

00821
172



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo académico

NOMBRE: Francisco Javier Torres Vega

FECHA: 114 / Julio '03

FIRMA: [Firma]

PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA IMPOSITIVO DE MEXICO

EJEMPLAR UNICO

Ensayo, que para obtener el título de LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA

FRANCISCO JAVIER TORRES VEGA

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Asesor: Lic. Sergio Javier Meraz Martínez

Ciudad Universitaria, D. F., Julio del 2003.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Justificación.	3
Hipótesis.	5
Introducción.	7
1. La distribución de la renta nacional y la concentración de la recaudación fiscal.	9
1.1. La distribución de la renta nacional.	10
1.2. La concentración de la recaudación fiscal.	13
2. Los regímenes especiales de tributación.	16
2.1. Exenciones fiscales.	17
2.2. subsidio y prebenda fiscal.	18
2.3. Condonación y amnistía fiscal.	19
3. La economía informal.	21
3.1. Efecto sobre la distribución de la renta nacional.	23
3.2. Efecto sobre el nivel de los salarios.	23
3.3. Efecto sobre el nivel de la productividad.	24
4. Federalismo fiscal.	26
4.1. La carga de la recaudación fiscal.	27
4.2. Centralización del gasto.	29
5. Breve Consideración.	31
Bibliografía	34

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

JUSTIFICACION.

El ensayo aquí propuesto es un ejercicio esencial para ordenar y jerarquizar los hechos de nuestra realidad nacional en relación con las variables fundamentales de la economía y que caracterizan una situación determinada, en este sentido, los diferentes entornos económicos en que se produce la escasa recaudación tributaria, y que nos interesa analizar, tienen características particulares definidas fundamentalmente por la baja capacidad económica y social para generar los ingresos fiscales suficientes para financiar el desarrollo económico del país.

Esta iniciativa es un acercamiento al análisis del conjunto de circunstancias que conforman los principales problemas estructurales que le generan a nuestro sistema impositivo, este bajo potencial de recaudación tributaria se refleja ineludiblemente en un menor gasto público y de esta manera afecta la inversión social necesaria para financiar un desarrollo equilibrado, en esta dinámica, estos fenómenos paulatinamente van erosionando la capacidad de gestión económica del Estado mexicano para intervenir en la vida social y económica.

La baja capacidad económica para contribuir fiscalmente en el desarrollo es un fenómeno social asociado a la pobreza generalizada en nuestro país, dentro de una amplia gama de enfoques, esta situación condiciona una reforma fiscal integral fundamentalmente por: a) la relación entre el carácter desigual que adquiere la distribución de la renta nacional y la alta concentración de la recaudación fiscal, como veremos, ambos hechos se combinan para no permitirle al Estado mexicano superar los bajos niveles de recaudación fiscal; b) la desigualdad tributaria que producen los regímenes especiales de tributación, generada fundamentalmente por la practica de una política tributaria insuficiente de intervención estatal, que nulifica las condiciones teóricas del modelo de libre competencia y por tanto el desarrollo equilibrado de nuestro sistema tributario; c) la insuficiencia estatal para formalizar a un empobrecido sector informal de la economía que es incapaz de aportar recursos fiscales; d) la desigualdad del desequilibrio económico y político que se da entre los distintos niveles de gobierno de los que integran el pacto federal, originados básicamente por el reparto de las fuentes de recaudación (ingresos) y su ejercicio (gasto).

La práctica tributaria debe ser justa en su manera de tratar a los individuos, esto es, que desde el punto de vista de la aplicación de impuestos todas las personas deben recibir un mismo trato, sin distinción. En realidad este principio de equidad en los sistemas impositivos pierde su contenido porque no existen sujetos semejantes y su efecto será distinto entre personas distintas. La justicia fiscal "es un principio normativo que deben perseguir los sistemas tributarios para tratar justamente a los contribuyentes que no son iguales."¹

¹ Ayala Espino José. Diccionario moderno de la economía del sector publico. Edit. Diana. Primera edición 2000. p 158.

En este sentido la sociedad tiene que considerar especialmente a los miembros mas pobres, débiles y menos capacitados, tal como lo establece J. Rawls en su Teoría de la Justicia, que parte de la igualdad de libertades de los individuos como principio básico que permite instaurar una segunda regla con carácter eminentemente redistributivo a fin de equilibrar la desigualdad social y evaluarlas desde la condición de los menos favorecidos. Estos principios básicos de la justicia son aplicables con toda propiedad a los sistemas tributarios. Si nuestro sistema impositivo, por muy bien organizado que este es injusto desde el punto de vista de los mas pobres este debe ser eliminado, porque ninguna catástrofe de la naturaleza ocasiona mas daño al ser humano que la injusticia que genera.

Este análisis esta elaborado desde esta perspectiva, la relación entre las variables citadas nos permitirá aportar elementos de juicio sobre algunos aspectos de la rígida dinámica en que se desenvuelve nuestro sistema impositivo, el cual desde hace décadas resulta ya insuficiente para atender las necesidades mínimas de la gran mayoría de la población en materia de salud, vivienda, educación...etc., elementos fundamentales del bienestar social, por lo que es necesario hacer un replanteamiento general de la política económica, y en particular en el proceso de análisis de la reforma fiscal, esta se debe abrir a la discusión los problemas estructurales que inciden directamente en una baja recaudación tributaria la que resulta insuficiente para propiciar un proceso sostenido de crecimiento económico, se requiere de más ingresos públicos y ante la inelasticidad de los mismos, esto solo puede lograrse mediante una mejor recaudación, aumentando los impuestos, recurriendo al endeudamiento externo o bien emitiendo moneda.

Refiriéndonos a la primera figura, es decir, para lograr captar un mayor volumen de recaudación fiscal, estamos obligados básicamente a realizar una reforma fiscal que introduzca nuevas reglas de gestión tributaria y de responsabilidad social de nuestras instituciones en beneficio de los menos aventajados, principio universal de racionalidad económica que debe regir todo tipo de cambio propuesto por las reformas estructurales y que tienen que ver con el modelo de desarrollo económico vigente, el cual sin ingresos tributarios crecientes en comparación al incremento de la población en condiciones de pobreza son parte de un mismo problema, es decir, la baja capacidad económica y social para generar ingresos fiscales bloquean las intervenciones eficientes del Estado en la economía, además en tanto no existan las condiciones que mitiguen el contraste social estará en juego su propia subsistencia.

La estrategia alternativa de desarrollo de nuestro sistema tributario esta basada en la reactivación de la economía nacional, esto incluye una nueva relación entre Estado y ciudadano que garantice la libertad de conocer y discutir abiertamente los temas nacionales entre ellos la reforma fiscal, misma que deberá reivindicar el papel central del Estado como regulador de la política económica a fin de compensar la insuficiencia del mercado y resolver la baja actividad económica, el desempleo y la pobreza.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

HIPÓTESIS.

A partir del anterior enunciado, el presente trabajo de investigación se organizó exponiendo una hipótesis de carácter general que nos permita el establecimiento de las relaciones entre las variables y categorías económicas seleccionadas, al tiempo que se constituyen en las unidades del análisis nos dejarán explicar el fenómeno objeto de este estudio.

El conjunto de elementos que caracterizan al actual sistema tributario y su relación con la economía nacional han condicionado que las múltiples modificaciones impositivas, con variados y a veces contradictorios fines, no hayan resuelto el problema de fondo, aquel que se refiere a la cobertura de las responsabilidades progresivas del Estado y su escaso ingreso tributario con el fin de garantizar en términos satisfactorios los niveles mínimos de bienestar social.

La incapacidad estructural de nuestro sistema impositivo esta generada por la presencia de contradicciones sociales que simultáneamente son resultado de las relaciones económicas que existen entre los factores de la producción, esto consecuentemente ha inducido la baja capacidad económica y social para generar los ingresos tributarios suficientes para sustentar un proceso sostenido de crecimiento. La presencia de una pobre magnitud de ingreso estatal afecta directamente la asignación y distribución del gasto público, así como otros grandes agregados económicos relacionados con la producción y el consumo, pero "la existencia de contradicciones en el seno de un sistema no significa que este condenado a la parálisis. Ciertas contradicciones son constitutivas de un sistema y le proporcionan durante cierto tiempo su dinamismo."²

El lento crecimiento económico de México ha permitido que nuestro procedimiento impositivo se encuentre rebasado por abrumadores índices de pobreza y subempleo, no ha proporcionado una oportuna expansión del sistema de ingresos estatales, ni el reparto equitativo del precario gasto público entre la población, sumado a que cada vez es más evidente el deterioro de la economía nacional, cada vez se complica más la gestión económica, social y política del Estado mexicano, quien tiene frente así mismo fuertes condicionantes para hacer los cambios necesarios a las reglas del juego, las inercias de nuestro modelo económico le resultan demasiado pesadas para tener resultados visibles en el corto plazo tal como demanda una población mayoritariamente abrumada por la pobreza.

La superación de los elementos fundamentales que condicionan los problemas estructurales y que afectan al sistema tributario mexicano está determinada por una serie de medidas que combinen: una superación del nivel histórico de la recaudación tributaria, junto con una mayor productividad del gasto público y esto solo es posible

² Godelier Maurice. Racionalidad e irracionalidad en economía. Edit. Siglo XXI. p 307.

lograrlo con cambios que implican fundamentalmente la base de una reforma fiscal integral, objetiva y dinámica.

En este sentido el proceso de desarrollo de una reforma tributaria solo será posible si entre otras cosas logra ir superando de manera paulatina las siguientes restricciones:

Primera: Impulsar la reactivación económica con el fin de recuperar la capacidad de gestión del Estado mexicano e impulsar una política de tributación suficiente que supere las históricas bajas tasas de crecimiento, cuestión que habrá de resolver al mismo tiempo con los altos niveles de concentración de la distribución de la renta nacional, así como de la recaudación fiscal.

Segunda: Sin duda uno de los problemas de fondo que habrá que superar el proceso de reforma fiscal es la enorme brecha de la concepción que ha tenido el Estado mexicano entre las pautas del desarrollo económico y las consecuencias de su práctica de política tributaria. Los regímenes especiales de tributación diseñados para la consolidación de los sectores prioritarios han erosionado paulatinamente al sistema fiscal mexicano, constituyéndose en procedimientos insuficientes e ineficaces de intervención económica estatal para lograr metas mínimas de bienestar de la población de los sectores protegidos. Por la desigualdad social que generan, existen propuestas de importantes organismos financieros internacionales para eliminar este tipo de tributación, medida que afectaría por un lado precisamente la conformación de las condiciones económicas para las que fueron creadas, por otro lado, su permanencia permite que causantes físicos y morales de altos ingresos operen en condiciones de monopolio y que prácticamente no paguen impuestos nulificando el equilibrio competitivo del libre mercado y la expansión equilibrada del sistema tributario.

Tercera: El incremento paulatino del tamaño de la economía informal es resultado inevitable de la dinámica del proceso de desarrollo económico adoptado por nuestro país. A pesar de la magnitud de su aportación al PIB, el sector se encuentra fuera de la normatividad debido a la gran dispersión que presentan sus ingresos para generar algún beneficio tributario adicional, así como por su relativa autonomía financiera. Entre mayor sea el reparto inequitativo de los bienes, menor es la capacidad del Estado para aminorar los efectos negativos del sector que presiona sobre la distribución del ingreso nacional, el nivel de los salarios y la productividad.

Cuarta: La autonomía financiera basada en la descentralización de las facultades tributarias de los que integran el pacto federal, se encuentra sometida a una dinámica muy rígida que se establece entre dos variables: a) que la cantidad y calidad de los ingresos fiscales a descentralizar no vulnere la capacidad de las finanzas públicas federales y b) que la cantidad y calidad del gasto restituya la dignidad tributaria de las autoridades locales para la colección de impuestos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN.

El presente ejercicio tiene por objetivo exponer un análisis sobre los principales problemas estructurales que enfrenta nuestro sistema impositivo, es decir, la baja capacidad económica y social para generar impuestos es un fenómeno que no permite la expansión tributaria e impide la eficiente gestión económica del Estado para propiciar un ritmo de desarrollo económico continuo.

La investigación se dividió en cuatro capítulos de análisis y uno más que nos permitirá concluir y recomendar algunas propuestas que debe contemplar una reforma fiscal. En cada uno de estos apartados se trata de identificar y determinar desde una perspectiva diversa la conformación de un grupo bien definido de dificultades tributarias que enfrenta nuestro régimen fiscal y su incidencia en la generación de la baja recaudación estatal. Los temas que se plantean enseguida, constituyen en sí mismos áreas de estudio claramente delimitadas con características y circunstancias propias que las hacen distintas, pero que al tiempo que se complementan en un conjunto de variables económicas, políticas y sociales que inciden en la constitución de un importante fenómeno estructural de la economía nacional que no permiten la expansión de los ingresos tributarios y por supuesto la adecuada cobertura del gasto público.

En el primer capítulo de este ensayo se pretende el planteamiento de uno de los principales problemas estructurales que afectan a nuestro sistema impositivo, es decir, la alta concentración que presenta la distribución de la renta nacional le genera al Estado mexicano una baja capacidad de negociación para expandir el sistema tributario entre más grupos sociales. Paralelamente a este fenómeno se reproduce también una concentración de la recaudación tributaria cuyo monto resulta francamente insuficiente para instrumentar y desplazar políticas públicas de continua redistribución de la riqueza, que permitan equilibrar el contraste social e incorporar al sistema económico y por ende al sistema tributario a grupos sociales e individuos, que en igualdad de circunstancias cuenten con capacidad económica para generarle al Estado mayores ingresos. Así pues, en este primer apartado se trata de mostrar que entre mayor es el nivel de concentración de estas variables, menor es la capacidad del Estado mexicano para aumentar la recaudación fiscal y por tanto propiciar el desarrollo económico.

El segundo capítulo es un acercamiento al análisis de los regímenes especiales de tributación, los cuales están diseñados para la consolidación económica de las actividades productivas consideradas prioritarias, mismos que se han multiplicado mermando la capacidad del sistema tributario mexicano para recaudar ingresos. Por el manejo discrecional que se hace de exenciones, prebendas, condonaciones y amnistías fiscales, paulatinamente el grueso de la tributación se ha dejado de captar, creándose con ello un conflicto estructural entre la eliminación de todo el esquema de deducciones acumulado durante en décadas, como lo sugieren diferentes organismos financieros internacionales, lo cual afectaría las condiciones económicas óptimas para

que los sectores protegidos obtengan capacidad competitiva para generar ingresos estatales suficientes para financiar el desarrollo nacional.

El tercer capítulo está orientado a analizar el problema que representa la economía informal para el sistema tributario, los ingresos precarios de los trabajadores informales contrasta con la aportación total del sector al PIB, pero la dispersión de las rentas que percibe una numerosa población que participa el sector, no le permite al Estado la expansión del sistema tributario sin dejar de incurrir en el déficit fiscal que le significa la falta de recursos económicos y administrativos para incorporar al sistema tributario a este importante conjunto de la economía nacional. El crecimiento del sector está ligado a la dinámica de la economía, cada vez son más los desplazados de la economía formal y cada vez más se deterioran los ingresos, los salarios y la productividad nacional. En este apartado resumiremos sus efectos.

El tema del cuarto apartado, pretende un acercamiento al análisis de algunos aspectos en que se desenvuelve el federalismo fiscal y las relaciones del proceso de descentralización de la recaudación y del gasto fiscal. La baja capacidad económica y social para generar impuestos dificulta al Estado la provisión en términos de cantidad y calidad, de infraestructura y satisfactores en los rubros sociales generándose continuos planteamientos por un nuevo equilibrio federal sobre todo el que se refiere a el reparto de las fuentes de recursos tributarios, cuyo nivel general está cada vez más bajo con respecto al PIB y con esto la gestión estatal es cada vez más deficiente para implementar cualquier proceso de desarrollo sostenido. En las actuales circunstancias, la distribución y ejercicio de los recursos sobre todo aquel que se refiere al gasto social y cuya razón de ser es acelerar las pautas del desarrollo económico, por lo que, la inversión pública debe tener un nivel óptimo para alcanzar el beneficio social más alto. La percepción social que se tiene del ejercicio de los recursos públicos, así como de la rendición de cuentas, son elementos que deben ser conceptuados como asuntos prioritarios para resolver la certeza a los contribuyentes y la certeza económica de las instancias involucradas en la promoción del desarrollo.

En el quinto apartado se reserva para plantear una breve consideración en términos generales. La economía nacional y el sistema tributario en lo particular no pueden asegurar la adecuada cobertura de inversión pública para propiciar el crecimiento, en las actuales circunstancias es inevitable plantear un nuevo ordenamiento de los problemas nacionales, revisar la política económica y la reforma fiscal junto al análisis del papel que juega el Estado en la economía y el patrón de crecimiento adoptado hasta nuestros días, que al final de cuentas, es lo que ha propiciado la incapacidad estructural para generar los ingresos suficientes para sostener el proceso de desarrollo económico.

1.- La distribución de la renta nacional y la concentración de la recaudación fiscal.

En economía el concepto acerca de la distribución de la renta nacional se refiere a la etapa que le designa el proceso de la producción a la estructura de la división del producto resultante de la combinación de los factores productivos que contribuyen a la producción a cambio de una retribución. Este proceso de asignación a los factores por su participación de los resultados de la producción es lo que se denomina la distribución de la renta, fenómeno fundamental de la economía de mercado.

El conjunto de medidas estatales encaminadas a intervenir sobre la estructura de la división de la renta nacional entre los diversos factores de la producción o bien entre los grupos sociales que intervienen en ella son las denominadas políticas públicas y por lo general conllevan propiedades de carácter redistributivo del ingreso, que se manifiestan en las propuestas estatales de desarrollo económico y se les mide en términos del bienestar social alcanzado. En el detalle los fines que persigue la política económica es un catálogo heterogéneo ligado al destino y orientación que se le da a la renta nacional, los niveles de renta y los grupos sociales que las perciben. Actualmente no se dispone de ningún método para determinar la productividad de la política económica que el mejoramiento sostenido del bienestar de la población.

Es aquí donde a "la política corresponde contrarrestar institucionalmente las arbitrarias contingencias de la vida."³ sin duda, nadie es merecedor ni culpable del hogar en el que nace, nadie merece la riqueza o la pobreza de sus padres, las instituciones sociales deben corregir esta arbitrariedad, "una de las causas de los fracasos y conflictos de las políticas económicas es que éstas ponen el énfasis en buscar la eficiencia y la estabilización macroeconómica, pero se olvidan de la equidad social."⁴ Existe pues coincidencia en que lo equitativo de las políticas públicas son el factor fundamental para lograr darle viabilidad al bienestar social. Las medidas de política pública a que mas frecuentemente se recurre tienen un carácter tributario y están implementadas para gravar aquellas formas productivas y de distribución que se consideran inconvenientes o bien a desgravar las actividades económicas eficientes.

En el caso del crecimiento económico de nuestro país, desde los años del modelo industrial de sustitución de importaciones hasta el presente, la política económica ha mantenido una distribución de la renta nacional notablemente irregular lo que ha caracterizado a nuestra actual sociedad, con un amplio espectro de desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales, al tiempo que crece desmesuradamente la pobreza y la exclusión social. Esta desigualdad de la distribución de la renta nacional se ha originado por una diversidad de factores pero sobre todo por el limitado acceso a

³ Silva Herzog Márques. El modesto liberalismo de Jhon Rawls. <http://www.débate.com.mx>. 2 de diciembre del 2002. opinión.

⁴ Stiglitz Joseph. Impulsar la equidad social. <http://www.efinanciero.com.mx>. economía 19 diciembre 2002.

satisfactores esenciales relacionados con la calidad de la educación, la salud y la vivienda.

En estas circunstancias nuestra sociedad está caracterizada por su incapacidad económica para generar los ingresos fiscales necesarios con el fin de enfrentar de manera eficaz la pobreza. La concentración de la distribución de la renta nacional junto al escaso universo de contribuyentes que este fenómeno origina, son hechos cuya influencia condicionan cualquier gestión del Estado mexicano para implementar los cambios que se requieren en materia de política tributaria y propiciar un desarrollo económico equilibrado.

En las siguientes líneas trataremos de apuntar brevemente como es que la expansión del sistema tributario está sujeta a una continua agudización de los fenómenos relacionados con la distribución de la renta nacional y de la concentración de la recaudación fiscal.

1.1.- La distribución de la renta nacional.

Debido a las circunstancias económicas de nuestro desarrollo económico en México se ha generado una estructura sumamente desequilibrada de la distribución de la renta nacional. Por un lado se presenta muy concentrada en un reducido grupo ubicado en la cúspide de la escala social, y en contrapartida tenemos altos niveles de pobreza que afectan ya a más de la mitad de la población mexicana. La problemática importante que surge de ésta situación y que este análisis quiere destacar, es que el Estado no tiene la capacidad de dispersar entre los diferentes grupos sociales, una política de expansión de la recaudación fiscal con carácter redistributivo del ingreso nacional, ante la falta de disposición de unos y la penuria económica de otros.

Según los cálculos del INEGI, "en el año 2000 tan solo el 20% de las familias concentraba más del 54% de la renta nacional."⁵ Para el cierre del año 2002 prevalece una marcada tendencia a la desigualdad de la distribución pues "2.5 millones de familias con mayores recursos concentran el 35.6% del ingreso, mientras que casi 15 millones de hogares mas pobre solo absorben el 26.8% del ingreso total."⁶ Este fenómeno de las altas tasas de concentración del ingreso en unas cuantas manos es lo que le ha generado al Estado mexicano un grado muy alto de vulnerabilidad a los programas implementados para recaudar más ingresos fiscales frente a los tenedores de la riqueza nacional, quienes no están dispuestos a renunciar a su posición privilegiada a favor de los grupos mas necesitados, es claro que no tienen un proyecto económico para México quieren exclusivamente condiciones en que la inversión y las altas ganancias fluyan y nada más. En esta resistencia egoísta pueden debilitar

⁵ Sodí de la Tijera. Gravar a los ricos. <http://www.noroeste.com.mx> 14 de junio 2001.

⁶ INEGI. Encuesta Nacional de ingreso-gasto de los hogares 2002. <http://www.elnorte.com.mx> 18 de junio 2003.

cualquier intento del Estado por gravar con impuestos la acumulación del capital, con la sola amenaza de sustraer de manera vertiginosa y masiva capital e inversiones del país, mediante el anonimato de las acciones (títulos al portador), y con las ventajas que les da la certidumbre y estabilidad financiera que se ofrecen en otros mercados financieros mundiales.

La vulnerabilidad del Estado mexicano para recaudar impuestos frente al capital no es su característica exclusiva, actualmente también los países industrializados y los que están en vías de desarrollo se ven presionados para crear normas y tasas de impuestos en el mundo dinámico del comercio electrónico y para detectar los veloces movimientos financieros, así se reconoció recientemente en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, N.L. bajo los auspicios de la ONU.

En el otro extremo de la escala social y económica se presenta de diferente manera, la penuria acumulada de los grupos sociales es el obstáculo principal para expandir el sistema tributario en esa dirección, según los datos publicados por el Consejo Nacional de Población, desde año "1958 los sectores mas pobres apenas captaban un 15% del ingreso nacional, mientras los mas ricos obtenían en torno al 60% del mismo. Esa concentración de la riqueza fue disminuyendo muy lentamente hasta comienzos de los años ochenta, cuando esa proporción era del 50%. Ahora bien, el programa de ajuste impulsado desde 1982 parece que ha vuelto a aumentar levemente dicha concentración: a comienzos de los noventa los mas ricos obtenían el 53% del ingreso nacional."⁷ Según el mismo estudio de CONAPO, paralelamente desde 1989 el nivel de pobreza afectaba al 40% de los hogares y para 1992 cerca de la mitad de los hogares rurales se situaba bajo la línea de pobreza, la mayoría de ellas en condiciones de indigencia.

En la actualidad esta situación no ha variado sustancialmente según el INEGI, con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares correspondiente al año 2002, en los últimos dos años el 80 por ciento de las familias más pobres en México mejoraron su ingreso entre el 2.3 y 6.3 por ciento, en tanto que el 20 por ciento con mayores ingresos sufrió una caída del 7.7 por ciento en ese lapso. Sin embargo, expertos y académicos ponen en duda las mediciones en que se basa esta información pues persiste una marcada desigualdad social, puesto que no es posible mejorar el nivel de vida de la población cuando la economía nacional se encuentra en recesión desde finales del 2001. Según su propia información siguen siendo 2.5 millones de familias, las de mayores recursos, las que concentran el 35.6 por ciento del ingreso nacional, mientras que casi 15 millones de hogares, los mas pobres, sólo absorben el 26.8 por ciento del ingreso total, es decir, la pobreza continua en nuestro país en grados muy altos a pesar de los cambios en las reglas metodológicas para esconderla, gran parte de la población se encuentra bajo una peligrosa línea de pobreza.

⁷ Consejo consultivo del programa nacional de solidaridad. Estimación con base del censo general de población y vivienda 1990.

La línea de pobreza "expresa el nivel de vida mínimo para una sociedad determinada, de manera que los pobres y los extremadamente pobres son medidos en términos de esta línea."⁸ "Los pobres extremos son las personas que no tienen un nivel de nutrición suficiente, lo cual influye en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades tendientes a mejorar su situación, como la educación. Por tanto, la condición de pobreza extrema prácticamente impide cualquier movilidad social: los pobres extremos nacen y mueren por lo general en la misma situación."⁹

El motor fundamental para agudizar el fenómeno de la concentración de la renta nacional en unas cuantas manos entre otros factores, se ha generado por: a) las crisis económicas sexenalmente recurrentes; b) al declive de los sectores industriales tradicionales (agroindustrias, manufacturas...etc.), generado por la apertura comercial vía los TLC en general; c) al desarrollo de nuevos sectores tecnológicos que ha permitido una acumulación considerable de capital en un tiempo relativamente breve, "No hay nada que estimule tanto el crecimiento de la economía capitalista como las innovaciones altamente exitosas. Eso ocurrió con los ferrocarriles en el siglo XIX y con los automóviles en el XX. El análisis del papel de los grandes ciclos de innovación en el desarrollo capitalista lo muestran magistralmente Paul Sweezy y Paul Baran en su obra de los años 60, Capital monopolista."¹⁰ ; d) la tendencia a disminuir la tasa del impuesto sobre la renta (ISR) a la acumulación capital; e) la tasa cero para las grandes transacciones financieras.

El trato preferencial al gran capital se evidencia en la nula tasa impositiva a oferentes y demandantes que operan los mercados financieros. "Según un estudio de la calificadora Merrill Lynch, en una muestra de 35 países, México entre otras circunstancias, ocupa en la capitalización del mercado accionario el quinto puesto."¹¹

En la actual coyuntura el contraste social, es decir, la brecha que divide entre ricos y pobres ha ido aumentando considerablemente. Las últimas mediciones oficiales sobre la pobreza en nuestro país hace unos cuantos meses, avalada por la SEDESOL, se reconoció un mínimo de 55 millones de mexicanos que obtienen ingresos mensuales que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas y por tanto, no podrán tributar nunca bajo ningún régimen fiscal, es decir, con el 53.7% de la población en condiciones de pobreza económica y social, nos refiere como una sociedad incapaz de generar los ingresos fiscales suficientes para revertir la situación de los más pobres en la estructura de la distribución de la renta.

Las comparaciones nos permiten medir resultados de la política económica en términos de distribución de la renta, nuestro país es clasificado como la décima economía del

⁸ Ayala Espino José. Economía del Sector Público Mexicano. Edit. Esfinge. p. 608.

⁹ Ayala E. J., op. cit., p. 609.

¹⁰ Boltvinik Julio. La economía moral. <http://www.jomada.unam.mx> opinión 27 dic. 2002.

¹¹ Cordera Campos Rolando. Ilusiones y preocupaciones: La impertinente realidad. <http://www.jomada.unam.mx> opinión 28 Octubre 2001.

mundo, mientras que por el concepto del ingreso per cápita nos corresponde el lugar número treinta y uno, si nos referimos a otras variables económicas internacionales comparativas, la competitividad y la productividad económica así como la educación en nuestro país tienen un nivel muy bajo.

En términos de crecimiento del PIB, México ha logrado producir un mayor nivel de riqueza nacional, pero no ha sido suficiente la distribución social del producto, desde hace décadas se continúa con el mismo patrón de concentración de la renta y el número de pobres se sigue incrementado notablemente y con ello la penuria económica social generalizada incapaz de producir los ingresos tributarios suficientes para sostener el proceso de desarrollo.

1.2.- La concentración de la recaudación fiscal.

La política pública de estímulo fiscal a través de la exención tributaria al capital para que éste a su vez teóricamente multiplique entre otras cosas fuentes de trabajo, en nuestro país derivó en un paraíso fiscal para los titulares de la riqueza y en una carga muy fuerte para los causantes cautivos. Según estudio de la OCDE, "México es uno de los países que entre 2000-02 aumento la presión fiscal sobre los trabajadores con menores ingresos. La parte del ingreso destinado al pago de impuestos aumento en 1.5% en los últimos tres años."¹², generando con ello una estructura tributaria caracterizada por una fuerte concentración de la recaudación, que se evidencia cuando observamos por un lado, que el padrón de causantes de personas físicas de la SHCP asciende a 5.5 millones y la PEA supera los 34 millones de individuos. Por el lado de las personas morales el número registrado, gira entorno a las 550 mil empresas, mientras el INEGI reporta en sus Censos Económicos que el país cuenta con 2 millones 850 mil sociedades que realizan actividades económicas.

México también se caracteriza por una alta centralización industrial con el que se muestra el nivel de concentración de la recaudación fiscal, de acuerdo con las cifras oficiales el 99% de las empresas son consideradas como medianas, pequeñas y microempresas, el restante 1% corresponde a grandes organizaciones y a poderosos consorcios que tienen una posición de privilegio con respecto a la economía en su conjunto. Esta mínima parte de empresas se caracterizan por competir no solo por la venta de mercancías sino también por las fuentes de materias primas y energía, así como por las esferas de inversión de capital, son las únicas que por su capacidad económica han aprovechado el proceso de apertura e integración comercial global a través de los TLC. Como consecuencia de tener un alto nivel de concentración de la recaudación tributaria basada en un reducido número de causantes cautivos, denota una baja capacidad del Estado para recaudar impuestos lo que ha generado una estructura tributaria francamente insuficiente para mejorar los niveles de bienestar social.

¹² OCDE. infografia@debate.com.mx

En las últimas décadas ante esta insuficiencia de ingresos el Estado la ha sustituido principalmente por ingresos no tributarios, que consisten básicamente en dos renglones: por la venta de las empresas propiedad de la nación y por los ingresos provenientes de las ventas de petróleo y sus derivados. Esta última fuente actualmente representa más del 30% de los ingresos estatales es decir, los ingresos públicos en México reflejan una recaudación fiscal francamente dependiente de los precios del petróleo y por tanto sujeta a los vaivenes de la economía, la especulación y el lucro de los mercados internacionales.

En estas circunstancias al Estado mexicano le resulta perjudicial las constantes fluctuaciones en los precios del petróleo debido a que no puede programar con certeza un gasto presupuestal anual, y con mayor razón tampoco puede proyectar un presupuesto multiannual de largo plazo, generando con ello una errática práctica del quehacer de la política económica, lo cual se advierte en: a) las constantes rectificaciones de medición de variables económicas (la inflación supero con 1.5% lo propuesto para 2002); b) los pronósticos de crecimiento económico (el 2% de incremento del PIB proyectado para el 2002, terminó en 1.1%); y c) en los continuos recortes de presupuestos que se sucedieron a lo largo del ejercicio.

Cuando el precio del petróleo se encuentra a la baja se reducen los ingresos públicos y en consecuencia el gasto presupuestal, esta baja ha sido por décadas compensada con la imposición de mayores niveles de producción a la paraestatal PEMEX. Cuando el precio del petróleo sube, el ingreso no programado se deposita en un fondo de estabilización petrolera destinado a compensar, hasta ahora teóricamente, y para controlar las caídas del precio del producto, con el fin de evitar precisamente los ajustes del gasto público. Esta dependencia tributaria solo será posible revertirla si se consigue aumentar los ingresos fiscales de una manera sustancial de otras fuentes alternas de tributación. En la actual coyuntura debido a la alta cotización internacional del petróleo, los recursos captados por el Estado serán suficientes para remontar coyunturalmente su histórica ineficiencia.

Sin las percepciones petroleras, el Estado mexicano solo recaudaría por concepto de IVA (3.1%), ISR (3.7%) y otros ingresos tributarios como el ISAN y el IEPS el 11% del PIB¹³. La suma por ambos conceptos (tributarios y no tributarios) apenas alcanza el 14.8%, mientras que otros países con quien México se tiene tratos comerciales como con los miembros de la OCDE, la recaudación comprende entre el 45.4% (Bélgica) y el 36.4% (RU) del PIB. Si nos referimos a los miembros del TLCAN, Canadá recauda el 36.0% y los EU el 27.5%. Ahora con respecto a algunos países de América Latina con relativa similitud de tamaño en economía como Brasil, Argentina y Chile, ellos recaudan el 29.3% (1994), el 21.1% (1998), 20.8% (1998) respectivamente.

La discusión casi siempre gira en torno a la fuente de ingresos fiscales, no se puede resolver los grandes problemas de México con la sola medida de recaudación fiscal

¹³ Rubio Luis. Impuestos y ciudadanos. <http://www.nexos.com.mx> septiembre del 2000. p 4

petrolera, sobre la que no se tiene pleno control al estar sujeta a las fluctuaciones del mercado internacional. "La volatilidad petrolera actual se explica por dos elementos básicos: 1) fuerte desequilibrio entre el ascenso estacional de la demanda de crudo y petrolíferos y el nivel disponible en inventarios, el mas bajo en los pasados diez años; 2) la amenazante restricción de la oferta que significa el conflicto en Venezuela. Complicando aun mas las condiciones para la recuperación económica al aumentar los costos del gran conjunto de ramas y actividades económicas para las cuales este insumo es imprescindible: acero, vidrio, química y petroquímica, celulosa y papel e industria eléctrica."¹⁴

Adicionalmente, el ambiente de guerra en la zona petrolífera de oriente medio ocasiona que el flujo del hidrocarburo en el mundo se interrumpa generando con ello incertidumbre en las economías sujetas al circuito del dólar y con ello se afecta directamente el potencial de nuestro crecimiento económico, por otro lado con los actuales niveles de pobreza el mercado interno no es una alternativa ni en el corto plazo pues no tiene capacidad para sostener un nivel de actividad económica sin el estímulo del exterior.

El actual conflicto mundial expresa la necesidad de adopción de patrones de conducta mas exigentes de acumulación de capital, la globalización mundial precisa encontrar mercados e irremediabilmente se nos viene encima con toda su fuerza, las bondades teóricas del liberalismo económico no existen en ninguna parte del mundo y el desarrollo nacional necesita encontrar alternativas económicas para confrontar tal fenómeno. Aun con la aprobación de las propuestas reformas estructurales, sus resultados no se verán en el corto plazo para superar el modelo vigente desarrollo y fortalecer los niveles de bienestar nacional. La acusada debilidad de los ingresos gubernamentales, hace impostergable una reforma fiscal integral que defina un conjunto de estrategias de política económica de largo plazo para modificar la estructura que presenta el nivel de concentración de la distribución de la renta nacional y de la recaudación fiscal congruente con las necesidades y expectativas del desarrollo económico y social.

¹⁴ Rojas Nieto J. A. La alta volatilidad petrolera. <http://www.jomada.unam.mx> opinión 22 de diciembre del 2002.

2.- Los regímenes especiales de tributación.

Para todo sistema impositivo cuanto mayor sea el nivel de tributación en relación al de la renta nacional, más amplias serán las posibilidades del Estado de orientar la actividad económica como medio de alcanzar diversos fines dentro de la organización social. Los regímenes especiales de tributación como instrumentos de la política pública tienen como fin, al igual que toda actividad económica, situar el nivel de la producción lo más alto posible ya sea en términos de su volumen, composición o distribución. Referidos a los medios, los regímenes especiales comprenden un amplio esquema, de deducciones fiscales diseñadas para el fomento de las actividades económicas que se eligen como deseables y se concretan mediante la diferenciación fiscal con un mismo objetivo, que es la protección y consolidación económica de actividades productivas seleccionadas, mediante la regulación económica, que forma parte de la teoría de la elección pública.

En la teoría de la elección pública, la demanda se determina por el proceso político y la participación de los agentes económicos conforme al beneficio que reciben de manera individual frente a los costos que significa una determinada política pública propuesta por los políticos y burócratas. Por su parte la oferta se compone de las políticas públicas atractivas para los votantes.

En México los regímenes especiales de tributación son resultado de políticas públicas que fundamentalmente llevan la intención de promover la capitalización de los sectores primarios de la economía nacional, es decir, que la tributación fiscal no afecte el potencial de su eficiencia y modernización de la planta productiva. El diseño de la política de tributación especial ha originado diferentes medidas de participación social impositiva, históricamente los sectores primarios fueron protegidos por su original baja capacidad económica y social para generar ingresos fiscales, es decir, no pueden ser tratadas fiscalmente como cualquier otra actividad ya que además de los factores de la competencia del mercado, están sometidas a ciclos y elementos naturales difíciles de prever, en la actualidad tales intenciones continúan vigentes. Es por esto que "la compleja tarea de diseñar las distintas exenciones y gastos deducibles para lograr la mayor equidad distributiva, o determinados objetivos de carácter social, es una de las tareas más difíciles de los gobiernos."¹⁵

En el año 2002 "el gobierno federal captó 76 mil 870.4 millones de pesos menos que lo estimado en el presupuesto."¹⁶ Para el año en mención, los problemas más importantes que generaron esta situación fue el bajo crecimiento del país, aunado a que el Legislativo aprobó un presupuesto alejado de la realidad, pero además influyeron los amparos promovidos contra gravámenes como el crédito al salario, el impuesto suntuario y la gran deducibilidad que permiten los regímenes especiales.

¹⁵ Impuesto sobre la renta. Enciclopedia Microsoft. Encarta. En línea 2002 encarta.msn.es (11 Dic. 2002)

¹⁶ Hernández, Fausto. CIDE <http://www.efinanciero.com.mx> economía. 10 de febrero 2003

Las medidas de política económica a través de una gran variedad de regímenes especiales de tributación con el fin de lograr condiciones económicas óptimas de los sectores económicos para que adquirieran capacidad para generar ingresos estatales suficientes para financiar el desarrollo nacional, ha propagado un paraíso fiscal para los grandes causantes mediante una diversidad de protecciones de pago de impuestos provocando con ello el desequilibrio estructural del sistema tributario, donde no exento de presiones políticas y sociales, el grueso de la recaudación se pierde paulatinamente por el manejo discrecional que se hace a través de exenciones, prebendas, condonaciones y otras figuras fiscales, que brevemente comentaremos en los siguientes renglones.

2.1.- Exenciones fiscales.

Mediante el régimen especial de tributación el Estado mexicano originalmente exoneró del pago de impuestos a los ejidos, comunidades, uniones de ejidos, a las empresas y sociedades constituidas por avedados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo, las asociaciones rurales de interés colectivo, las unidades agrícolas industriales de la mujer campesina, colonias agrícolas y ganaderas y una diversidad de actividades económicas relacionadas con la agricultura, la ganadería, la silvicultura, el transporte, la acuacultura y la minería.

Según el INEGI, el conjunto de estas actividades productivas contribuyen al PIB con el 10%, y con el 25% del empleo en el país y prácticamente no pagan impuestos, por lo que la OCDE y otras corrientes de opinión, se inclinan por la eliminación total de los regímenes especiales de tributación, según sus cálculos, esta medida podría por sí sola incrementar los ingresos públicos a niveles similares al de otros países de América Latina.

En realidad las exenciones tributarias fijadas por los procedimientos impositivos son distorsionados por grandes empresas nacionales y extranjeras que por su tamaño, la calidad de su inversión y productividad no califican para ningún tipo de tratamiento impositivo especial, sin embargo, son registradas en los sectores a través del cual ejercen un control corporativo sobre una parte importante de la operación de empresas medianas y pequeñas, obstaculizando con ello la ampliación de las fuentes de recaudación fiscal. A este mecanismo deben sus ganancias empresas con capacidad económica y administrativa del tamaño como del Monte, Maseca, Cargill...etc., que prácticamente no pagan impuestos. "Las pérdidas fiscales por importaciones indebidamente autorizadas fuera de cuotas y sin pago de arancel en el año 2001 ascendió a 654 millones y medio de dólares, lo mismo ocurrió en el año 2002 que llegó a más de 128 millones y medio de dólares."¹⁷

¹⁷ Montemayor Carlos. Pobreza y publicidad. . <http://www.lomada.unam.mx>. 30 junio 2003.

Es indudable que las prerrogativas tributarias en que se amparan estas grandes empresas deben derogarse, el conflicto se presenta al anular todo el esquema de deducciones tributarias porque llevaría implícito el riesgo de afectar la creación de las condiciones de competitividad de las pequeñas y medianas empresas que participan en estos sectores productivos que se intenta proteger. Esta circunstancia es lo que pone en duda la proporcionalidad y aplicación de las medidas de política económica tributaria porque los sectores primarios actualmente no cuentan con la capacidad competitiva para solventar ningún proyecto de desarrollo nacional.

Más aún, México tiene firmados tratados comerciales con 31 países de América, Asia y Europa de manera tal que los sectores primarios deberán invariablemente que seguir contando con una política de tributación especial y de exención que les permita alcanzar mayores y mejores niveles de competitividad frente a los mercados internacionales. En la actual coyuntura dominada por los TLC, no hay un solo aval nacional que sustente la propuesta de una eventual desaparición del régimen especial de tributación, sería factor de grave desestabilización para el endeble sector alimentario nacional y los sectores vinculados a él. Tan solo en la agricultura existen más de 13 mil empresas agropecuarias y millones de productores que hasta hoy han contado con un tratamiento especial de tributación además con tales incentivos para apenas logran niveles muy pobres de subsistencia.

2.2.- Subsidio y prebenda fiscal.

Los subsidios y las prebendas fiscales están ampliamente diversificados en el sistema tributario, son resultado del carácter de la presión de todo tipo que ejercen las diferentes instancias económicas, políticas y sociales, como el congreso, los gobiernos estatales y municipales, las empresas públicas, el sector financiero, los trabajadores, los empresarios y partidos políticos, su fin es obtener como retribución la oportunidad política de la subvención fiscal.

Como se cito en el apartado anterior, el capital no paga impuestos, esto significa la existencia de reglas de exención de pago de impuestos para las ganancias obtenidas en bolsa de valores, en dividendos, en intereses recibidos, en donaciones y herencias, es decir, los contribuyentes ubicados en la cúspide del escalafón social y económico.

Para el presente año se aprobó una tasa simbólica del 0.5% sobre las utilidades de las sociedades de inversión, habrá que esperar para conocer el comportamiento del sector financiero porque esta medida entró en vigor el pasado mes de febrero. Por lo pronto, la presión del capital se refleja en las recomendaciones de las corredurías internacionales para insinuar otros mercados, porque desde su perspectiva no visualizan mejoría de la economía mexicana ya que no se cumplirán las metas oficiales en materia de inflación, crecimiento económico, tipo de cambio y empleo originadas por falta de solución al contenido de las reformas estructurales propuestas, entre ellas la fiscal.

Con la aprobación de la Ley de Ingresos del 2003, se acordó las siguientes prebendas: a) los bonos, las gratificaciones, los aguinaldos y demás ingresos extraordinarios de los funcionarios públicos y de la clase política del país, quedaron fuera del esquema de tributación del ISR, una verdadera reforma fiscal sin duda debe revisar los costos de la burocracia y evaluar su actuación independientemente de la resolución de la Suprema Corte de Justicia que los exenta de aportar al fisco; b) por disposiciones del Ejecutivo a través de la SHCP se devolverán a revistas mediante subsidios lo equivalente a la tasa cero, revirtiendo lo que el Legislativo instruyó en el presupuesto fiscal para el 2003; c) por otro lado también exime a los sindicatos obreros y a organismos que los agrupan a llevar contabilidad y expedir comprobantes fiscales de los ingresos provenientes del pago de las empresas por contrato colectivo.

Estos hechos reflejan la discrecionalidad política con que se manejan las cuestiones tributarias, actualmente se ponen de manifiesto porque este año se considera será predominantemente electoral, resulta evidente que las cuestiones fundamentales del poder político se imponen por sobre el déficit fiscal que significan los subsidios de todo tipo a la carga impositiva.

2.3.- Condonación y amnistía fiscal.

Las condonaciones y amnistías de pago de obligaciones fiscales registradas como pasivos son procedimientos discrecionales a los que recurren periódicamente tanto el Ejecutivo como el Legislativo. Tienen por objeto apoyar el fomento económico, pero sobre todo una más rápida recuperación económica sectorial y de las cadenas productivas. Sin embargo, estos programas y otros similares que se han implementado en el curso de la historia, han resultado altamente contraproducentes en el mediano y largo plazo pues nunca han garantizado un mejor comportamiento de los tenedores del capital para cumplir con el pago de los impuestos, ni refleja un aumento sustantivo de la base tributaria. En el corto plazo estos procedimientos pueden traer un aumento coyuntural de la recaudación tributaria pero en detrimento de futuros cumplimientos.

El Estado mexicano fomenta de esta manera la cultura del incumplimiento tributario con programas como cuenta nueva y borrón, legalización de vehículos de contrabando, regularización de usuarios clandestinos de energía eléctrica, etc., los costos derivados de esta política pública se transfieren a administraciones futuras, pues afectan la imagen de la autoridad y desmotivan a los causantes cumplidos. Ninguno de estos programas han demostrado su efectividad, solo han servido para limpiar el padrón de causantes y mostrar un menor grado de evasión fiscal, porque el contrabando de vehículos no se ha detenido y el costo de las tarifas eléctricas por el contrario ha incrementado el robo de energía tanto en casa habitación, como en comercio e industria.

Más que condonaciones y amnistías fiscales manejados de manera discrecional, se necesitan programas integrales de apoyo a los sectores primarios, incluyendo la

reconversión productiva para poder estar en condiciones de generar ingresos tributarios suficientes para financiar el desarrollo nacional y enfrentar la competencia económica que significa la entrada en vigor a plenitud de los TLC.

3.- La economía informal.

La economía informal es un fenómeno estructural ligado al resultado de la dinámica del proceso de desarrollo económico guiado principalmente por las leyes del mercado, que ha llevado a desviaciones progresivas del equilibrio social. Su origen se debe fundamentalmente a la incapacidad de la política económica para generar las suficientes oportunidades de empleo e ingreso en el mercado formal de la producción.

El intento por diferenciar la economía informal de la formal es frecuentemente ineficaz ya que ambos conceptos se confunden en un sistema operado por agentes económicos que llevan a cabo la producción bajo las condiciones de libre mercado. La economía informal es el conjunto de actividades de la producción de bienes y servicios que se sustrae total o parcialmente del sistema tributario generada, entre otras cosas, por la ausencia de registros de carácter legal y fiscal. Es frecuente también que se le relacione indebidamente con las actividades de la economía subterránea, concepto que lleva implícito lo incorrecto desde el punto de vista social y jurídico, la cual esta constituida por el contrabando, el robo organizado, el narcotráfico...etc., que representan formas abstractas ligadas al sistema económico exclusivamente por las distorsiones que producen en el mercado.

Así como la economía informal funciona en forma generalizada al margen del marco legal formal, también funciona fuera de las instituciones financieras, es decir, los llamados agentes informales consiguen el financiamiento necesario para su operación asumiendo como propio el riesgo del proceso de la producción, la mayoría de las veces posponiendo su consumo diario, esta es la razón fundamental por la cual coexiste con libertad en el mismo marco económico que la empresa privada y las empresas de servicios públicos, no se le puede ignorar pues forma parte integral e importante del funcionamiento de la economía nacional debido al volumen y cuantía de bienes y servicios que proporciona, además junto con la migración campesina hacia las ciudades y a los EU, opera como válvula de escape a las presiones mediante la absorción de un creciente contingente de trabajadores desplazados de las oportunidades de trabajo de la economía formal, porque no tienen la posibilidad de encontrar un ingreso para la subsistencia familiar y carentes del derecho de vivir con dignidad, se refugian en la informalidad de la economía.

Con el fenómeno informal se muestra con mayor certeza la baja capacidad económica y social para generar suficientes ingresos fiscales. El ingreso promedio de un negocio informal, es de 2.11 salarios mínimos equivalente a un ingreso promedio semestral de casi 16 mil pesos que en el régimen de pequeños contribuyentes, este tipo de personas no califican y difícilmente cubrirán impuestos.

Como se enuncio en el primer apartado, en nuestro país, tan solo el 16.8% de la PEA es decir 5.5 millones de personas físicas pagan impuestos, ya sea como patrones o trabajadores por cuenta propia. "Por el lado de las empresas o personas morales de un

padrón de 2 millones de establecimientos registrados, solo el 27.5% es decir, 550 mil empresas pagan impuestos regularmente.¹⁸

La magnitud de la economía informal "representa el 12.2% del PIB, cantidad que equivale a poco más de tres veces el producto generado por la agricultura y ganadería consideradas de manera conjunta. Las ganancias obtenidas representan el 16.6% del total generada por la economía."¹⁹

Existe un aspecto mas que debemos agregar, en nuestro país la complejidad de incorporar a la legalidad y al pago de impuestos a la economía informal también esta íntimamente relacionado con "el déficit fiscal en que incurriría el Estado mexicano para integrar al padrón de contribuyentes de los agentes económicos que participan en la economía informal, que según las cifras publicadas por el ENEGI es de 15.7 millones de personas, el costo administrativo de un programa de regularización el organismo lo estima en 0.216% del PIB, que comparado a la parte susceptible de gravarse que es de solo el 0.18% del PIB estaríamos por tanto incurriendo en un déficit fiscal cercano a 0.035% del PIB, el costo es pues mayor que el beneficio."²⁰ Al no poder el Estado recaudar impuestos derivados de las operaciones que diariamente se efectúan en el sector informal, puesto que no se le puede cobrar impuestos a sujetos físicos y morales fiscalmente inexistentes, o bien porque están situados por debajo del nivel mínimo gravable, el gobierno se asume como organismo inquisitorio y puramente recaudatorio propiciando con ello un ambiente social francamente hostil ante los menos favorecidos.

No se conocen aún programas fundamentados en sólidos argumentos técnicos para la creación de esquemas sencillos de tributación y ante la ausencia de una reforma integral que es claramente incapaz de gravar a los altos capitales se hará mas difícil la subsistencia económica de millones de mexicanos ubicados en un sector de ingresos medios y por tanto el sector de la economía informal tendera a incrementarse, esta es la razón de que "se estima que entre 2003 y 2005 el PIB avanzará entre el 2.2 y 3.5 %, podría llegar a 5% al final del presente sexenio, lo preocupante es que con un incremento de 5.0 se generarían 900 mil puestos de trabajo, es decir quedarían pendientes la creación de 300 mil plazas para llegar a un millón 200 mil que requiere el país cada año."²¹

La economía informal tiene además la característica dispersión de los ingresos que percibe como resultado del comportamiento de la economía nacional, tiene una relación muy íntima con la presión que se ejerce sobre el nivel de algunas variables de la economía como la distribución de la renta, el nivel de los salarios de los trabajadores ocupados y el nivel de la productividad, que en conjunto han condicionado en gran

¹⁸ INEGI. Sistema de cuentas nacionales de México. Cuenta satélite del subsector informal de los hogares.

¹⁹ Ortiz Martínez G. <http://www.jomada.unam.mx> economía. 5 febrero de 2003.

²⁰ Márquez Ayala D. La economía informal. Reporte económico. <http://www.debate.com.mx> 13 de enero del 2003.

²¹ Becemil Isabel. <http://www.efinanciero.com.mx> economía 29 enero 2003.

medida la baja capacidad económica y social para generar impuestos, obstáculo estructural para el desarrollo del sistema tributario.

A continuación con el fin exclusivo de puntualizar algunas circunstancias en que se intensifica la presión de la economía informal sobre las variables citadas, se intenta solo un acercamiento al análisis que nos permita establecer algunas relaciones y efectos manifiestos en obstáculos estructurales para el desarrollo del sistema tributario.

3.1.- Efecto sobre la distribución de la renta nacional.

Como ya se comento en apartado anterior, el aumento de la desigualdad de la distribución de la renta nacional, es resultado inevitable del desarrollo económico basado en las leyes del mercado. El nivel de los ingresos y la calidad de vida de los informales sufre un paulatino deterioro en comparación al nivel del resto de los trabajadores ocupados en la economía formal, la adopción de estrategias de sobrevivencia, como es la incorporación prematura de mujeres y jóvenes en los trabajos precarios medidos en términos de calidad y cantidad de los ingresos que perciben, ha intensificado el fenómeno concentrador de la distribución de la renta y coloca sobre una base muy endeble la sustentación del crecimiento económico con el actual sistema tributario.

3.2.- Efecto sobre el nivel de los salarios.

En la acepción marxista los trabajadores informales se identifican con el ejército de reserva industrial, material humano continuamente en disposición de ser explotado presionando sobre la cuantía del salario, no solo durante los periodos de estancamiento, sino también durante coyunturas económicas favorables.

"El balance laboral de 2002 arroja graves déficit para el país: un millón 200 mil desempleados, 2 millones 100 mil subocupados y mas de un millón que han tenido que refugiarse en el comercio ambulante para subsistir, es decir, por lo menos 4 millones 300 mil personas están entre el desempleo abierto y el sub empleo, el poder de compra se nulifica y se vaticina que se requerirá mas de 30 años para que se recupere el salario mínimo."²²

El efecto negativo de una economía irregular sobre los salarios de los trabajadores ocupados proviene originalmente de la búsqueda constante de empleo de quienes integran el sector de la economía informal. Por un lado el incremento de los salarios de los trabajadores formales frena la suficiente creación de plazas nuevas, y por otro lado, si el incremento salarial en su carrera contra la inflación es mayor también se pierden empleos. En estas condiciones se manifiesta un conflicto estructural, que entre otras

²² Muñoz Ríos Patricia. Sociedad y justicia. <http://www.jomada.unam.mx> 23 de diciembre del 2002.

cosas no permite generar los ingresos tributarios suficientes para financiar el crecimiento.

3.3.- Efecto sobre el nivel de la productividad.

La noción de la variable relacionada con la productividad social tiene una importancia considerable en el desarrollo económico de los países, "si ésta aumenta en el tiempo es posible financiar programas de bienestar sin cargo a nuevos impuestos o elevando la carga fiscal, por lo que la masa salarial y de ganancia crece y el monto de impuestos recaudados también."²³ se entiende por productividad, la utilización de recursos productivos para obtener la máxima cantidad de bienes y servicios al menor costo posible. De acuerdo con las cifras anotadas, en México la expansión del empleo se ha debido especialmente al aumento en los estratos de más bajo rendimiento de la estructura ocupacional, con lo cual se reduce la productividad nacional al concentrarse el empleo en actividades de mala calidad.

Otra fuente de la baja productividad nacional procede del deterioro de la calidad del gasto público. Los presupuestos estatales no se emplean en proyectos de calidad con probada y elevada rentabilidad social y/o económica, por lo que la política económica ha perdido paulatinamente su efectividad en la generación de empleos suficientes y de calidad que demanda la población, con frecuencia no se cuenta con capacidad para evaluar los proyectos de la inversión pública, terminando por decidirse en función de juicios de carácter y valor político, cuando lo fundamental es que la inversión pública genere un ingreso mayor que el costo social.

Adicionalmente se agrega el temor de la alta burocracia de incurrir en fallas administrativas, por lo que han elegido el inmovilismo y la postergación de programas de las por si insuficientes para paliar las gravísimas carencias sociales, estamos hablando aquí de retenciones de dinero para proyectos de inversión, independientes a los recortes presupuestales implementados por el Estado, por ejemplo, en el transcurso del año fiscal pasado: "El programa de desarrollo para la región del sureste, en el primer semestre de este año solo ha avanzado 2.2%, el Programa de Empleo Temporal solo se ha aplicado el 14.1% de su presupuesto, y el de Becas de Capacitación para Trabajadores desempleados 17.8%, el programa de Alianza para el Campo solo se ha ejercido un quinto de su presupuesto es decir, 22.8%. Resulta que solo a la fecha se ha ejercido el 37.1%."²⁴

Si el Estado mexicano no ejerce el gasto se reduce el dinero circulante, se pierden empleos, se aplazan proyectos, se provoca un freno a la economía que afecta también al gobierno vía una menor recaudación, ocasionando un problema estructural de

²³ Ayala Espino José. Diccionario moderno de la economía del sector público. Edit. Diana. 2000. p135.

²⁴ Editorial La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx> 12 de agosto del 2001.

desaceleración económica provocado por una supuesta política de ahorro, lo que ha reducido las posibilidades de expansión del sistema tributario.

4.- Federalismo fiscal.

El pacto federal moderno se concibe para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de una federación, con poderes separados se complementan con funciones diferentes en un equilibrio general, entre otras cosas, mediante el efecto compensatorio de redistribución de los recursos tributarios captados, consistente en que el Estado absorbe a través del sistema impositivo las rentas de un sector económico para dirigirlos a otro destino. En este proceso, entre más disperso es el vínculo entre las fuentes de recaudación y la política del gasto, mayor es el uso ineficiente de los recursos públicos. Por el contrario si este vínculo se estrecha, es mayor la eficiencia del gasto público, ya que con esto se crea un compromiso con mayor certeza entre autoridad y contribuyente. La premisa es que ni el Estado, ni el ciudadano pueden ignorar en absoluto las reglas del interés nacional y del bienestar social, aún cuando el Estado represente a determinados grupos sociales o políticos que detentan el poder, el federalismo mantiene de manera sustancial cierta coherencia entre las prioridades nacionales.

México es una republica federal, esto es que en nuestro país coexisten tres niveles de gobierno: el federal junto con los gobiernos de los estados y gobiernos municipales. La adopción de nuestro sistema federal, derivó en su tiempo básicamente por mantener la soberanía e integridad de una naciente republica independiente en un contexto de desunión y confusión nacional, siendo esta coyuntura social lo que dio origen a la centralización de toda función de gestión publica, incluyendo los propósitos históricos fundamentales de integración social, económica y territorial.

El federalismo fiscal es una solución institucional y políticamente posible a una variedad de problemas públicos entre entidades que tienen que ver con el equilibrio del desarrollo económico entre estados y municipios federados. En la actualidad el principal problema que se presenta son los mayores requerimientos en infraestructura y de satisfactores en los rubros sociales los que presionan las finanzas de todos los niveles del Estado generando con ello la polémica por un diferente equilibrio fiscal que permita incluir nuevas perspectivas funcionales a nuestro sistema federal y las normas que la componen, ya que las circunstancias de una realidad dinámica han dejado de corresponder, desde hace décadas, a los supuestos implícitos que le dieron vida y razón de ser.

El sistema federal fiscal mexicano, si en alguna época se caracterizó por su eficiencia en las últimas décadas ha mostrado la necesidad de un replanteamiento, el actual régimen ha sido incapaz de atender las necesidades sociales básicas, ha permitido rezagos, desigualdades sociales y económicas, a pesar de que el asunto de la recaudación fiscal y la distribución de los recursos tributarios es un asunto de interés nacional, en las actuales condiciones no bastan las buenas voluntades legislativas ni la instrumentación de misceláneas aisladas porque estas formas nunca han garantizado la utilización plena de los escasos recursos tributarios.

"El Estado mexicano enfrenta una nueva realidad política y social más plural y competitiva, así como un entorno económico externo que influye decisivamente en la agenda pública del siglo XXI. En esta perspectiva adquieren mayor relevancia los conceptos de eficiencia en el uso de los recursos públicos, y equidad en la provisión de bienes y servicios de acuerdo con las preferencias ciudadanas, y la competitividad regional."²⁵

El federalismo mexicano depende no solo de tener una buena legislación y buenas instituciones, como se puede observar estas son ambigüedades compuestas esencialmente por las reglas y procedimientos normativos que son necesarios para sostener un mínimo equilibrio financiero. En el fondo el conflicto tiene también otros referentes más extensos que en cuanto a los criterios señalados de eficiencia y productividad en la operación de los recursos públicos negociados entre las diferentes instancias de la federación, constituyen requisitos fundamentales pero no absolutos, la capacidad administrativa y de gestión es una condición imprescindible de cierto equilibrio. Ahí no está el problema del federalismo, estas formas simplistas solo han resuelto algunos problemas de carácter coyuntural, las múltiples modificaciones que han sucedido no han solventado el conflicto entre las pautas del crecimiento entre las regiones y el escaso ingreso tributario para sostener un proceso de desarrollo económico de largo plazo.

La baja capacidad económica y social para generar fuentes alternas de recaudación fiscal es un fenómeno que como establecimos, presiona la provisión estatal de infraestructura y de satisfactores sociales, e igualmente genera los conflictos en el seno del federalismo por fundamentalmente por la titularidad de las fuentes de recaudación y por el ejercicio de los recursos captados. Principio en que basa la por todos ansiada autonomía económica, lo cual sitúa la polémica relativa al federalismo fiscal no como un simple problema institucional, sino en referencia al equilibrio entre la carga de la recaudación fiscal, que nadie quiere realizar, y la centralización de la ejecución del gasto que todos quisieran ejercer. Como revisaremos en las siguientes líneas, sin duda el resultado de la relación entre estas variables se determina en gran medida por la discrecionalidad política que asumen ante ambos procesos los que integran el pacto federal.

4.1.- La carga de la recaudación fiscal.

Los planteamientos de una reforma integral del Estado mexicano, sobre la descentralización de la economía, la política económica, el desarrollo regional así como por un nuevo federalismo fiscal llevan implícito un proceso dirigido hacia la autonomía financiera, mediante transferencias de facultades recaudatorias de impuestos y derechos del gobierno central a los gobiernos locales esto "tiene por objeto la

²⁵ Ayala Espino José. Economía del Sector Público Mexicano. Edit. Esfinge. p. 406.

localización adecuada por nivel de gobierno de los impuestos y del ejercicio del gasto público.”²⁶

Debido principalmente a las dificultades financieras en nuestro país, la velocidad del proceso de descentralización de estas facultades tributarias ha llevado al Estado a una dinámica muy rígida entre dos circunstancias: a) que la cantidad y calidad de ingresos ha descentralizar no vulnere las finanzas públicas federales y b) que la cantidad y cantidad del gasto restituya la dignidad tributaria de las autoridades locales para cobrar impuestos, incluyendo los considerados adicionales.

La distribución de la carga de recaudación tributaria debe de tener en cuenta el costo y el beneficio de los impuestos para poder analizar su competitividad medida en términos del esfuerzo material y humano invertido, porque aparte del costo político, las cargas tributarias se distribuyen sin sentido de equidad y de justicia, ya que no es igual el esfuerzo de cobrar impuestos a causantes cautivos como a las empresas públicas, que por si solas aportan más del 30% de los ingresos totales, que recaudar una diversidad de impuestos y derechos a causantes sin capacidad económica como el comercio en la vía pública, vehículos de propulsión sin motor (bicicletas y carretas), aparatos mecánicos, mercados, rastros, panteones, registro civil y otros. El impuesto predial que es una de las fuentes más importantes de recaudación de los ayuntamientos en nuestro país solo “recauda el 0.21% del PIB, en Brasil, España y los EU el predial significa el 0.35%, 1.76%, 2.88% respectivamente.”²⁷ La OCDE también nos lo ha señalado, México es el país con la peor recaudación predial de entre sus miembros.

Los sucesivos gobiernos han promovido una serie de reformas de descentralización, algunas inminentes, que lejos de modificar la estructura, contenido y distribución de la carga del cobro de impuestos, se han reducido a programas cuyo objetivo es la incorporación de nuevos contribuyentes al padrón tributario y que los ya cautivos cumplan con su obligación impositiva. Esto ha incrementado la dependencia estructural sobre las mismas fuentes de recaudación, que ante su característica inelasticidad para generar más ingresos, la influencia del gobierno federal se afirma como una institución vertical dominante en el esquema tributario burocrático como requisito de su propia continuidad política. Desde ahí se dirige y regula la colocación de los recursos públicos, todo el aparato gubernamental y las políticas públicas para estados y regiones se diseñan a partir de las asignaciones del presupuesto del gobierno federal, hecho que afianza su hegemonía política a través del poder económico que le da esta circunstancia, fenómeno que convierte la teoría y el régimen de división de poderes en una utopía política más que una práctica constitucional y de política económica cotidiana.

Sin desmerecer los procesos descentralización que son muchos y muy importantes, las autoridades locales manifiestan sus dudas con gran cautela porque se puede obstruir la

²⁶ Ayala E. J., op. cit., p. 361

²⁷ Elizondo Mayer Carlos. Electores y causantes. <http://www.debate.com.mx> 1 marzo 2003.

continuidad del flujo financiero originado por sus participaciones fiscales que en muchos casos les causa una pobre operación burocrática administrativa. La inercia de las autoridades locales para aplicar un esfuerzo de recaudación de impuestos y derechos locales para lograr autonomía financiera, esta aunado a no tener la titularidad (atribuciones) de las fuentes de recaudación y al costo político que significa un rechazo general al pago de impuestos adicionales, esto por la percepción social que se tiene sobre: a) el uso y destino de los recursos públicos; b) la continuamente cuestionada eficiencia de las instituciones estatales; c) así como el costo de la provisión de bienes y servicios estatales que soportan una abultada operación burocrática.

4.2.- Centralización del gasto.

El conjunto de políticas publicas implementadas por el Estado con el fin de modificar una estructura determinada de participación de la renta nacional, se sitúan fundamentalmente en el carácter social de la distribución, esto implica que el análisis de los problemas estructurales del sistema tributario de nuestro país debe comprender además de la adecuación de las instituciones para corregir desequilibrios sociales, las circunstancias en que se desenvuelve la política económica entendiendo por ésta, como la practica del conocimiento con el que pueda alcanzarse objetivos sociales establecidos del modo más racional posible.

El gasto público es el elemento con que cuenta el Estado para incidir en las actividades productivas de una nación. Su estructura es utilizada para medir el tamaño del sector publico. Su instrumentación influye en las variables fundamentales de la economía como la producción, el consumo y la inversión. Su efecto multiplicador le genera mayores ingresos estatales y la reducción del déficit fiscal, su aplicación impacta también a los principales precios clave de la economía, tales como la inflación, la tasa de interés, el tipo de cambio y los salarios.

En la discusión de la agenda nacional sobre el federalismo fiscal, el tema más polémico es precisamente la clarificación de los objetivos que se persiguen con la distribución y ejercicio que se hace de los recursos tributarios. Es aquí donde suelen mezclarse las más variadas y contradictorias tesis de política económica, que con diferentes enfoques, todas ellas llevan implícito planteamientos de equilibrio financiero y eficiencia, sus semejanzas residen en el objetivo social de equilibrar las desigualdades de la distribución de la renta nacional, así como generar la igualdad de oportunidades en beneficio de los más pobres.

Al valorar el modesto resultado de la política económica a través del gasto, resulta insuficiente considerar solo el aspecto cuantitativo de la utilización que puede hacerse de los recursos tributarios, porque el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales para la recaudación de impuestos, así como un acceso más sencillo a los recursos públicos, no han resuelto el desafío esencial que es disminuir la enorme desigualdad y la pobreza que impera en nuestro país. El dilema no es solo asumir el

federalismo como un proceso de integración económica sino también como se resuelven los acuerdos entre las diferentes instancias del Estado y que estos acuerdos se ajusten con el desarrollo nacional.

Por esta razón se cuestiona de diversas maneras la capacidad estatal de todos los niveles para administrar el gasto, sobre todo aquel que se relaciona con la inversión social para el desarrollo económico. Los programas que entregan recursos en forma directa han obtenido algunos saldos limitados en el combate a la pobreza, en principio porque no existe información suficiente para evaluar su impacto sobre las causas de la desigualdad social y además porque su efecto multiplicador sobre otros sectores es solo temporal, finalmente los apoyos monetarios compensatorios no resuelven el problema de la injusticia social. "Cuando se intenta distribuir el ingreso por mecanismos distintos a los fiscales suelen introducirse distorsiones relevantes que terminan por conspirar en contra el propio objetivo de la distribución."²⁸

No sin razón, la perspicacia social supone que estas políticas públicas son instrumentadas de manera tal que corresponden a programas asistencialistas con fines de control político a través de negociaciones selectivas y discrecionales entre la población más pobre, pero con capacidad de decidir un proceso electoral. En estas condiciones los recursos públicos nunca serán suficientes, el asunto importante está entonces en que el gasto social debe ser concebido como la inversión de largo plazo que realiza la sociedad a través del Estado cuyo propósito central no es solo la transferencia de recursos etiquetados con algún destino específico, sino la manera en que esto se hace, sin voluntad política para asignar los recursos suficientes en tiempo y forma, entonces pues se requiere de un Estado que tenga disponibilidad para cambiarse a sí mismo, cuestión que supone lucidez política para superar ideologías y comprometerse en el terreno en que el conflicto social y la construcción económica puedan alcanzar el punto más alto de equilibrio.

La probabilidad de alcanzar este equilibrio entre las prioridades nacionales con el uso eficiente de los recursos públicos, también depende del nivel del proceso de descentralización del gasto necesario para erradicar la pobreza. "Evidentemente no se trata de una solución práctica y sencilla. La descentralización no puede ser ilimitada porque existen problemas de escala en muchos aspectos."²⁹ Por la baja capacidad económica y social para generar ingresos tributarios, se ha desconcentrado solo la instrumentación de programas e incluso de algunos recursos, pero por lo exiguo de estos, la capacidad de decisión ha permanecido en el gobierno central exigido porque una fragmentación excesiva del gasto social afecta la solidez de la inversión pública para el crecimiento económico y en este sentido los márgenes de acción del Estado federal se verán reducidos para la conducción de los asuntos definidos de prioridad nacional, lo que pone en evidencia la posición entre la organización real y la formal del país para conducir el desarrollo económico.

²⁸ Ayala Espino José. Diccionario moderno de la economía del sector público. Edit. Diana. 2000. p.138

²⁹ Ayala Espino José. Economía del Sector Público Mexicano. Edit. Esfinge. p. 351.

5.- Breve consideración.

Un proyecto nacional es un acuerdo político de convivencia entre los distintos para dar forma a una economía que distribuya equitativamente los frutos del desarrollo. No hay duda de que existen visiones diferentes acerca de nuestra vida económica y social, por lo que al margen de un irreconciliable debate ideológico, en el cual cada parte parece estar hablando de un país distinto, mejorar la distribución de la renta nacional es el principal punto de partida para lograr el acuerdo fundamental sobre una reforma fiscal con el propósito de minimizar la pobreza mediante el principio de equidad del sistema tributario. Eliminar las causas de la desigualdad social es fundamental para lograr superar los problemas estructurales aquí descritos y que afectan el desarrollo equilibrado de nuestro sistema impositivo.

Con los actuales niveles de recaudación tributaria y con la imposibilidad real de expandir el sistema tributario hacia ninguna dirección de la escala social, es inevitable suponer que solo mediante cambios profundos en la política económica y social se pueda lograr obtener la capacidad tributaria para revertir esta situación y para hacer valer el principio redistributivo de la política económica a fin de equilibrar las desigualdades desde el punto de vista de los más pobres, de otra forma estamos permitiendo la ruptura de la equidad social y fomentando los problemas estructurales de la economía nacional que erosionan paulatinamente las bases de nuestro sistema tributario generando con ello el desequilibrio social e imposibilitando al mismo tiempo la asignación plena de los escasos recursos públicos.

El Estado mexicano funciona en medio de una acuciante escasez de recursos tributarios para revertir el actual nivel de pobreza, fenómeno que reproduce irremediamente la baja capacidad económica y social para generar los ingresos fiscales suficientes. En estas circunstancias el inicio de un proceso de reforma fiscal junto con otras reformas estructurales propuestas, tienen que ver con el Estado y el modelo de desarrollo de nuestro país, entonces pues, el principal reto de tales procesos sin duda es un nuevo reordenamiento de los problemas nacionales, si nuestra sociedad y sus instituciones es capaz de definir y establecer sobre bases legítimas las cuestiones de lo que es verdaderamente prioritario desde el punto de vista del interés nacional, el proceso de reformas estructurales incluyendo la fiscal tendrán futuro.

El futuro de desarrollo nacional necesita encontrar alternativas económicas sólidas para confrontar la actual inestabilidad global, porque aun con la aprobación de las reformas estructurales, sus resultados no se verán en el corto plazo para superar la perspectiva del modelo económico vigente y fortalecer los niveles de bienestar. La acusada debilidad de los ingresos gubernamentales, hace impostergable una reforma fiscal integral que defina un conjunto de estrategias de política económica de largo plazo congruente con las necesidades y expectativas sociales del desarrollo económico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En los escasos periodos de expansión económica, nuestro país ha perdido la oportunidad de consolidar el mercado interno como base fundamental del desarrollo económico, actualmente su fortalecimiento esta condicionado significativamente por el escaso nivel que muestra el salario de los trabajadores, lo que no permite al Estado encontrar la formula de darle un impulso sostenido, en este sentido la actual política económica ha resultado insuficiente para explicar y frenar la baja actividad económica, el aumento del desempleo y la pobreza.

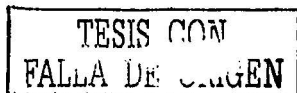
A pesar de lo anterior es importante plantear mejoras al sistema tributario, combinarlo con una reforma del Estado, que evidentemente urge a la nación, con la recuperación de la economía, lo cual permitiría captar los recursos tributarios suficientes para solventar la hacienda pública y con ello eliminar las causas que paulatinamente afectan la desigualdad social, o bien, al menos se produciría un desarrollo nacional más independiente de los vaivenes del exterior, es decir, una nueva forma de insertarnos en el dinámico mundo global. Si ello ocurriera podría iniciarse una gradual espiral que iría creando la plataforma mínima para la expansión del sistema económico y con ello el tributario.

Ante la actual inelasticidad de las fuentes de recaudación podríamos coincidir en el sentido de Pareto, las reformas fiscales implementadas en el curso de la historia, no han significado mejoras medidas en términos del bienestar social, porque ha empeorado el nivel de muchos individuos por la mejoría de algunos pocos, entonces pues, admitamos junto con J. Rawls que dejar fuera de los beneficios del desarrollo económico a pocos o a muchos agentes sociales resulta un acto plagado de injusticia, por lo que es necesario replantear nuestro proceso de desarrollo, es decir, la política económica instrumentada bajo un modelo de participación social y económica a favor de los menos aventajados. Si en nuestro país los recursos tributarios son escasos la mejor manera de revertir la desigualdad social es la inversión de largo plazo en el desarrollo de las aptitudes y habilidades de las personas, J. Heckman ha demostrado que hay una relación muy estrecha entre nivel de ingresos y nivel de escolaridad, elementos fundamentales del desempeño de cualquier economía, admitamos su propuesta en el sentido de que para eliminar las diferencias de ingreso entre los grupos sociales, la atención debe prestarse a la educación y la formación del aprendizaje desde los primeros años de las personas y de esta manera junto con su efecto multiplicador es posible que la inversión social alcance el beneficio más alto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bibliografía.

1. Ayala Espino José. Diccionario moderno de la economía del sector público. Editorial Diana. Primera edición. 2000.
2. Godelier Maurice. Racionalidad e irracionalidad en economía. Edit. Siglo XXI.
3. Silva Herzog Márquez. El modesto liberalismo de Jhon Rawls. <http://www.debate.com.mx> opinión 2 de diciembre del 2002.
4. Stiglitz Joseph. Impulsar la equidad social. <http://www.elfinanciero.com.mx> 19 diciembre 2002.
5. Sodi de la Tijera. Gravar a los ricos. <http://www.norceste.com.mx> 14 de junio del 2001.
6. INEGI. Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2002. 18 de junio del 2003.
7. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990, Estimación s/la base del Censo General de Población y vivienda 1990.
8. Ayala Espino José. Economía del sector público mexicano. Edit. Esfinge. Junio 2001.
9. J. Boltvinik Julio. La Economía moral. <http://www.jornada.unam.mx> 27 dic. 2002.
10. Cordera Campos Rolando. Ilusiones y preocupaciones: La impertinente realidad. <http://www.jornada.unam.mx> 28 Octubre 2001.
11. OCDE. infografia@debate.com.mx
12. Rubio Luis. Impuestos y ciudadanos. <http://www.nexos.com.mx> septiembre del 2000 p. 4
13. Rojas Nieto J.A. La alta volatilidad petrolera. <http://www.jornada.unam.mx> opinión. 22 de diciembre de 2002.
14. Impuesto sobre la renta. Enciclopedia Microsoft. Encarta. En línea 11 Diciembre 2002.



15. Hernández Fausto. CIDE. <http://www.elfinanciero.com.mx> 10 de febrero 2003.
16. Montemayor Carlos. Pobreza y publicidad. <http://www.jornada.unam.mx> 30 de junio 2003.
17. INEGI. Sistema de cuentas nacionales de México. Cuenta satélite del subsector informal de los hogares.
18. Ortiz Martínez G. <http://www.jornada.unam.mx> 5 y 15 de febrero de 2003.
19. Márquez Ayala D. La economía informal. Reporte económico. <http://www.debate.com.mx> 15 enero del 2003.
20. Becerril Isabel. <http://www.elfinanciero.com.mx> economía 29 de enero 2003.
21. Muñoz Ríos P. <http://www.jornada.unam.mx> del 23 de diciembre del 2002.
22. Editorial de La Jornada <http://www.jornada.unam.mx> 12 de agosto del 2001.
23. Elizondo Mayer Carlos. Electores y causantes. <http://www.debate.com.mx> 01 marzo 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN