos servicios los preste con mayor eficiencia.

Como lo expresa la práctica, la formación de la conciencia tributaria se asienta en dos pilares. El primero de ellos, se basa en la importancia que el individuo como integrante de un conjunto social, le otorga al impuesto que paga como un aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la colectividad a la que pertenece.

El segundo pilar, se basa en que él mismo otorga prioridad a el aspecto social sobre el individual, en tanto esa sociedad a la que pertenece el individuo, considere al evasor como un sujeto antisocial, y que con su accionar perjudica al resto de la sociedad.

En este segundo aspecto, el ciudadano al observar a su alrededor un alto grado de corrupción, considera que aquél que actúa de esa manera antisocial, de no ingresar sus impuestos, es una persona "hábil", y que el que paga es un "retraído" , es decir que el mal ciudadano es tomado equivocadamente como un ejemplo a imitar.

Por otra parte, creo que el hecho del conocimiento del elevado grado de evasión existente, deteriora la conducta fiscal del contribuyente cumplidor al tomar conocimiento de la insuficiencia de medios para combatir tal hecho con que cuenta la administración fiscal.

Esta ineficiencia exteriorizada por la Administración Tributaria, puede influir para que el contribuyente cumplidor se vea tentado a imitar la conducta del evasor, ante el hecho de la existencia de una inacción por parte del ente recaudador, a esta situación también le debemos agregar la existencia de permanente moratorias, blanqueos, condonaciones, etc., que hacen que el pagador se vea perjudicado en igualdad de condiciones con el contribuyente que no cumple regularmente sus obligaciones fiscales.

Entre las razones de la falta de conciencia tributaria podemos citar: a) Falta de educación; b) Falta de solidaridad; c) Razones de historia económica; d)

Idiosincrasia del pueblo; e) Falta de claridad del destino del gasto público y f) Conjunción de todos los factores citados.

Sistema Tributario poco Transparente

La manera en que un sistema tributario contribuye al incremento de una mayor evasión impositiva, se debe básicamente al incumplimiento de los requisitos indispensables para la existencia de un sistema como tal. Recordamos así que la definición general de sistemas menciona que, es el conjunto armónico y coordinado de partes de un todo que interactúan dependiendo una de las otras recíprocamente para la consecución de un objetivo común.

A este respecto decimos que la apreciación de un sistema tributario que se manifiesta como poco transparente, se refleja en la falta de definición de las funciones del impuesto y de la Administración Tributaria en relación a las exenciones, subsidios, promociones industriales, etc., donde la función de una surge como el problema de otro.

Además, no escapa a la conciencia generalizada, que donde existe una promoción o liberalización de impuestos, rápidamente surgen planteos claros de elusión y evasión fiscal.

Por ello es que una gestión tributaria eficiente es tan importante como el desarrollo de un esquema tributario acorde con la realidad circundante. Si bien la falta de un adecuado sistema tributario puede constituir una causa de evasión, sin lugar a dudas que ésta no puede ser endilgada como la causa principal y exclusiva. Si nos ajustáramos a esta explicación simplista, bastaría con modificar el sistema tributario y todos los problemas estarían resueltos.

Este principio exige que las leyes tributarias, los decretos reglamentarios, circulares, etc., sean estructurados de manera tal que presente técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad, que el contenido de las mismas sea tan claro y preciso, que no permitan la existencia de ningún tipo de dudas para los administrados.

Administración Tributaria poco Flexible, Pertinencia Fiscal y Flexibilidad Fiscal

Es importante resaltar que hablar de "administración tributaria", nos lleva indefectiblemente a hablar de sistema tributario, y uno de los principales aspectos que debemos tener en cuenta cuando nos referimos al sistema tributario, es el de su simplificación, aspecto que se abarcará más adelante; y que sin lugar a dudas trae aparejada la flexibilización y pertinencia fiscal.

Esta flexibilización es la que hace que ante los profundos y constantes cambios que se producen en los procesos económicos, sociales, y en la política tributaria en particular, la Administración Tributaria deba adecuarse rápidamente a las mismas.

Y ésta adecuación se produce porque la administración tributaria es la herramienta idónea con que cuenta la política tributaria para el logro de sus objetivos. Por ello la eficiencia de la primera condiciona el cumplimiento de los fines de la segunda, razón que conlleva a la exigibilidad de la condición de maleabilidad de la misma.

Uno de los grandes inconvenientes que se nos plantea, es que en la medida que el sistema tributario busca la equidad y el logro de una variedad de objetivos sociales y económicos, la simplicidad de las leyes impositivas es una meta difícil de lograr.

Ante el hecho de que las autoridades públicas procuran objetivos específicos, muchos de los cuales persiguen un fin extra-fiscal y otros netamente tributarios, exigen que la Administración Tributaria esté al servicio de la política tributaria, y a un nivel más general, de la política del gobierno, debiendo en

consecuencia realizar todos los esfuerzos necesarios para implementar los cambios exigidos por esta última.

Bajo Riesgo de Ser Detectado

Si bien el riesgo de detectar contribuyentes que no cumplen adecuadamente, podría ser incluido dentro del análisis de la Administración Tributaria, me pareció oportuno tratar este tema por separado, en virtud de la gran importancia que le atribuimos a esta función.

Cuando hablo de los diferentes factores que influyen en la adopción de una conducta evasiva, sin lugar a dudas que el bajo riesgo de ser detectado posee una gran influencia sobre las demás.

El contribuyente al saber que no se lo puede controlar, se siente tentado a incurrir en esa conducta de tipo fiscal, la cual produce, entre otras consecuencias, la pérdida de la equidad horizontal y vertical.

Resulta de ello que contribuyentes con ingresos similares pagan impuestos muy diferentes en su cuantía, o en su caso, empresas de alto nivel de ingresos

potenciales, podrían ingresar menos impuestos que aquellas firmas de menor capacidad contributiva.

Esta situación indeseable desde el punto de vista tributario, es un peligroso factor de desestabilización social. La percepción por parte de los contribuyentes y el ciudadano común de esta situación, desmoraliza a quienes cumplen adecuadamente con su obligación tributaria.

En este sentido, los esfuerzos de la Administración Tributaria deben, entonces estar orientados a detectar la brecha de evasión y tratar de definir exactamente su dimensión para luego analizar las medidas a implementar para la corrección de las conductas detectadas.

De ahí, que lo que se debe hacer es aumentar el peligro de ser detectado por aquellos que tienen esta conducta, en tal sentido comparto el pensamiento de que debe por lo tanto desterrarse la falta de presencia de la Institución Recaudadora, en este caso Hacienda, incrementando así el riesgo del evasor de ser detectado. Este accionar tiene efecto sobre el resto de los contribuyentes.

Hacienda debe marcar una adecuada presencia en el medio a través de una utilización correcta de la información que posee, exteriorizar en la sociedad la

imagen de que el riesgo de ser detectado es muy elevado, y de que el costo de no cumplir correctamente sus obligaciones fiscales por parte del contribuyente podrá ser excesivamente oneroso.

Impacto de la Evasión Fiscal en la Economía Mexicana

Antes de terminar esta exposición creo adecuado hacer un alto y reflexionar sobre los graves daños que produce en la sociedad la evasión fiscal.

Debemos pues reflexionar sobre los graves problemas que genera la falta de ingresos públicos al Estado y sobre cuáles son las probables vías de solución a esta indeseada situación.

Coexistir con la evasión fiscal es permitir la ruptura de los relevantes principios de equidad; es fomentar, de cierta manera la existencia de un círculo perverso de ineficiencia en la economía que, como mencioné, erosiona los mas profundos cimientos de la estructura de un país, produciendo una mala asignación de los recursos del Estado y desviando aquellos que no llegan a ingresar al mismo.

Tan sólo en el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR) se calcula que sólo 30% de las personas registradas en ese impuesto cumplen con el correspondiente pago y sólo 55% del consumo nacional paga el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Ello se traduce en una evasión entre 34.5 y 45.7% de la recaudación potencial, lo que equivale al 3.15% del Producto Interno Bruto.

Sin lugar a dudas que la lucha no es fácil; no sólo hace falta una decisión política sino que es un verdadero desafío para toda la sociedad.

Tomar conciencia del grave problema que acarrea esta situación es interpretar con madurez cívica y republicana, los principios fundamentales de la convivencia humana.

No sólo me refiero a lo jurídico del acto, (dado que de ello no existen dudas), ni acerca de si son verdaderos los argumentos superfluos esgrimidos para justificar tal actitud.

Deberíamos interpretar los hechos en lo más profundo del sentimiento humano y social. No es en vano el accionar de la Administración Tributaria en su misión de combatir la evasión, Pero más importante aún sería la honestidad de la

sociedad en este aspecto, en especial en los niveles de gobierno, los cuales transparentar su gestión con el fin de elevar su legitimidad y sostener su credibilidad.

Es este sentimiento generalizado, el que la Administración Tributaria debe interpretar, ajustando su conducta al clamor popular en el sentido de realizar una transformación, y, a través de un cambio de rumbo, asegurar los recursos que el Estado necesita, ajustado su actuar a lo dispuesto en la materia por las mas altas autoridades de la Nación.

Elementos para una Propuesta de Combate a la Evasión Fiscal

En el análisis realizado en cuanto a las causas de la evasión, no se pretendió agotar la totalidad de las mismas, simplemente se enunciaron las principales, y sobre las que considero, la Administración Tributaria debería actuar en lo inmediato.

En ese sentido, pienso que es adecuado indicar y partir de las que para mí, serían algunas de las herramientas a utilizar para subsanar las fallas que afectan en forma directa el nivel de recaudación.

Conciencia Tributaria

En este aspecto, se mencionó que el Estado debería incrementar su rol de educador en el tema tributario, se deberían profundizar las medidas tendientes a informar a la ciudadanía sobre los efectos positivos del pago de los tributos y la nocividad que produce la omisión del ingreso de los mismos.

La enseñanza del cumplimiento fiscal debe ser inculcado a los ciudadanos desde temprana edad, se debe comenzar en la etapa de la educación primaria a los fines de arraigar estos conceptos desde la niñez.

En este sentido, mencioné que la creación de una conciencia tributaria no tiene una atención adecuada, sobre todo en los países en vías de desarrollo, entre los que nos encontramos.

Aunado a esto, el desconocimiento de las funciones vitales que cumple el Estado para con la sociedad, como la educación, justicia, salud y seguridad, hacen que exista por parte de los habitantes una especie de apatía sobre la política tributaria y con ello un desinterés social general.

Por lo tanto, la tarea a desarrollar en este ámbito es inmensa, con un gran abanico de posibilidades; queda en manos del gobierno analizar los costos que se pudieran derivar de su inserción en los planes de educación cívica de las futuras generaciones.

Para ello, es necesario confrontar esta erogación no sólo con los costos sociales del incumplimiento y presión social que ejercen en la sociedad los evasores y elusores, sino también con respecto al contrato social llevado a cabo por la sociedad y el Gobierno, a fin de que administre los fondos que no son propios.

Como en las vías para poner en marcha este proceso de culturización tributaria, es imprescindible utilizar todas las herramientas al alcance del Estado. A modo de ejemplo se pueden decir las siguientes:

a) Publicidad Masiva: En este sentido la Administración Federal de Ingresos Públicos ha realizado cortos publicitarios en los medios televisivos, los que dan ejemplos sobre actos de evasión consumada. No obstante, los mismos no tuvieron el efecto adecuado, fundamentalmente por la forma en que fueron expuestos los casos bajo análisis. En este sentido creo que ellos deberían estar orientados a explicar cuales son las consecuencias directas de esa omisión, ilustrando que si el Estado no cuenta con recursos, no puede cumplir sus funciones básicas y que esta situación repercute en forma directa en los ciudadanos que realmente necesitan de estos servicios.

b) Participación de los Consejos Profesionales: Contar con la colaboración de los Consejos Profesionales tiene un doble efecto, por un lado se logra la participación directa de la matrícula, y por otro, el efecto multiplicador con que cuentan estos entes, no solo por contar con personas con un nivel de conocimiento superior a la media de la sociedad, sino también por la inserción de ellos en la población.

c) Difusión tributaria: Se debería incrementar la difusión inductiva realizada por la propia Secretaría de Estado, llevada ésta a despertar o estimular la conciencia social, poniendo de relieve los beneficios de la menor onerosidad que produce el cumplimiento en término.

d) Inclusión en planes de estudios integrales: La inclusión de esta temática sería de interés que las propias autoridades educativas en acuerdo con las propias de la Secretaría de Hacienda y se debería realizar en forma conjunta un plan destinado a este fin.

Sistema tributario poco transparente

Se dice que se atenta contra un sistema transparente cuando no existe una combinación adecuada de gravámenes tales como los que se aplican a las rentas, patrimonios, consumo y aquellos impuestos que son creados para un fin específico.

Por ello se propone en otro orden de cosas que el sistema a aplicar en el país, revele e incorpore medidas tendientes a eliminar las causas no deseadas de operaciones realizadas bajo condiciones que afectan al mercado económico.

Por ello, la Administración Fiscal en el mejoramiento de su sistema tributario debe orientarse a:

1. Respetar los principios de equidad, tanto vertical como horizontal.

2. Que las leyes tributarias respeten los principios de proporcionalidad, igualdad, transparencia.

3. Observar principios constitucionales que en definitiva apuntalan un sistema respetuoso de los derechos y garantías individuales insertas en la Carta Magna.

4. Respetar el principio de economicidad de los impuestos.

Administración Tributaria poco flexible

Esta situación de exigencia de versatilidad del sistema tributario como consecuencia de la necesidad de ensamblar ambos objetivos, torna imprescindible una coordinación permanente entre los administradores tributarios y los que deciden la política fiscal.

Entre los objetivos de máxima importancia que requiere una administración flexible, es que actúe en pro de la simplificación de las normas tributarias y sus propios procedimientos de trabajo, situación necesaria para los fines de facilitar las tareas del contribuyente y de la propia administración.

Pienso que es adecuado en este punto mencionar que otro factor que incide negativamente, es la falta de cooperación de los organismos oficiales provinciales para proporcionar datos requeridos por la administración tributaria nacional.

A esta situación agrego la falta de coordinación que existe entre los entes oficiales que de pronto utilizan las mismas bases de datos. Sería de interés que existiera una gran base de datos a nivel nacional, a la que todos los niveles de gobierno aporten información y puedan cruzarla en forma automática cuando así lo requieran.

Bajo riesgo de ser detectado

Este factor del bajo riesgo de ser detectado lo quiero relacionar en forma directa con la falta de control efectivo de la administración. Si existiera un control permanente en todas las etapas del proceso hasta la recaudación del tributo, este riesgo se vería incrementado en un gran nivel.

El contribuyente debe tener muy en claro que está enfrentando un alto riesgo de ser detectado y que, de suceder esa situación, deberá realizar el ingreso en forma forzada y que la sanción por incumplimiento le traerá aparejada una carga mas pesada, la que no solo sería pecuniaria, sino también podría ser de tipo penal.

Por otra parte en el caso de ser detectado, el riesgo debe ser adecuado y razonable, es decir, que debe contemplar sanciones lo suficientemente severas, como para que de la evaluación que haga previo al incumplimiento, elimine esa intención de evadir.

Por otra parte, debe ser razonable, de tal forma que no sea exagerada en cuanto a su severidad, a los fines de que puedan ser aplicadas sin excepción Esto

lo menciono porque si una sanción es muy severa en relación a la observancia de una norma, termina por no aplicarse.

Por ello, digo que para erradicar la intención de incumplir deben darse tres factores en forma concordante: la capacidad de la administración tributaria para detectar a los evasores, la posibilidad de que pueda ser sancionado y, por último, la posibilidad de forzar el cumplimiento respectivo.

Si bien el objetivo del presente trabajo no es profundizar en lo referente a pautas de auditorias a llevar a cabo por las áreas fiscalizadoras de la Administración Tributaria, parece oportuno mencionar cuáles serían las funciones a ejecutar por la misma a los fines de evitar que conductas evasivas quedaran impunes.

Esta labor deberá diseñarse de tal manera que cubra estos objetivos, pero, si bien sabemos que es imposible cubrir la totalidad del universo de sujetos, lo que se debe tratar de lograr es incrementar el riesgo de ser detectado.

Ante la gran cantidad de contribuyentes existentes que no es posible verificar en su totalidad, se debe buscar la manera de que, a través de las

herramientas disponibles en la administración, se incremente en los contribuyentes la sensación de que serán verificados.

El objetivo final estaría constituido por la consecuencia del riesgo subjetivo que se configure: la mejora del nivel del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. En este punto es importante decir que una buena observancia del cumplimiento de la ley, no solamente brinda directamente mayores ingresos proveniente de las personas fiscalizadas, sino que asegura un mejor cumplimiento por parte de otras personas que creen que serán descubiertas si buscan evadir el impuesto.

Para los fines de una apreciación sobre algunas etapas del proceso de fiscalización, menciono que el mismo estaría conformado por:

1. Política de fiscalización;
2. Padrón actualizado de transacciones económicas;
3. Selección de contribuyentes;
4. Operación;
5. Control de gestión.

En el caso de la política de fiscalización, lograr elevar el riesgo de ser detectado por parte de los contribuyentes evasores se debe buscar a través de un adecuado diseño para lo cual señalo lo siguiente:

a. Alcanzar el mayor número de contribuyentes respecto del total del universo, optimizando los recursos a fin de incrementar el nivel de cumplimiento voluntario.

b. Operar a través de intervenciones rápidas mediante técnicas modernas de auditoria fiscal, contando con información veraz sobre el contribuyente que permita actuar con certeza.

c. Accionar en sectores, actividades o localidades geográficas que resulten neurálgicas y ofrezcan una amplia repercusión en la masa de contribuyentes.

En síntesis, auditar con mayor profundidad casos concretos en los que se hayan detectado a "priori" maniobras de evasión fiscal.

Evolución de los Ingresos Tributarios en México 1994 - 2000

Debido a que en un capítulo anterior se abarca una presentación del desarrollo de los impuestos y de los ingresos tributarios para esta fecha, esto se tratara nuevamente aquí y considero que es oportuno compararlos con los ingresos no tributarios para distinguir las diferencias y poder esclarecer un diagnóstico.

Como se había mencionado anteriormente, los ingresos tributarios se refieren a la prestación en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador de un crédito fiscal.

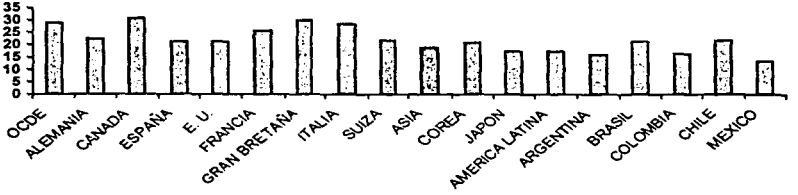
De la misma forma, se dijo que los impuestos pueden ser de varios tipos, la base de todos los preceptos legales para que el Estado obtenga sus ingresos, se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro de la cual se establecen las obligaciones que los mexicanos tienen de contribuir para el gasto público, de manera y forma proporcional y equitativa que dispongan los ordenamientos legales que de la misma emanan.

Tomando en cuenta estas menciones y conforme a los resultados generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se pudo apreciar que; en primer lugar

y como antecedente, los ingresos tributarios como una proporción del PIB, es decir la carga fiscal en nuestro país, se redujo gradualmente; ya que desde un punto de vista retrospectivo, en 1980 la carga fiscal se presentaba en niveles alrededor del 13% o un poco más, reduciéndose a lo largo de estos años paulatinamente e incluso se espera que para el año 2001 se ubique en un porcentaje del 10.6%.

Si tomamos en cuenta esto y realizamos una comparación internacional, nuestro país presenta una de las cargas fiscales más bajas del mundo, esto tomando en cuenta las contribuciones por hidrocarburos. Considerando la información disponible (1998), se puede ver que nuestra carga fiscal es mucho menor que la que tienen los países que pertenecen a la OCDE e incluso esta tasa de carga fiscal es menor en cerca de 6.7 puntos a la de Corea y menor en cerca de 3.7 puntos a la de Japón; dentro de América Latina, nuestra tasa de carga fiscal en menor a la de países como Argentina, Brasil, Colombia y Chile.

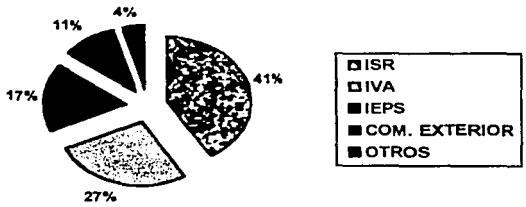
La Carga Fiscal en México y el Mundo
(Ingresos Tributarios como % del PIB)



Fuente: Datos de la OCDE (1998)

Ahora bien, conforme a lo anterior es necesario señalar que a lo largo de la década de los ochentas y de los noventas, los ingresos representaron en promedio el 68.8 % de los ingresos del Gobierno Federal, destacando por su importancia tres gravámenes: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que conjuntamente representaron el 83.5% de los ingresos de esta clasificación, para el periodo antes mencionado.

Recaudación Total según Impuestos
(estructura porcentual)

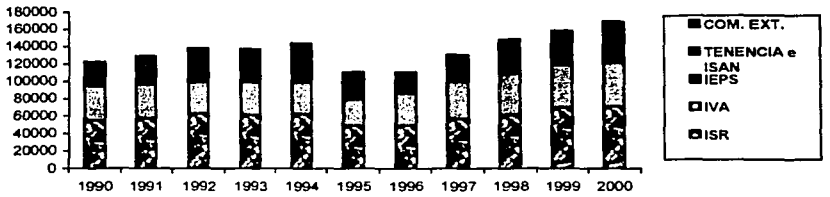


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública 1980-1999.

Junto al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y con un poco de menor importancia, se encuentran los Impuestos al Comercio Exterior, el Impuesto Sobre Tenencia y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

Junto a esto y de la misma forma, dentro del transcurso de la década de los noventas, la estructura de fuentes tributarias del Gobierno Federal ha ido desarrollando algunas modificaciones y cambios, estos cambios corresponden a la evolución que se da en la actividad económica, comercial y de producción ya que nuestra estructura tributaria como la de cualquier otro país, se tiene que adaptar a las situaciones que se viven en diferentes etapas de desarrollo, sin embargo en México, básicamente los cambios se dan en el peso especifico de cada rubro de impuestos en el total de recaudación por impuestos del Gobierno Federal; entre otras cosas estos cambios corresponden a las diversas situaciones que el desarrollo de la actividad del país presenta e incluso responden directamente ante problemas o como consecuencia de alguna crisis económica o de trastornos que sufre el país no solo internos sino de igual manera externos que cada vez más influyen y provocan crisis como la que vivimos en 1995.

Ingresos Tributarios del Gobierno Federal
(millones de pesos constantes base 1993=100)



Fuente: Leyes de Ingresos y Cuenta Pública de los años correspondientes

Frente a esas reducciones, la participación de cada gravamen en el total de ingresos tributarios mostró particularidades: el ISR se mantuvo prácticamente en los mismos niveles, con un moderado incremento; el IVA amplió significativamente su participación a lo largo de este periodo, e incluso en el año 2000, alcanza una cifra superior en 12 puntos porcentuales respecto a la década de los ochentas; el IEPS prácticamente se duplicó y los impuestos al comercio exterior descendieron sensiblemente como resultado de los menores aranceles derivados del proceso de apertura comercial de la economía mexicana que se presentó con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio.

Con este comportamiento, en este periodo; los ingresos tributarios aumentaron 1.5% en promedio anual a términos reales. Este comportamiento es resultado de la baja dinámica que experimento la recaudación del ISR (1.5% anual aproximadamente), así como por los descensos de la captación de los impuestos al comercio exterior (7.5% anual) y otros impuestos no comprendidos (26.4 % anual), gravámenes que de representar poco más del 32% de los ingresos tributarios en 1980, pasarán a constituir solamente el 4.6% en el año 2000.

Impuesto Sobre la Renta (ISR)

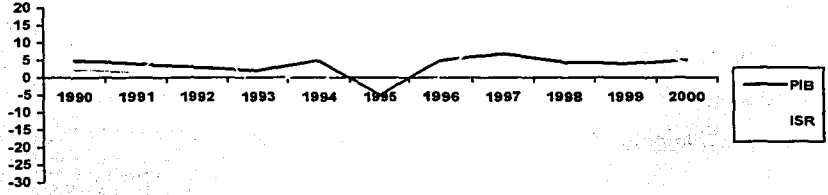
Este impuesto es el gravamen más importante en términos de captación que tiene la Federación. De acuerdo y conforme a su naturaleza, el ISR es un impuesto directo, no es transferible, y que en nuestro país grava los ingresos de las empresas y de las personas físicas.

Con la creación del Impuesto al Activo (IMPAC) en 1989, algunos análisis de documentos oficiales sobre la evolución de la recaudación, se realizan agrupando la del ISR y la del IMPAC, por considerarlos complementarios; toda vez que la esencia de este impuesto busca garantizar que las empresas que reportan pérdidas durante periodos prolongados cubran al menos este gravamen como un pago mínimo que puede ser recuperado cuando obtengan utilidades en ejercicios posteriores.

Entre 1990 y el año 2000, la recaudación del ISR creció en un 1.9% en promedio anual, sin embargo experimentó un comportamiento irregular y estrechamente vinculado al nivel y ritmo de la actividad económica, ya que cuando se presentaron etapas de crecimiento del PIB, la recaudación del ISR creció de igual forma pero en una mayor proporción.

Por el otro lado cuando el PIB decreció el monto de ingresos captados por este gravamen, se redujo en mayor proporción, dicha tendencia se puede apreciar en la gráfica que a continuación se presenta.

Crecimiento Económico y Recaudación del ISR
(variación porcentual)



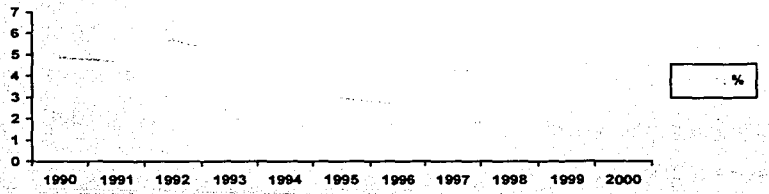
Fuente: Leyes de Ingresos y Cuenta de la Hacienda Pública

Además y junto a esto, la recaudación del ISR como reciprocidad y proporción respecto al PIB, o carga fiscal de este impuesto, evolucionó de igual manera en forma cíclica durante las dos últimas décadas.

Representando una vez más, la constante repercusión que tienen los problemas económicos como las crisis, en la recaudación de este impuesto, ya que de tener una tasa cercana al 5.2% en 1980, en el año 2000 la proporción del ISR en el PIB se ubico en un nivel cercano al 4.6% aproximadamente; cabe destacar que en 1992 se presentó el mayor nivel alcanzado 5.3%, sin embargo los

problemas de los años de 1994 y 1995 mermaron nuevamente y por completo el desarrollo de este rubro.

ISR como proporción del PIB
(porcentaje)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública 1980 - 1999

Si tomamos en cuenta a otros países y lo comparamos con el nuestro, la carga fiscal del ISR es menor en muchos casos. De acuerdo y en base a datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en tanto el ISR empresarial como proporción del PIB en México era de 1.9 % para 1998; el promedio de los países que pertenecen a la OCDE era de 3%, en los países asiáticos del 3.7% y en naciones del Continente Americano como Chile 3.1% y en Brasil 2.2%.[31]

[31] Véase: Revenue Stastics, OCDE y Goverment Finance Statics Yearbook, 1998.

Esto es tan solo frente a países cuya capacidad y desarrollo económico es menor a otras naciones, pero si tomamos en cuenta y comparamos este mismo gravamen frente a naciones como Japón, Italia o Gran Bretaña podemos ver que la carga fiscal del ISR a las empresas en México, es de menos de la mitad.

En el caso del ISR a las personas físicas, la carga fiscal en México en 1997 (1.8% aprox.)[32] , fue inferior al promedio de 10.7 5 de los países adheridos a esa organización y a la de naciones como Estados Unidos, 9.8%; Canadá, 13.4% o en Latinoamérica a Brasil con 2.1%.

Carga Fiscal del ISR Personas Físicas según países seleccionados

(porcentajes del PIB)

PAÍS	*(%)*	***PAÍS***	*(%)*
Países Miembros OCDE	10.74	Países Latinoamericanos	
Hungría	6.5	Argentina	0.07
Portugal	6.2	Bolivia	0.45
Grecia	4.5	Brasil	2.05
República Checa	5.3	Colombia	0.27
Islandia	9.5	Chile	1.40
Francia	6.2	Ecuador	0.05
Polonia	9.8	Perú	1.04
Turquía	5.3	Promedio	**0.88**
Noruega	10.8	México	**1.80**
Austria	8.4		

[32] Op. Cit.

Alemania	10.4
Irlanda	11.8
España	8.1
Reino Unido	9.4
Finlandia	17.5
Italia	10.6
Bélgica	14.5
Luxemburgo	9.7
Suecia	18.7
Holanda	9.3
Dinamarca	27.7
Nueva Zelanda	16.6
Canadá	13.4
Australia	12.0
Suiza	11.5
Estados Unidos	9.8
Japón	6.4

Fuente: OCDE, Statics Yearbook FMI, 1998

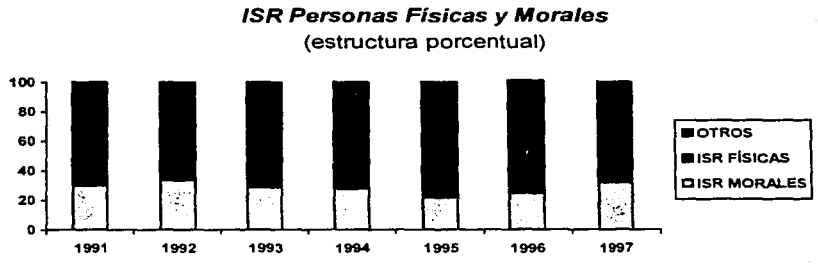
A pesar de la baja carga fiscal que comparativamente presenta el ISR en México, la importancia del ISR en los ingresos del sector público es evidente. Si nosotros extendemos el análisis entre los años de 1980 y el año 2000, esté aportó en promedio el 17.8% de los ingresos del sector público presupuestario; el 28.1% de los ingresos del Gobierno Federal y el 41% de los ingresos tributarios. Este peso específico del impuesto le otorga, sin duda, un papel fundamental en la estrategia de financiamiento del gasto público.

Además y junto a esto, si revisamos y tomamos en cuenta el estado analítico de ingresos en nivel efectivo, para observar la evolución de los

determinantes del ISR; se puede apreciar y notar que en el periodo de estudio, la recaudación proveniente de las personas morales representó en promedio el 35.1% del total aproximadamente; las personas físicas aportaron el 45.9 % aproximadamente y otros conceptos, como residentes en el extranjero y retenciones, generaron el 19% restante, este último concepto con una participación creciente desde 1991.

Sin embargo; es importante aclarar que por efectos de presentación, desde 1998 la información de la recaudación del ISR de acuerdo con su tipo de contribuyentes (personas morales o físicas), no está disponible en la Cuenta de la Hacienda Pública, por lo que los promedios señalados se refieren al periodo 1991 – 1997.

De igual forma, debe advertirse que en el año 1989; la estructura se modificó sustancialmente por la incorporación del cobro del IMPAC, que captó una cantidad significativa del ISR empresarial, generando un descenso de éste en el total de recaudación del gravamen referido.



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública, 1999.

Impuesto al Valor Agregado

El Impuesto al Valor Agregado es un impuesto indirecto de acuerdo a la clasificación anterior, por gravar al consumo de los contribuyentes; es decir, no repercute en forma directa sobre los ingresos sino que recae sobre los costos; los costos de producción y venta de las empresas para transferirse a los consumidores a través de los precios.

En su origen, la Ley del IVA estableció una tasa general del 10% y del 6% para las zonas fronterizas, permitiendo un número limitado de exenciones en determinadas actividades con derecho al acreditamiento de tasa cero.

Sin embargo, a lo largo de las últimas dos décadas; la tasa del IVA ha sufrido ajustes muy importantes, como por ejemplo: en el año de 1983 se incrementó a un 15% la tasa general del IVA, años más adelante y para 1991, esta tasa sufrió nuevamente modificaciones y se redujo a 10% y a partir de 1995 la tasa general se elevó nuevamente al 15% y a un 10% en la frontera.

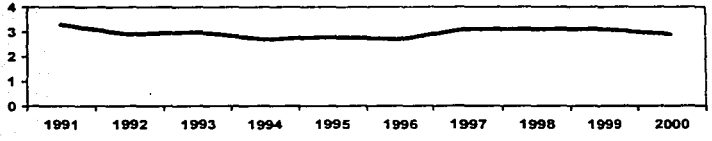
Al mismo tiempo, continuaron los regímenes de exención en áreas como el transporte público, educación, salud, vivienda, además y junto a esto a productos agropecuarios, alimentos y medicinas, entre los principales.

Como es de suponerse y bajo los constantes cambios que se presentaron en la tasa general del IVA., el nivel de recaudación de igual forma presento irregularidades entre unos años y otros, sin embargo la media anual de su tasa de crecimiento se sitúa alrededor del 4.2%, lo que significa una tasa mayor al crecimiento promedio de la economía.

La importancia que representa la recaudación de este gravamen a pesar de las modificaciones que ha sufrido, es mucha y su peso cada vez crece en mayor cantidad, ya que por ejemplo en el año 2000 este gravamen representó el 15% del total de los Ingresos Presupuestarios, el 20% del total de los ingresos del Gobierno Federal y además representó el 30% aproximadamente del total de los

Ingresos Tributarios. Sin embargo, llama la atención que a pesar de haberse dado incrementos en las tasas generales del IVA de un 10 a 15%, el nivel de recaudación respecto al PIB no se modificó sustancialmente o al menos como era de esperarse, es decir en una misma magnitud; sino por el contrario su ritmo de crecimiento el la captación de recursos fue muy lento.

Recaudación del IVA como proporción del PIB



Fuente: Leyes de Ingresos de los años correspondientes.

Durante este periodo resalta una característica muy importante, la baja recaudación del IVA a lo largo de esta década, ha motivado que la carga fiscal de este impuesto al igual que la del ISR, sea inferior a la de otros países de similar desarrollo y, por ende mucho más inferior a la de los países todavía más desarrollados.

Así, en nuestro país; la carga fiscal de este impuesto tan solo para el año 2000 es de 3% aproximadamente, cuando en otras naciones de América Latina

por ejemplo, el promedio fue de 5% aproximadamente y en los países de la OCDE fue del 7% aprox.

No tan solo con esto, si verificamos el coeficiente de eficiencia del IVA de nuestro país con algunos otros del mundo que maneja el FMI en datos presentados en 1998; podemos apreciar que en ese año el coeficiente de eficiencia (carga fiscal del IVA entre la tasa de impuesto) fue mucho menor que en comparación con otras naciones ya que tan solo recaudo el 0.21% del PIB por cada punto de la tasa general contra un promedio en América Latina del 0.37% y en la OCDE del 0.39%.

Carga Fiscal del IVA

(% del PIB)

PAÍS	***Carga Fiscal (%)***	***PAÍS***	***Carga Fiscal (%)***
Promedio OCDE	7.2	Promedio Latinoamericanos	5.7
Hungría	8.3	Argentina	6.1
Portugal	7.5	Bolivia	3.3
Grecia	9.1	Colombia	5.6
República Checa	8.3	Chile	7.9
Islandia	9.8	Ecuador	5.5
Francia	7.6	Perú	5.6
Polonia	7.2	Perú	1.04
Turquía	6.8	México	**3.2**
Austria	9.0		
Alemania	7.1		
Irlanda	7.2		

España	5.5
Reino Unido	6.7
Finlandia	8.5
Italia	6.4
Bélgica	7.2
Luxemburgo	6.0
Suecia	8.1
Dinamarca	10.0
Nueva Zelanda	8.6
Canadá	5.6
Suiza	2.7
Japón	1.5

Fuente: OCDE, Statics Yearbook FMI, 1998

Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

Respecto a este impuesto en primer lugar tenemos que, la Ley del Impuesto Sobre Producción de Servicios (IESPS) entró en vigor en el año de 1981 y abarca disposiciones oficiales impositivas en la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes: cerveza, vinos de mesa, sidras y rompopes; alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas; gas avión; tabacos labrados; cigarros, cigarros populares sin filtro, puros y otros tabacos labrados, y petrolíferos. De la misma forma, la imposición abarca a la comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, así como por la enajenación de determinados bienes.

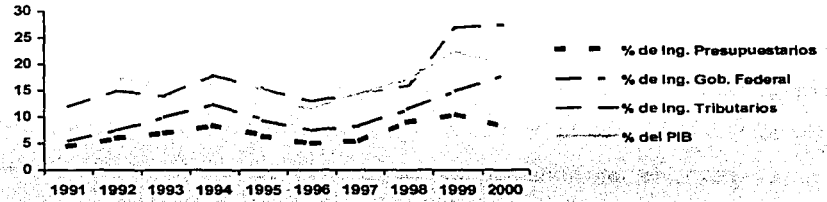
Es importante señalar que este impuesto al igual que los demás, incide de una u otra forma en la producción o comercialización de algunos productos; por ejemplo se si aplica una tasa de gravamen alta en las bebidas alcohólicas estamos contrayendo la expansión de esta industria porque el precio de estos productos aumenta, ya que la translación del impuesto se hace vía precio.

Dado su nivel de recaudación, este gravamen es el tercero en importancia para el Gobiemo Federal lo cual no lo hace menos significativo, sin embargo y a pesar de su peso, a lo largo de las dos últimas décadas al igual que los anteriores impuestos tuvo un comportamiento desigual es decir, también evolucionó en forma cíclica.

Destaca que desde principios de los ochentas, la importancia relativa de este gravamen dentro del total de ingresos se reducía paulatinamente, esta tendencia continuo durante toda la década y hasta mediados de la de los noventas no es hasta el año de 1997 que fue cuando empezó a recobrar nuevamente un repunte significativo en el total de los ingresos tributarios.

Importancia de la Recaudación del IEPS en los Ingresos Públicos

(porcentajes)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública 1981 – 1999 y Leyes de Ingresos

Como se puede observar partiendo del nivel mínimo en 1991, se puede apreciar los diferentes cambios y modificaciones que ha sufrido este gravamen; pero el principal cambio y de hecho el más significativo se tuvo en al año de 1996 y se representa como una caída en el monto de recaudación y esto es porque en ese año se asignó a las entidades federativas una parte de la recaudación del impuesto.

De ahí en adelante la contribución del IESPS a los distintos rubros de ingreso se ha recuperado notablemente y al cierre del año 2000 representó el 9.5% de los ingresos presupuestarios aproximadamente, el 19.1% de los ingresos

del Gobierno Federal y el 27% aproximadamente de los tributarios, esta última cifra equivale a 2.5 veces la que se registraba hace 20 años.

Ahora bien, la composición del IEPS por su origen refleja que su recaudación provino en mayor parte de la enajenación de productos petroleros, principalmente de la gasolina ya que en promedio el porcentaje de participación de este producto a la aportación del total de ingresos recaudados por este gravamen fue cerca del 67% del total; mientras que por el otro lado es decir el 33% restante lo aportaron principalmente otros productos como: los tabacos labrados, derivados del alcohol así como bebidas, cerveza e incluso algunos en su momento, que fueron derogados como los servicios telefónicos; seguros y aguas envasadas, entre otros.

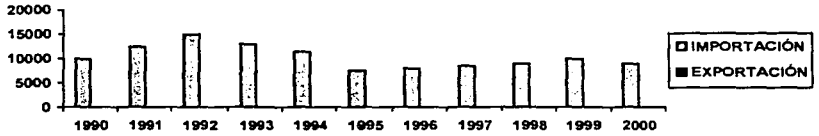
Impuesto al Comercio Exterior

La evolución de la recaudación de esta clasificación de impuestos tanto a la importación como a la exportación, se ha visto marcada y delineada por los diferentes vertientes de la política de comercio exterior que nuestro país ha ido adoptando a lo largo de su desarrollo.

Así por ejemplo, es preciso recordar que nuestro país firmó tratados de libre comercio con las naciones de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) de los cuales como eje principal surge la necesidad y el compromiso de ir retirando paulatinamente los impuestos a la importación de productos con el fin de motivar la libre comercialización de mercancías. Con ello, la captación de recursos que provenían de este tipo de impuestos se fue reduciendo de igual forma en que se retiraban o reducían las tasas de los gravámenes. Como se señalo, entre 1980 y el año 2000; los ingresos por impuestos al comercio exterior se redujeron 7.5% en promedio aproximadamente como resultado de un descenso de los recursos derivados de dichos impuestos a las importaciones en un 1.1%.

Esa situación motivo un cambio sustancial en la composición de estos gravámenes, ya que mientras en 1980 los ingresos provenientes de los impuestos a la exportación representaban el 74% aproximadamente, para 1998 dejaron de ser representativos.

Ingresos por Impuestos al Comercio Exterior
(millones de pesos constantes base 1993=100)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública 1999, INEGI.

De esta forma, la participación de los recursos de los impuestos al comercio exterior dentro de los ingresos presupuestarios se redujo en forma notable, ya que a lo largo de la década de los noventas la participación fue nula.

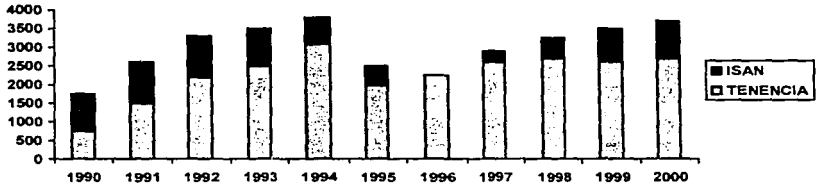
Impuestos sobre Tenencia e ISAN

Durante el periodo de estudio, el peso específico de estos dos impuestos en el total de la recaudación tributaria del Gobierno Federal fue muy bajo; y tan solo alcanzo el 1.7% del total en promedio aproximadamente para estas fechas.

Sin embargo y al igual que el impuesto anterior, el crecimiento en forma general de este impuesto creció gracias a la expansión comercial que se produjo con las diversas firmas de acuerdos comerciales y la combinación de estos con las políticas de comercio exterior que adopto el Gobierno Federal.

De estos dos impuestos destaca el crecimiento cercano al 8% promedio del impuesto sobre tenencia.

Recaudación de Tenencia e ISAN
(millones de pesos constantes base 1993 = 100)



Fuente: INEGI y cuenta de la Hacienda Pública 1999 y Ley de Ingresos 2000.

Cabe destacar que la recaudación del ISAN tuvo una presencia significativa en 1985 cuando duplicó la del impuesto sobre la tenencia, aunque en 1996 prácticamente no se captaron recursos por haberse dejado de cobrar. Para el año 2000, el ISAN representó apenas el 0.1% del PIB.

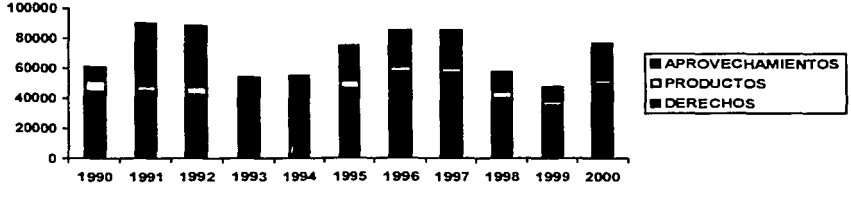
Ingresos No Tributarios

Como recordamos, los ingresos no tributarios que se establece en el marco jurídico mexicano, expuestos dentro de la Ley de Ingresos de la Federación, son aquellos que el Gobierno Federal adquiere como contraprestación a un servicio público (Derechos), de el pago por el uso o explotación de los bienes de dominio público o privado (productos), de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos

(aprovechamientos) y de las contribuciones de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas (contribuciones de mejoras).

Así y para efectos comparativos, cabe señalar que el crecimiento promedio de los ingresos no tributarios. Incluso registrado desde la década de los ochentas es de 10.2%, en donde destaca el promedio de crecimiento tanto de los ingresos captados por concepto de derechos 10.5%, como de los aprovechamientos 13%, cabe destacar que dentro de los aprovechamientos tuvo gran importancia el proceso y los ingresos asociados a la desincorporación de empresas.

Ingresos No Tributarios
(millones de pesos constantes base 1993 = 100)



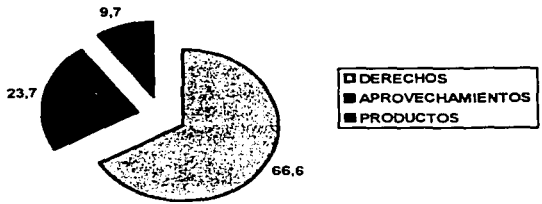
Fuente: Ley de ingresos 2000.

Así, los ingresos no tributarios conforme experimentaban un crecimiento importante y sostenido, también presentaron variaciones muy significativas principalmente originadas por la captación de recursos provenientes de la

privatización de empresas y la creciente participación de los derechos por hidrocarburos.

Como se puede ver, los aprovechamientos y los derechos fueron la base en el total de los ingresos no tributarios, sin embargo es preciso presentar el porcentaje de estos en el 100% de los ingresos ya que, no obstante, a pesar de las mayores tasas de crecimiento que presentaron los aprovechamientos; los derechos constituyeron el principal componente no tributario de los ingresos de Gobierno Federal, esta tendencia fue mantenida incluso desde 1980 y continua así hasta la fecha.

Ingresos No Tributarios
(estructura porcentual)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública, 1980 – 1998

A pesar de que las cifras obtenidas para el gráfico llegan hasta el año de 1998, para el año 2000 se presento la misma tendencia, ya que para ese solo año

el porcentaje de participación de los Derechos es del 64.7% y un 31.5% para los aprovechamientos.

Si bien, es importante conocer la estructura en la cual están conformados los ingresos no tributarios, es importante también presentar el peso que tienen como proporción del Producto interno Bruto; y es aquí en donde estos han presentado una tendencia a la baja, ya que de estar en niveles cercanos al 7.7% en 1983, para 1999 – 2000 la tasa de participación fue del 3.3%.

Este comportamiento se comprenderá mejor, si presentamos el comportamiento de cada uno de los factores que conforman la estructura de los ingresos no tributarios, ya que el comportamiento fue distinto y de igual forma responde de diferentes formas a distintos factores.

Productos

Como se dijo brevemente a principios del apartado, los productos son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado como atención a sus funciones o responsabilidades con carácter de derecho privado, así como también por el uso, enajenación o aprovechamiento de bienes del dominio público.

Dentro de nuestra Ley de Ingresos que año con año se presenta, se encuentra establecido como objeto de esta conceptualización a la dotación de tierras y aguas, enajenación de bienes muebles o inmuebles, el arrendamiento de tierras, locales y construcciones entre otras cosas.

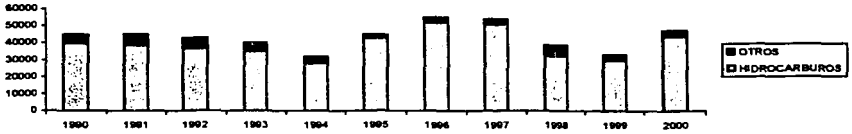
Para esto, el comportamiento de este rubro de ingresos que si bien conforman y representan a la tercera fuente importante de ingresos, presento una tasa de crecimiento anual de aproximadamente 1.7%, sin embargo destacó que para el año 2000 esta tasa fue de alrededor del 3%. En cuestión de proporción del PIB tiene un promedio del 5%, sin embargo y a pesar de que la tasa de crecimiento de este rubro para el año 2000 creció, el porcentaje de proporción del PIB decreció hasta el 2.0%.

Derechos

En este rubro que es el concepto más importante en peso del total de los ingresos no tributarios es importante señalar que en la Ley Federal de Derechos de 1982 se redujo el número de disposiciones administrativas para dejarlas en 68, quedando constituida por disposiciones generales que enuncian lineamientos susceptibles de aplicar a los dos títulos que la abarcan, fijando montos, formas, lugares y fechas de pagos de derechos.

Para el periodo comprendido, el crecimiento de este rubro fue de 10.4%, esta tasa de crecimiento no ha tenido muchas fluctuaciones y es de las más estables que hay debido y principalmente a que su principal fuente de recursos provienen de los hidrocarburos. que mantuvieron tasas de crecimiento del 11.7%. Cabe señalar que a pesar de que este rubro presenta las tasas y tendencias de crecimiento más estables; de igual forma presenta los altibajos más marcados en cuestiones de ingresos. Esto se explica gracias a que como se dijo anteriormente, en los hidrocarburos descansa más del 50% del total de estos ingresos, y es aquí en donde el precio internacional del petróleo tiene más incidencia. Para 1998 como se recuerda, se tuvo una reducción importantísima y a su vez muy significativa del precio internacional del barril de petróleo; como consecuencia de esta reducción, los ingresos captados por concepto de derechos de hidrocarburos se redujeron en un 37.1%, generando una caída en el total de los ingresos por derechos del 30.9%.

Ingresos por concepto de Derechos
(millones de pesos constantes base 1993 = 100)



Fuente: Ley de Ingresos 2000

Como se puede apreciar, existe una gran fragilidad de los ingresos no tributarios debido a que se sustentan en gran proporción en los recursos obtenidos por esta vía, ya que del total de los ingresos percibidos por derechos en promedio, el 86% proviene de ellos. De ahí que factores externos como la caída del precio internacional del petróleo, generen enormes estragos a la economía nacional; cabe destacar que en 1996, los ingresos derivados por derechos por hidrocarburos alcanzaron el porcentaje más alto de los ingresos por derechos, siendo de 93.6%, cifra record solo debajo de un 93.8% presentado en 1984.

Aprovechamientos

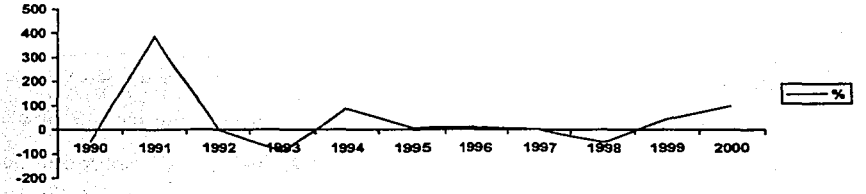
Los aprovechamientos, de igual forma presentan un sustento legal y se encuentras especificados en la Ley de Ingresos de la Federación, citando a las multas, indemnizaciones, reintegros entro otros como objetos de esta categoria de ingresos.

De igual forma, en este rubro se relacionan las recuperaciones de capital, que es en donde se contabilizan los ingresos por las desincorporaciones; las aportaciones de contratistas de obras públicas y los ingresos destinados al Fondo

para el desarrollo forestal que proviene de las aportaciones que efectúan los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales.

De este grupo de especificaciones, destacan los ingresos recibidos y recabados por concepto de privatizaciones, que como es sabido a partir aproximadamente de 1991, presento los más importantes incrementos a este sector y por lo tanto a su peso específico en el total de ingresos y como porcentaje del PIB.

Ingresos derivados de Aprovechamientos
(variación porcentual real)



Fuente: cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999 y Ley de Ingresos de la Federación 2000

Cabe señalar, que los ingresos provenientes de derechos por aprovechamientos aportaron el 20% en promedio del total de los ingresos no tributarios, y como proporción del PIB destacaron en 1991 – 1992 al promediar el 3.6%.

Ingresos de organismos y Empresas

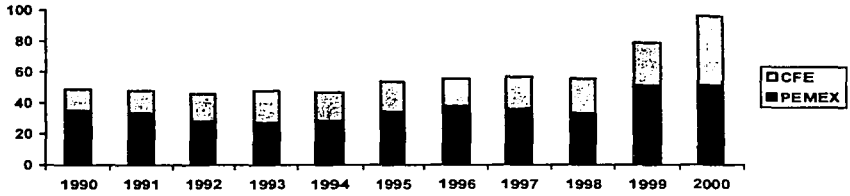
Los ingresos derivados de este sector, como se sabe, provienen de las empresas de participación estatal mayoritaria, mínima, fideicomisos públicos u organismos descentralizados.

En este sentido, es importante destacar que desde 1982, dada la política gubernamental y el cambio de modelo económico, la desincorporación de entidades se operó, como medida de adelgazamiento del sector público y la participación del Estado en la economía.

Para estas fechas, las empresas u organismos de control presupuestario que operan son 9, e incluso cuatro de estas se encuentran en proceso de desincorporación y son: Luz y Fuerza del Centro, CONASUPO, Ferrocarriles Nacionales y Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Para este sector y en lo que refiere al periodo de análisis, e incluso para años posteriores PEMEX fue la entidad de mayor participación al aportar cerca de 37% en promedio del total de este tipo de ingresos, seguido por la Comisión de Electricidad con un 14.5% en promedio.

Estructura porcentual de los Ingresos corrientes de los Organismos y Empresas según Entidad

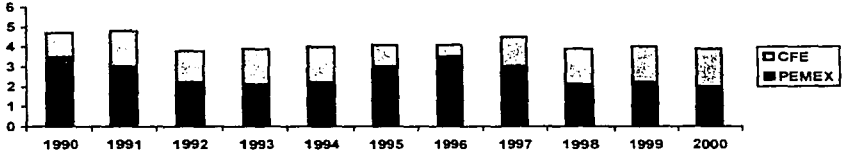


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública 1999 y Ley de Ingresos 2000.

Sin embargo como proporción del PIB y en ciertos casos como consecuencia de las caídas del precio internacional del petróleo que motivaron un fuerte descenso de los ingresos percibidos por PEMEX, este porcentaje se ubica en un 5.7% aproximadamente, que en comparación con el 7.5% que representaban el 1980, se aprecia la todavía marcada dependencia no sólo de los ingresos no tributarios, sino también de los ingresos públicos hacia los ingresos derivados por cualquier concepto referido al petróleo.

Ingresos de Organismos y empresas según entidad como porcentaje del PIB

(porcentajes)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública e INEGI.

Reforma Fiscal en México 2002; más que una Alternativa, una Solución

La Reforma Fiscal en México como Instrumento para el Fomento a la Inversión y al Ahorro

Las razones que justifican la búsqueda e implementación de una nueva Reforma Fiscal, creo que ya están dadas y presentadas en los anteriores capítulos y pienso que para tal efecto es imprescindible no perder de vista y olvidar las razones y principios básicos que nos motivan y obligan a esta búsqueda.

La creciente necesidad de reforzar y fortalecer las fuentes de ingresos públicos; sin duda alguna como ya se dijo, es una tarea que no puede esperar

más a ser atendida; y además, implica y requiere de un enorme esfuerzo fiscal en el cual toda la sociedad debe de participar.

Una gran parte de las soluciones a problemas que detienen y frenan el desarrollo económico del país como la exagerada dependencia hacendaria de ingresos de los hidrocarburos, enorme evasión fiscal, insuficiencia de ingresos hacia los diferentes órdenes de gobierno y diversificación de fuentes de ingresos; se encuentran dentro de nuestro mismo territorio y la Reforma Fiscal integral es una herramienta formidable para este fin.

Sin embargo y como se puede constatar, a pesar de que la aplicación en nuestro país de dicha reforma sería muy beneficiosa para las finanzas públicas y en sí para la economía en su conjunto; está no es un factor o herramienta aislada que da resultados por si sola, ni tampoco se trata simplemente de buscar formas para inventar o cobrar nuevos impuestos, mucho menos de incrementar tasas impositivas con criterios poco convincentes; sino por el contrario y tomando en cuenta el trastorno no solo político sino también económico que cualquier medida de éste carácter puede desatar, por lo tanto está reforma necesita y requiere de todo un conjunto de medidas complementarias entre si, en donde la efectividad de una este estrechamente ligada a la efectividad de las demás.

No estoy en contra de que se apliquen nuevos impuestos, ni tampoco de que se incrementen las tasas impositivas; a lo que me opongo es al criterio que basa precisamente en dichas medidas, la reforma fiscal y la considera como una reforma fiscalizadora en donde el único objetivo es conseguir más recursos sin atender las consecuencias de sus acciones, además creo que esta forma de pensar solo logra aislar al entorno tributario de todos los demás y no contempla a la política fiscal como un conjunto de medias encausadas a un fin común, la búsqueda del bienestar económico, el crecimiento sostenido y estable y también la redistribución de la riqueza.

A veces tendemos a olvidar que la forma es fondo; y en muchos casos, dentro de los temas fiscales caemos en nacionalismos obsoletos que buscan satánizar e impiden el crecimiento de la riqueza. Como lo dije anteriormente, pienso que la política fiscal no debe buscar redistribuir la riqueza que todavía no existe, ni mucho menos debe impedir el crecimiento de la misma; creo que debe de iniciar sobre lo que ya esta hecho, sobre lo que se tiene y entender que estamos dentro de un sistema que si bien, no es perfecto; cada vez se extiende más e integra las naciones de una forma mayor; debemos de hacerle frente a esto ya que no es posible esconderse ni apartarse de esta corriente.

De ahí y bajo este criterio, expongo de aquí en adelante alguna serie de medidas que considero, deben de ser tomadas en cuenta y aplicarse con la debida conciencia y razonamiento por igual.

Política de Simplificación Administrativa

Básicamente la simplificación administrativa, circunda alrededor de la idea de facilitar el pago de nuestros impuestos; es decir, que el costo en el que incurriríamos al cumplir con nuestras obligaciones sea el menos posible. Sin embargo esto por si solo no representa a la simplificación administrativa, sino por el contrario es un elemento de muchos que hay que considerar y que a mi parecer son igual de importantes y perfectamente suplementarios unos con otros.

Como se dijo anteriormente, para lograr una mayor salud fiscal es indispensable considerar muchas cosas a parte de reducir tramites burocráticos que sin duda alguna son muy desgastantes, pero hay una herramienta más que creo serviría mucho y esta es, el poder del modelo. Todos sabemos que nada gana más adeptos que el ejemplo convertido en liderazgo efectivo. Para este caso y como primer medida y consideración, el ejemplo tendría que venir del gobierno en dos modalidades. La primera, que no por evidente es obvia, implicaría que el

gobierno hiciera transparentes las cuentas fiscales y que el trato que recibe el trasgresor de la ley en el sector público fuera idéntico al que sufre un individuo particular. En este momento, una trasgresión por parte de un funcionario público es manejada a través de un procedimiento político y politizado que permite que se conozcan públicamente los casos de sólo aquellas personas que no gozan del beneplácito del gobierno en el momento en cuestión. Todos los demás, en el remoto caso de que sean sancionados, reciben una amonestación en privado. Esto contrasta fuertemente con el escarnio público que se ejerce contra un evasor de impuestos. Para esto pienso, que sería necesario que desaparezca la Contraloría de la Federación y sea sustituida por una institución autónoma que fiscalice al gobierno y rinda cuentas al Congreso. La segunda modalidad consistiría en diseñar una estrategia de fiscalización que persiga disminuir la evasión a través de un efecto demostración, pero en sentido opuesto al que tradicionalmente se ha empleado.

En la actualidad, el modo de operación de las autoridades fiscales, es muy similar y consiste en atacar sectores, con el objetivo de atemorizar para inducir al cumplimiento al resto de los miembros del sector. De esta forma se operan auditorías contra algunos sectores, algunas ramas especificas o un grupo de trasgresores que desde hace mucho tiempo están ubicados. No hay nada de malo y refutable en estos procedimientos, excepto que siempre acaban siendo

percibidos como injustos y casuales y por lo tanto fracasan en su intento por meter en línea a los evasores fiscales.

Una mejor estrategia sugiero, sería la de abordar sectores en los que el fisco tiene muchas reticencias: por ejemplo la secretaría de Hacienda y Crédito Público ha expuesto que sería definitivamente más costoso regularizar a una infinidad de participantes en la economía informal que dejarlos operar como lo han venido haciendo. Desde el punto de vista del cálculo costo – beneficio de una auditoría, es perfectamente aceptable ese argumento, sin embargo, ese cálculo no considera y mucho menos mide el efecto que anteriormente señale, el efecto modelo que se lleva toda la sociedad como ejemplo que de alguien no sea fiscalizado.

Como segundo paso y es aquí donde la simplificación administrativa opera en toda la amplitud de la palabra; para contribuir a un esfuerzo o reforma fiscal en cualquier país que busca ayudar a un mejor rendimiento fiscal y a un incremento de los ingresos recabados por la aplicación de gravámenes; debe de obtener y lograr universalizar el pago de impuestos desarrollando así una cultura de la obligación fiscal. Es decir, no solo es el hecho de reducir tiempos y facilitar trámites, sino también de que todos los mexicanos con ingresos, así sean muy bajos, tuvieran que hacer una declaración fiscal anual. El costo administrativo de

recibir y procesar millones de declaraciones anualmente, sé que es muy elevado, pero afortunadamente y como consecuencia del interminable avance científico con el cual actualmente contamos, se nos vislumbra alguna solución a este problema. Por ejemplo y como propuesta, antes que nada, es necesario reorganizar el Registro Federal de Contribuyentes y además todos debemos saber de una forma fácil cuanto debemos pagar, así podemos instalar un sistema en el cual, cualquier tipo de declaraciones fiscales se deben y puedan realizar por Internet, es decir una página de la Secretaría de Hacienda en donde fácilmente y con conocimientos básicos de computación, tengamos acceso a un formato de declaración como los que actualmente se usan para ser llenados por los contribuyentes con la condición de que para procesarlo y tomarlo en cuenta como declaración, se cuente con un número de contraseña del pago previamente efectuado en alguna institución bancaria.

Claro, para que esto pueda funcionar y avance, el gobierno primero tendría que desechar la idea de que los mexicanos son súbditos y comenzar a aceptarlos como ciudadanos en todo el sentido y la extensión de la palabra.

Coordinación Fiscal en México

Este punto es una cuestión muy importante y extensa, por lo mismo sería muy soberbio de mi parte, querer presentar una solución o propuesta sobre la

coordinación fiscal en nuestro país; de hecho este punto ha sido tema de muchísimas tesis más, sin embargo desde la perspectiva de la necesidad de una reforma fiscal integral en nuestro país, me veo obligado a hacer mención de esto y centrarme no en el tema de las participaciones sino de la estructura fiscal y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Sin duda alguna los inicios del Federalismo en nuestro sistema económico, han traído una dinámica de trabajo muy importante entre la federación y los estados y a su vez hacia los municipios; sin embargo creo que existen rezagos muy importantes en cuestiones de quién debe cobrar algunos gravámenes que traen como consecuencia, una cooperación muy baja y poco productiva del federalismo fiscal.

Sin duda alguna, cualquier intento de reforma fiscal, debe de considerar este obstáculo y para lograr sacar a los estados del dilema no cooperativo en que se encuentran pienso que se pueden aplicar dos medidas. La primera es la salida clásica y convencional; es decir convocar a una convención o congreso de gobernadores para que dentro de la construcción de un foro político, se discuta y genere una iniciativa de reforma al sistema de coordinación fiscal. La segunda es la de crear un mecanismo ordenado de salida voluntaria de los estados del sistema de coordinación fiscal, para irlo desmantelando gradualmente. Las dos

probable soluciones son radicalmente distintas de la tendencia a presentar modificaciones e iniciativas de ley dentro de la misma y vigente Ley de Coordinación Fiscal.

Sin embargo, teniendo en cuenta los incentivos e intereses siniestros que se han forjado en muchos estados que seguramente ven al federalismo como un juego de suma cero en que algunos ganan mientras otros pierden, la oposición sería mucha. Por ello pienso que la posibilidad de buscar incentivos para los estados con la capacidad de recaudar, administrar y ejecutar recursos y gravámenes, lo hagan y se salgan gradualmente.

Para ello, tendríamos que examinar las implicaciones, las primeras causas y las últimas consecuencias de un cambio en la actual cláusula de salida del Sistema de Coordinación Fiscal.

Así, en el sistema actual si un Estado renuncia a su adhesión al sistema tiene muy poco que ganar y mucho que perder; ya que sencillamente todos los impuestos federales continúan vigentes en su jurisdicción, y el estado tendría que aumentar la carga fiscal de sus ciudadanos inventando incluso nuevos impuestos; para sustituir los recursos a los cuales renunció.

Esto es gracias a que en la actual cláusula de salida en resumen se dispone y especifica que si algún estado se retira, las participaciones se seguirán calculando como si ese estado estuviera todavía vigente y su parte se reasignaría al gobierno federal.

Desde el otro lado de la moneda, un sistema que permitiera la libre salida de los estados, y suspendiera las impuestos federales en caso de que éstos optaran por abandonarlo tendría el efecto de desaparecer todo el Sistema actual de Coordinación Fiscal. El problema es que al salirse los estados más ricos, disminuirían los recursos disponibles, por lo que los incentivos a quedarse en dicho sistema se reducirían paulatinamente.

Con esto, las únicas condiciones bajo las cuales se puede pensar en una salida ordenada implicarían que sólo una parte de los impuestos federales quedaría suspendida, y que de todas maneras los estados salientes tendrían que contribuir a los esfuerzos compensatorios del gobierno federal por medio de algo parecido, por ejemplo a la contribución federal o a una transferencia horizontal hacia otros estados más pobres.

Por otro lado y de forma alterna, una convención o congreso de gobernadores se deberá deslindar claramente de las anteriores Convenciones

Nacionales Fiscales, cuyo principal logro, desde el punto de vista del federalismo mexicano, fue la centralización fiscal y el sometimiento de los estados, procesos que ahora se pretenden revertir.

Una convención o congreso de gobernadores representaría una manera de desplazar, en un primer momento, el lugar de discusión de un nuevo arreglo fiscal entre niveles de gobierno fuera del ámbito legislativo y partidista, para centrarse en los principales protagonistas del pacto federal. Una posición consensada de los gobernadores con respecto a un proyecto de cambio de ley de coordinación fiscal agilizaría, en su momento, la discusión en el Congreso.

El problema fundamental de una estrategia así es que el ejecutivo federal no tendrá más que un control indirecto de los resultados y las propuestas. Si las propuestas deben ser luego canalizadas al poder legislativo federal, el ejecutivo tiene, en el derecho de veto, un último recurso, pero lo más probable es que el diseño de federalismo fiscal que resulte de una estrategia como ésta, sea bastante difícil de predecir para el Ejecutivo.

La salida gradual de los estados del pacto es otra estrategia que no está exenta de riesgos. El mayor de ellos aunque no el único, consiste en que sea rechazada por el Congreso ya que requeriría de modificaciones a la Ley de

Coordinación Fiscal en el Congreso de la Unión. Estas modificaciones consistirían en incluir una cláusula de salida que representara una verdadera posibilidad.

Sin embargo, los riesgos de una reforma al federalismo fiscal mexicano bajo esta perspectiva no deben ser subestimados, ya que está presente la posibilidad de que los gobiernos subnacionales no sean más eficientes que el gobierno federal en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos. Este es, puede ser que debido a problemas de control administrativo, capacidad gerencial o de otra índole, los gobiernos municipales y estatales provean ciertos bienes públicos de manera más cara o menos eficiente de lo que el gobierno federal lo hacia.

En segundo lugar, tenemos otro problema que se podría presentar ya que a medida de que los gobiernos estatales se vuelvan más independientes y autónomos, éstos también tienden a comportarse de manera más irresponsable financieramente. Para esto, la posibilidad de realizar algunos rescates financieros debe ser nula y descartada por completo.

Por último, pienso que habría que tener muchísimo cuidado en no caer en un sistema fiscal, que debido a su descentralización en la asignación de bases impositivas, sea incapaz de recaudar. Ya que los estados al estar controlando una parte importante de algunos impuestos como lo sería el de la renta o el impuesto

al valor agregado, se presentarían problemas si se tiene una mala planeación, de doble tributación.

A pesar de esto y como se había dicho anteriormente, sé que cualquier intento de salida del sistema no es creíble, ya que los impuestos federales se mantienen vigentes en el estado saliente, por lo que el costo real seria muy elevado para ambas partes; sin embargo, para que la posibilidad de salida este convertida en realidad hay que introducir incentivos para quienes permanecen en el sistema y poner muy en claro los beneficios de esta alternativa, para abrir paso a la salida parcial de un estado en impuestos específicos, garantizando los recursos de los estados que permanecen dentro del sistema.

De ahí, que por ejemplo sea imprescindible regular los niveles estatales de endeudamiento, las leyes y convenios que regulan tanto formal como informalmente la asignación de inversión pública federal, deberá ser revisada y adecuada a esta nueva posibilidad.

En fin, el objetivo principal de apoyar la descentralización, es que el federalismo y la cooperación entre la federación y los estados sea un motor y un generador de incentivos para mejorar la responsabilidad, participación, cooperación y tracción de recursos e inversión hacia los estados.

Una manera de lograr este objetivo y brincarnos algunos obstáculos respecto a la descentralización mayor que se plantea; sería la de manejar tasa compartidas entre los estados y el gobierno federal, crear reglas más claras sobre las condiciones mínimas para permitir y agilizar esquemas de financiamiento para programas de desarrollo regional; que a fin de cuentas es la base del federalismo.

Política de Promoción Fiscal

Ahora bien, por otro lado la búsqueda o el efectivo crecimiento en la recaudación tributaria, debe de venir apoyado y acompañado por cambios políticos muy grandes y de enormes proporciones. A excepción, de que la solución que presento para este objetivo, sea una solución a base de fuerza policial o militar; el ingreso fiscal solo crecerá recíprocamente al hecho de que los mexicanos reconozcan la legitimidad del gobernante y sean capaces de hacer uso de sus derechos, como el de exigir cuentas por el uso de los fondos recaudados.

Es en este punto, en donde la promoción fiscal debe partir de dos ejes, el primero es alertar a los contribuyentes sobre los castigos por la omisión del pago de sus responsabilidades y en segundo lugar, motivar el pago al hacer saber el uso y destino de esos recursos.

El ingreso y la rendición de cuentas no debemos de olvidar que son dos principios estrechamente vinculados. Desde un punto de vista fiscal. Lo anterior implicaría comenzar a invertir, en un sentido metafórico, la estructura fiscal (y además política) que se ha instaurado en el país. En otras palabras, comenzar a abandonar el centralismo o debilitar su columna dorsal, la del dinero; para construir una estructura política y fiscal descentralizada que permita y facilite la promoción a todos los niveles. Una parte importante de los impuestos y otras contribuciones se recaudaría a nivel local y principalmente sin subsidios, como el caso del predial o el del agua que se debe de cobrar al costo. El gobierno federal se concentraría en impuestos generales, como el IVA que podría ser aplicado a una sola tasa a nivel nacional y el ISR.

Pero, más allá de los impuestos específicos; la clave de esta política no radica en quién haga promoción por el cobro de los impuestos y por el uso de los recursos, sino en realidad que esto se base y se sustente en una nueva estructura política, conformada a partir de pactos explícitos y virtuales entre los gobernantes y la ciudadanía en el cual cada quién asuma sus funciones y responsabilidades relacionadas al sistema democrático, es decir el de cobrar y el promocionar de forma tal, que cada quién estimule y promueva entre su población la cultura fiscal.

Así, preguntas que normalmente se hace la población como ¿ Cuántos impuestos tiene que haber ? o como ¿ Cuál es el nivel óptimo de recaudación ?, deberán ser contestadas y cada gobierno tiene que considerar que no existen respuestas únicas para estas preguntas, sino que cada región de la sociedad que gobiernan es diferente y por lo mismo decide lo que espera que sus gobernantes le provean y qué va a proveerse a sí misma.

Para concluir, en este tipo de políticas de promoción fiscal hay que hacerle saber a la población que los impuestos son un medio y no un fin en sí mismo. Pero en la mentalidad de nuestros gobernantes los impuestos son como el diezmo, una obligación sin más, sin la menor consideración. Mientras esa concepción no cambie con una real política de promoción fiscal que implante una cultura tributaria sólida y mientras la ciudadanía no logre convertirse en una contraparte aceptada, los mexicanos seguiremos haciendo como que pagamos y los actuales gobernantes harán como que gobiernan.

Hacia una Nueva Estructura del Sistema Tributario Mexicano para el 2002

Como anteriormente dije, la reforma fiscal no solo se dará o se debe dar en las cuestiones relativas a los impuestos; sino por el contrario, es un entorno que

abarca un sin fin de medidas lamentablemente complementarias que no solo se limitan al ambiente tributario, sino incluso abarcan cuestiones de gasto público.

En tanto, considero que una modificación de la estructura fiscal no implica el cambio total de unos impuestos por otros, ni siquiera va por ahí; sino se refiere a la necesidad de aplicar nuevos y novedosos esquemas que simplifiquen, agilicen y hagan más productivo este sistema actual que arrastra problemas ancestrales y estructurales muy fuertes.

De ahí, es posible identificar patrones o medidas fundamentales de cambio para algunos impuestos debido a que estas medidas funcionarían, como lo es para el caso de impuestos sobre autos nuevos, sobre tenencia y producción y servicios entre otros; como por ejemplo la simplificación a la hora de realizar la responsabilidad fiscal, identificar y hacer corresponder a las tasas impositivas con el actual ritmo de la economía, motivar la promoción fiscal de estos gravámenes, etc. Además a este tipo de impuestos en un apartado anterior los ubico y creo que se desempeño seria mejor en un nivel de gobierno diferente.

Sin embargo, la verdadera médula de la estructura fiscal y donde la mayoría de los ojos están puestos; no es sobre estos impuestos, debido a que como ya se

dijo, representan un porcentaje menor en comparación a otros dos impuestos que son: el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta.

Es por tanto que baso a este apartado en estos dos impuestos y por ende su presentación la doy por separado; debido a que las necesidades y los caminos que se tienen que tomar y por lo tanto las medidas y enfoques que se tienen que analizar son diferentes y varían.

Además, creo que si logramos sentar las bases para generar un consenso sobre el rumbo que tienen que tomas estos impuestos, habremos dado un gran paso y sobre todo sentaríamos las bases y los rieles del futuro camino de los demás impuestos.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Uno de los motivos en los cuales baso la presentación de este apartado como ya lo había mencionado es el IVA, y esto es porque considero que dentro de una Reforma Fiscal y tomando en cuenta no solo las tendencias mundiales, sino la corriente actual que nuestro país esta tomando; todos los esfuerzos que se hagan resultarán insuficientes en la medida en que no se enfrente el problema del IVA.

La solución a este encuentro no reside, como ha pretendido el gobierno en los últimos años, en elevar las tasas cada vez más, sino eliminar la diversidad de tasas.

A pesar de muchos argumentos, creo que el IVA es uno de los impuestos más equitativos y eficientes que existen; principalmente porque grava el consumo y las razones de esto ya se expusieron anteriormente. Sin embargo, por sus características, el IVA sólo puede cumplir eficazmente y con toda la productividad posible su tarea fundamental, gravar el consumo, cuando existe solo una tasa impositiva a este factor aplicable a todos los bienes y servicios.

Cuando en cada paso del proceso productivo e incluso de la comercialización se paga una tasa de IVA descontando la tasa anterior aplicada, la cadena productiva en cada uno de sus eslabones queda cubierta en su totalidad, lo que sin duda alguna facilita por un lado el cumplimiento fiscal, la administración y su fiscalización.

De hecho, algunas actividades comerciales o servicios que prestan algunas persona viven completamente fuera del margen fiscalizador de este gravamen; simplemente porque viven dentro de un ambiente o entorno en que el IVA no existe, claro a menos de que soliciten factura. Tampoco centro esta presentación,

ni mucho menos le apuesto totalmente a la igualación de las tasas como medida para erradicar vicios como la evasión dentro de esta estructura fiscal, lo que si afirmo es que está permitiría y facilitaría avanzar en este sentido precisamente y atender las deficiencias que anteriormente se presentan.

La experiencia internacional, algo que aunque muchos critiquen, no podemos dejar de lado; nos indica que incluso una tasa uniforme incluso menor a la actual 15%, nos arrojaría un mejor resultado en términos de recaudación y también de equidad para la sociedad, además de esto estaríamos desincentivando la evasión.

Lo importante en este caso sería que todas las transacciones en la economía fuesen gravadas con una tasa de IVA igual. esto sin duda afectaría a un número importante de mexicanos cuyo ingreso se destina casi íntegramente a la adquisición de bienes que hoy están exentos del pago de este tipo de impuestos. Para estas familias, la eliminación de la tasa cero del IVA sobre alimentos, rentas y medicamentos podría implicar la elevación de sus costos en una proporción idéntica a la del impuesto por lo anteriormente argumentado. La solución a este problema no puede, ni debe encontrarse con exenciones; probablemente con una tasa excepcional menor a la que regiría, también quizás con la aplicación de mayores inversiones o proyectos de programas nacionales como PROGRESA o

quizás también con créditos fiscales directos por medio del ISR negativo a los asalariados.

En conclusión y de la misma manera, la propensión gubernamental de pensar en elevar las tasas del IVA no tendría viabilidad alguna como tampoco se tendría en el mismo caso que el impuesto sobre la renta ISR; si lo que se quiere o pretende es captar mayores recursos por estos conceptos. Si hay algo que me queda claro, es que el IVA no puede ser muy alto porque inmediatamente incentiva la evasión, se transforma en desincentivo al consumo y por ende a la inversión; esto hay que tenerlo muy claro.

El Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Para este rubro muy importante dentro de la estructura fiscal de nuestro país, pienso que las diferentes tasa o las tasa diferencias del ISR entre empresas y personas físicas producen una serie de diferentes distorsiones y oportunidades para la evasión fiscal; básicamente porque la brecha que existe entre los diferentes rubros o eslabones de esta tabla, se han ido con el paso del tiempo ensanchando, cuando lo correcto seria que se fueran disminuyendo.

El ISR a las personas físicas es quizá el impuesto que más ha evolucionado en el curso del tiempo, sin que la recaudación por este concepto haya cambiado dramáticamente. A lo largo del tiempo, la tasa de este gravamen ha fluctuado entre el 55, 40% y el 35%. Si embargo, el cambio de estas tasas impositivas, solo ha arrojado un repudio total y una serie de emociones encontradas a lo largo de su tiempo, pero el monto de la recaudación marginalmente se ha movido muy poco.

De hecho, cuando la reducción se dio de la tasa del 55% al 35% se registró un incremento en la recaudación de los eslabones de más altos ingresos. La experiencia de nuestro país de gravar o aplicar tasas impositivas al ingreso parece arrojar dos lecciones; la primera es que la población va a evadir el pago del impuesto tanto como pueda, independientemente de la tasa del impuesto o las medidas de fiscalización, en segundo lugar se demuestra que el burocratismo que existe en el cobro y fiscalización de este gravamen, invita al causante a la informalidad y a la evasión nuevamente. De ahí podemos decir para este impuesto, que una política más dura y disciplinada en cuestión de fiscalización disminuiría la evasión y menores tasas alentarían el pago y el mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Por último y respecto a este apartado; tenemos que aceptar que la fiscalización es muy difícil y muy vulnerable hacia la corrupción, ya que por un lado

muchas veces las posibilidades de ser detectados a las que se enfrentan los contribuyentes a la hora de evadir este impuesto, se diluyen con la facilidad que tienen de comprar su inocencia. De ahí, creo que en relación al ISR, el gobierno debe buscar y formular dentro de la Reforma Fiscal; esquemas nuevos y sobre todo más sencillos y simples que faciliten el cumplimiento, reduzcan la evasión y legitimen el cobro por este concepto.

Conclusiones

Una reforma fiscal integral tendría que partir de ciertos principios elementales: primero que nada, que el gasto público, el otro lado de la ecuación tributaria, se sujete a controles y periódica revisiones por parte de alguna entidad autónoma (en lugar de la Contraloría de la Federación) de tal suerte que la ciudadanía puede tener certeza y confianza sobre el correcto uso de los recursos públicos; por el otro lado los políticos actuales se deben de ver realmente enfrentados con una efectiva y eficiente fiscalización en el ejercicio del gasto público, esta fiscalización por ningún motivo debe de ser politizada.

Para resultar exitosa, la creación de esa entidad autónoma de fiscalización tendría que venir acompañada de un cambio radical en el paradigma y estructura de leyes y regulaciones que norman las decisiones relativas al ejercicio del gasto

público, como la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, la de Adquisiciones y la de Entidades Paraestatales, pues todas ellas tienden a burocratizar las decisiones gubernamentales, sin lograr una mayor transparencia en el ejercicio del gasto público. De hecho, la discrecionalidad que está presente en esas leyes y regulaciones conlleva a que se solape una corrupción moustrosa o a que se persiga penalmente a un funcionario honesto, pero políticamente incómodo. Además y de forma todavía más común, las regulaciones gubernamentales llevan a la parálisis de los funcionarios honestos, en tanto que no frenan (pero si esconden) a quienes no lo son. La reforma fiscal implicaría, necesariamente una transparencia de forma simultanea tanto a su presentación como a su ejecución, apoyada por un marco legal que presente la oportunidad y garantice una mayor eficiencia en las decisiones.

Una mirada a la relación que guarda la recaudación con la credibilidad de los gobiernos en otros países, pone de manifiesto a la problemática de nuestro país y además nos muestra uno de los grandes rezagos que sin duda alguna cualquier intento de reforma fiscal debe de poseer. Los países cuyos ciudadanos confían en sus gobiernos tienden a presentar tasas impositivas mucho más altas que en comparación con los que no gozan de este beneficio.

Otros de los principios básicos que deben de delinear a la composición y estructura de la Reforma Fiscal Integral como ya se indico debe de ser la universalidad, la equidad, eficiencia y transparencia en la recaudación. Aunado a cambios profundos en el ejercicio del gasto público, estos principios podrían sentar las bases para un acuerdo nacional en cuestión de recaudación fiscal; que también es parte integral de dicha reforma y que no podemos dejar de lado.

Por otro lado y en síntesis, la efectiva reducción en el peso de los impuestos que pagan los sectores y personas que en la actualidad soportan una proporción desmedida de la carga fiscal, la elevación de la eficiencia en la recaudación, la disminución de la creciente evasión fiscal y la ampliación de la base tributaria y eliminación paulatina de exenciones; creo que deben de ser eje de todo criterio rector en la elaboración de la reforma fiscal.

El anhelo de alcanzar la modernidad, y una membresía ilimitada a lo que se considera el club selecto del primer mundo, no esta garantizada sin un cambio enérgico en los montos y en la estructura de la recaudación fiscal, sin una disciplina por parte del gobierno severa y sin reglas claras y mecanismos de precisos a la hora de pagar impuestos.

Debe también quedar claro, que todos los mexicanos económicamente activos son sujetos viables para el pago de impuestos y adquisición de obligaciones fiscales, la universalidad del pago de impuestos debe de ser tal que ricos y pobres tienen la obligación de contribuir y también de exigir cuentas al gobierno o de hacer valer sus derechos que como ciudadanos poseen.

De esta forma es posible identificar dos preceptos ineludibles en esta reforma fiscal que solicita nuestro país; por una parte el hecho de reconocer que los impuestos tienen que ser equitativos, pero no son, ni pueden ser, una fuente de igualdad social o económica. Es decir, los impuestos no son una vía apropiada para resolver problemas ancestrales de inequidad. La noción de cobrarle más a los ricos porque son ricos, tiene problemas no sólo constitucionales (porque todos los impuestos deben de ser equitativos) sino prácticos. En tal sentido y forma, los impuestos deben ser concebidos para cumplir con una sola función: la de generar ingresos al gobierno. La solución de los problemas de pobreza y de desigualdad entre la sociedad, no puede ser atendidos total ni exclusivamente por esta vía sino principalmente y también desde la vía del gasto y, sobre todo, como consecuencia de una estrategia de desarrollo que, al articular incentivos, instituciones, regulaciones, educación, desarrollo tecnológico, gasto gubernamental y la iniciativa de millones de ciudadanos, genere tasas elevadas de crecimiento económico, fuentes de empleo y, por ese medio, grandes oportunidades de

desarrollo individual. Es así como a las personas que, por lo reducido de su ingreso, hoy no son contribuyentes, pasarían a serlo, bajo el entendido de que la política social compensaría ese desembolso.

El otro principio que tiene que ser incorporado en la estructuración de un sistema fiscal más eficiente y más efectivo que tiene que ver con el hecho de que México no es una isla en la inmensidad del océano, sino una nación cada vez más estrechamente integrada en los circuitos económicos, financieros y comerciales del mundo. Esta situación tiene una consecuencia práctica de enormes dimensiones: todas las empresas que comercian o tienen vínculos económicos con otras naciones requieren de un sistema fiscal que les permita evitar pagar impuestos dos veces, la llamada doble tributación. Es decir, el sistema fiscal mexicano debe ser razonablemente similar al de las naciones con quienes se comercia o los empresario mexicanos se encontrarán con que los impuestos que pagan en un país no son acreditables en otro, lo que elevaría el costo de sus productos o servicios, en detrimento de su competitividad. La estrategia de recaudación que el país decida emprender puede resultar en un esquema mucho más simple, mucho más realista y eficiente del que hay, pero no puede ser dramáticamente distinto en concepto general. Sino que debe de ser un espejo del sistema fiscal de nuestros socios comerciales y de inversión. La efervescencia en materia fiscal es casi universal y por lo mismo no hay razón para

cerrar la puerta a cambios fiscales que pudiesen tener acogida favorable en otros países a pesar de las diferencias existentes de entrada.

La complejidad del fisco mexicano es total y absolutamente indescriptible. Pero el origen de esa complejidad yace en un lugar distinto al que típicamente se reconoce. Parte de la complejidad se deriva de los impuestos mismos, pero el principal problema reside en los mecanismos diseñados para mejorar la fiscalización que no hacen sino complicar (y encarecer) el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Aunque el número de impuestos es menor al que típicamente caracteriza a los sistemas fiscales alrededor del mundo, su estructura muestra repetidos intentos por recaudar más sin tener que ganar el favor popular.

En el entendido que el problema político de credibilidad y transparencia en el uso de los recursos públicos se resolviera, la solución integral al problema fiscal requeriría entonces de la racionalización de los impuestos existentes para hacerlos más equilibrados y la simplificación en el cumplimiento de todas las obligaciones fiscales. Aun así, sin un pacto político de por medio entre los diferentes niveles de gobierno que existen en nuestro país, que busque resolver problemas fundamentales como las contradicciones en el sistema fiscal, la arbitrariedad y la complejidad del mismo; la Reforma Fiscal Integral será solo un sueño más en este México rezagado pero querido.

BIBLIOGRAFIA

- Allan, Charles M. " La teoría de la tributación". Ed. Alianza, 1974.
- Arriaga Conchas, Enrique. " Finanzas Públicas en México" I.P.N. 1991.
- Ayala Espino, José. " Economía Pública". Facultad de Economía, UNAM.1997.
- Bettinger, Hebert. " El sistema fiscal mexicano". Ed. Cal y Arena, 1995.
- Carciofi, Ricardo. Et. Reformas Tributarias en América Latina". 1994.
- Código Fiscal de la Federación. Ed. Porrua, México, 1999.
- Damil, Mario. " Shock Externo y Desequilibrio Fiscal". Mimeo, 1994.
- Dam Amal, Arturo. 2 La Revolución Fiscal en México". Ed. Panorama, México, 1995.
- Estudillo, M. " Las participaciones a los Estados: clave de la coordinación fiscal en México". Vol.49 1990.
- Edwars, Sebastián. "Crisis and reform in Latin America" Oxford University, 1995.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrua,1998.
- Mansell, Carstens Catherine. " Las nuevas finanzas en México". Ed. Milenio, México1992.
- Musgrave, Richard. " Hacienda Pública, Teoría y Practica" .1991.

- Paulsen, Andreas. " Teoria General de la economía". Tomo IV. UTEHA. México, 1955.
- Romero Said y asociados. "Reformas Fiscales".1994.

HEMEROGRAFIA

- Garcia Alba, Pascual. "El impuesto a la renta de las empresas en México". En: Ejecutivos en Finanzas, octubre 1995.
- Gil Diaz, Francisco. "La competitividad Internacional de la legislación tributaria en México". En: El mercado de valores, num.2, enero 15, 1992.
- Gil Diaz, Francisco. "Reforma Fiscal 1992". En: El mercado de valores. Num3, febrero 1 de 1992.
- Ortiz Ruiz, Miguel. "La Recaudación Federal Participable". En: Revista Indetec, núm. 82, mayo – junio 1993.
- Plascencia Rodríguez, José Francisco." La imposición local en los países miembros del TLC". En: Revista Indetec, núm. 89, julio – agosto 1994.
- SHCP. Revista Informe Hacendario.

BIBLIOGRAFIA

- Allan, Charles M. " La teoría de la tributación". Ed. Alianza, 1974.
- Arriaga Conchas, Enrique. " Finanzas Públicas en México" I.P.N. 1991.
- Ayala Espino, José. " Economía Pública". Facultad de Economía, UNAM.1997.
- Bettinger, Hebert. " El sistema fiscal mexicano". Ed. Cal y Arena, 1995.
- Carciofi, Ricardo. Et. Reformas Tributarias en América Latina". 1994.
- Código Fiscal de la Federación. Ed. Porrua, México, 1999.
- Damil, Mario. " Shock Externo y Desequilibrio Fiscal". Mimeo, 1994.
- Dam Amal, Arturo. 2 La Revolución Fiscal en México". Ed. Panorama, México, 1995.
- Estudillo, M. " Las participaciones a los Estados: clave de la coordinación fiscal en México". Vol.49 1990.
- Edwars, Sebastián. "Crisis and reform in Latin America" Oxford University, 1995.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrua,1998.
- Mansell, Carstens Catherine. " Las nuevas finanzas en México". Ed. Milenio, México1992.
- Musgrave, Richard. " Hacienda Pública, Teoría y Practica" .1991.

DOCUMENTOS

- Alesna, Alberto. " Modelos Políticos de Política Macroeconomía y Reforma Fiscal". Harvard, 1991.
- Boodway, Roban y Ruberts, Sandra. " La Reforma de Sistemas Fiscales sobre desarrollo y economías de mercados emergentes, una perspectiva del federalismo". Banco Mundial, 1994.
- CEPAL. "Panorama económico de América Latina. Caso de México". 1992.
- Owens , J. "Reformas Impositivas Recientes". OECD, París 1990.
- SHCP. Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Publicas y la Deuda Pública".
- Tobin, James. " Tax the speculators". Financial Times, núm. 22, diciembre 1992.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980 – 1999.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Leyes de Ingresos 1994- 2000"
- Presidencia de la República, Informes de Gobiemo 1994 – 2000