



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL, MERCANTIL ECONOMICO.

**REFORMA FISCAL EN MÉXICO: IMPLICACIONES PARA LAS
EMPRESAS, EL CASO DEL IETU (2000 – 2010).**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

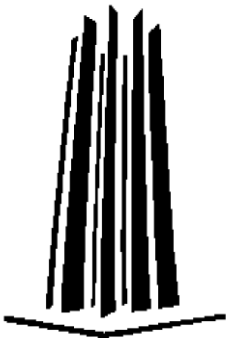
RICARDO JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ

ASESOR:

DR. JOSÉ LUÍS MARTÍNEZ MARCA.

MÉXICO, BOSQUES DE ARAGÓN AGOSTO2013

ESTADO DE MEXICO



FES Aragón



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.



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.

Índice	Pág.
Introducción -----	(1)
Capítulo I. El Papel del Estado en la Globalización -----	(6)
1.1.- El Estado en el Modelo de Sustitución de Importaciones-----	(6)
1.2.- El Estado en el Modelo Neoliberal-----	(14)
1.2.1 Impacto sobre los gobiernos municipales-----	(21)
1.3.- Problemas de tributación en Economías Emergentes-----	(26)
1.3.1 Tributación y reforma fiscal en los municipios-----	(26)
1.4.- Eficiencia en el Gasto Público y la Estabilización Económica-----	(31)
1.4.1 Eficiencia y equilibrio presupuestal municipal-----	(31)
Capitulo II. Finanzas Públicas y estabilización Económica de México 1995-2007 -----	(37)
2.1.- Financiamiento del Gasto Público-----	(38)
2.2.- Gasto Público a partir de 1995-----	(40)
2.3.- Perspectivas de las Finanzas Públicas-----	(51)
2.3.1 Considerando la Cámara de Diputados Plural-----	(62)
2.3.2.- Reforma Fiscal Integral-----	(63)
CAPITULO III. El caso del IETU en México y su efecto sobre las empresas -----	(87)
3.1- Justificación Jurídica del IETU-----	(87)
3.2.- Importancia Recaudatoria del IETU-----	(90)

3.3.- Efectos para las Empresas en México----- (91)

3.4 Perspectivas sobre la creación de Impuestos en México----- (95)

Conclusiones -----
(98)

Bibliografía-----
(100)

Introducción

Uno de los principales problemas que ha enfrentado la política económica de México, ha sido la política de fiscalización y de crecimiento del ingreso público, más que la política de gasto. Lo anterior, ha cobrado mayor importancia a raíz de la fuerte dependencia de los ingresos públicos derivados de las exportaciones de petróleo sobre todo si se considera que en el futuro sus precios fluctuarán fuertemente, adicionalmente este renglón representa la principal fuente de ingresos tributarios del sector público, afectándose también las participaciones federales, así como los recursos del Ramo 33, para los Estados y Municipios de nuestro país.

Una revisión rápida a la estructura impositiva global en el país durante la década de los noventa y al inicio del siglo XXI permite observar que la mayor parte de los ingresos fiscales provienen de los ingresos tributarios, destacando: el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), seguidos del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS). Los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos), mantienen una participación relativamente baja. Por tanto, resulta relevante analizar el caso del IETU y su efecto sobre las empresas.

Sin embargo, hemos observado como cada diciembre¹ en la H. Cámara de Diputados se discute la iniciativa de Ley de Ingresos de la federación, que durante los últimos años no han hecho propuestas de cambios sustantivos más allá del paquete de reformas aplicadas desde 1999. Esta situación se explica también por que las leyes fiscales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ha propuesto, no han promovido iniciativas que impliquen cambios

¹ / A partir de 2007 la presentación del presupuesto de egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos ante la H. Cámara de Diputados se presentó en el mes de septiembre con lo cual la discusión a la Ley se adelantó en relación a los años pasados. Sin embargo, la discusión en esencia es la misma en cuanto a la necesidad de aumentar los ingresos públicos y depender menos de los provenientes del petróleo.

profundos en la miscelánea fiscal que permitan de una vez por todas acabar con los parches que cada año se realizan.

Asimismo, otro de los problemas que tienen que ver con la eficiencia en la recaudación se centran en la necesidad de la ampliación de la base de contribuyentes que no se ha logrado a pesar de los esfuerzos realizados por incluir por ejemplo, al sector informal de la economía como contribuyentes, situación que también se refleja a nivel Estatal y Municipal, en aspectos como el pago de contribuciones por las propiedades de casa habitación, y derechos por comercio y servicio lo cual provoca una reducción en los ingresos propios de este sector de gobierno. Por otra parte, existen diversos regímenes de tributación que dan lugar a lagunas en la política fiscal que dejan a algunos sectores productivos sujetos a una fiscalización más laxa, tal es el caso de la producción agropecuaria, transportistas, por ejemplo, la producción de pollo representada por la empresa Bachoco, la cual se ubica en el régimen tributario simplificado, el cual parece no corresponder a su nivel y esquema de operación.

Otro de los problemas que ha enfrentado la política fiscal en México se refiere también a, los regímenes simplificados de tributación, régimen de pequeños contribuyentes, régimen especial de tributación, que nos llevan a la discusión, si estos son buenos o realmente lo que han representado ha sido un aumento en el costo de la administración tributaria.

Considerando la problemática anteriormente expuesta la presente investigación tiene como hipótesis principal la siguiente:

El saneamiento financiero del sector público fue una condición determinante en el éxito del programa de estabilización económica establecido por México a partir de la década de los noventa. Sin embargo, esto ha significado una importante restricción al acceso de recursos por parte de los gobiernos Estatal y

Municipal que muestran un rezago significativo en cuanto a la atención de prioridades económicas y sociales que han limitado el mejoramiento del nivel y calidad de vida de la principal célula de gobierno que es el municipal. Sin que la actual reforma fiscal de septiembre de 2007 represente una mejor alternativa para mejorar su desarrollo social y el empleo tanto a nivel Estatal como Municipal como es el caso del Estado de México.

Por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ante la rigidez que registran los ingresos tributarios en la actualidad se encaminado básicamente a plantear dos alternativas, la primera se refiere a incrementar la tasa de tributación de los impuestos indirectos como el IVA o bien a incorporar a este impuesto a otras mercancías que anteriormente se encontraban exentas de dicho impuesto, la segunda alternativa se ha orientado a crear nuevos impuestos que representan una carga fiscal adicional a los contribuyentes cautivos, tal es caso del Impuesto Empresarial a Tasa Única. “El primero de enero de 2008, entró en vigor el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), principal reforma del ejecutivo federal, con la cual se pretende elevar el nivel de recaudación y por ende disminuir los niveles de evasión y elusión fiscal que se han presentado tradicionalmente en México.”²

Bajo esta perspectiva se plantean los siguientes objetivos en la presente investigación:

1. Establecer los principales determinantes y marco jurídico que influye actualmente sobre el proceso de transferencia de recursos de la federación a los estados y municipios dentro del Marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que es operado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de poder determinar la posibilidad que dentro del Artículo 28 constitucional tienen los Estados y sobre todo los municipios

² / Véase a Muños, Rodolfo, en Revista Fiscal Electrónica, No. 1, México 2010.

para establecer una reforma fiscal hacendaria municipal que les permita aumentar sus ingresos propios y de esta manera reducir su dependencia de los gobiernos federal y estatal para poder atender las necesidades de su población sobre todo en los grandes municipios conurbados de México.

2. Analizar y revisar los tipos de impuestos que pueden ser aplicados en el ámbito municipal para mejorar su hacienda y poder tener condiciones de mejorar la atención a las demandas sociales de los grupos de menores ingresos.

Todo lo anterior estará encuadrado dentro del marco macroeconómico del gobierno federal en la actualidad y de la evolución de los principales ingresos tributarios y de los problemas que enfrenta el gobierno federal para incrementar la recaudación fiscal, situación que se refleja en el ámbito estatal y municipal.

Una de las principales repercusiones resultado de la presente investigación de tesis es justamente conocer la aplicación del Derecho Fiscal en cuanto a la aplicación y creación de impuestos que permitan mejorar las finanzas de los municipios. Adicionalmente, nos permitirá tener una visión actualizada de la Ley de Ingresos del Gobierno Federal y la centralización que existe en torno a la transferencia de recursos fiscales conforme al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y como ello se refleja incluso en un control político-económico del funcionamiento de las finanzas estatales y con ello de los municipios que integran a las entidades federativas de nuestro país. Por ello, se abordará justamente la necesidad de establecer los lineamientos para llevar a cabo una reforma fiscal municipal como base de las estatales y ello a su vez que conlleve a una reforma fiscal federal que mejore el pacto federal en nuestro país.

Para poder cumplir con los objetivos de la presente investigación esta se encuentra integrada por tres grandes capítulos, siendo el primero de ellos que se refiere a la caracterización del Estado desde el punto de vista teórico y a los

problemas que enfrentan los países emergentes en cuanto al proceso de tributación. El segundo capítulo se refiere a el papel que han jugado las finanzas públicas en el Estado mexicano durante el periodo de 1995 al 2007 y por consecuencia de los problemas que ha enfrentado en cuanto a la rigidez en la tributación de los ingresos tributarios y como ello se ha traducido en una reducción directa del gasto de inversión pública en nuestro país.

Finalmente el tercer capítulo de la presente investigación de tesis se refiere a análisis de IETU a partir de su puesta en marcha en enero de 2008 y si ello a afectado o no el funcionamiento de las empresas, y por otra parte si conocer la importancia de este impuesto sobre los ingresos fiscales en los últimos años, para conocer cuál puede ser la expectativa de este impuesto en los próximos años o bien puede tender a desaparecer.

Capítulo I. El Papel del Estado en la Globalización.

En el presente capítulo analizaremos cuáles han sido los principales cambios que ha sufrido el Estado mexicano en las diferentes etapas de su evolución desde el Modelo de Sustitución de Importaciones, hasta el Modelo actual conocido como Neoliberal. Por otra parte, se analizarán las dificultades que enfrentan los sistemas tributarios en las economías emergentes y como todo ello se refleja en una fuerte deficiencia del crecimiento de los ingresos tributarios, lo cual obliga a la revisión en materia de legislación tributaria en nuestro país a fin de precisar si dichos problemas se derivan de fallas en la legislación o bien son resultado de una combinación económico-social de la sociedad mexicana.

Finalmente, en el último apartado nos abocamos al análisis sobre las atribuciones jurídicas que posee el Estado mexicano en cuanto a la modificación y creación de las leyes vinculadas con el proceso de tributación. En este sentido, se destaca como a partir de la integración de los tres poderes de la Unión, es decir, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial se da el proceso de creación de leyes, tomando como referencia las atribuciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.1 El Estado en el Modelo de Sustitución de Importaciones.

Debemos iniciar con la aproximación teórica de lo que viene siendo el Estado en un país, existen definiciones que van desde la concepción en donde se establece que el Estado es el cuerpo político de una nación, o bien la que establece que es una organización jurídica de la sociedad, dotada de instituciones con poder político y económico que se ejerce en un determinado territorio.

Sin embargo, planteamientos como el de Musgrave, establece que el Estado asume las siguientes funciones:

1. Función de asignación de recursos;
2. Función de distribución del ingreso;
3. Función de estabilización económica y política.³

Si consideramos las funciones anteriores es evidente que el Estado requiere para poder cumplirlas de ingresos suficientes que pueda ejercer a través del ejercicio del gasto público, mediante la aplicación de una política económica determinada que se encuentra plasmada en su Plan Nacional de Desarrollo Económico, el cual marcará las directrices principales de sus grandes objetivos en beneficio del nivel de vida de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, este tipo de política económica se encuentra determinada o influida por un tipo de pensamiento económico dominante que influye sobre las acciones del Estado y en consecuencia de sus políticas públicas.

Es importante destacar, que dada la estructura del Estado este se encuentra constituido por un Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y Gobiernos Municipales, en consecuencia tenemos que, en la medida en que el Estado a través del Gobierno Federal establece un determinado tipo de acciones y de políticas públicas o económicas, estas son consideradas como las principales directrices que influyen en el funcionamiento de los Gobiernos Estatales y Municipales, en este sentido resulta relevante analizar cuales fueron las principales características que influyeron la política económica del Estado durante el Modelo de Sustitución de Importaciones.

Durante el Modelo de Sustitución de Importaciones, el principal pensamiento económico que influyó sobre las políticas públicas que ejerció el Estado en

³ / Musgrave, Richard A., "Hacienda Pública, Técnica Aplicada", Ed. Mc. Graw Hill, México 1992, p. 65

América Latina a partir de finales de la década de los treinta fue el de John M. Keynes que se derivó a partir del análisis de la crisis económica que se presenta en el mundo capitalista a finales de la década de los veinte entre los principales países desarrollados como Estados Unidos de América, Inglaterra, Francia etc., que afectaron el funcionamiento de la economía mundial y del papel que el Estado debería tener en el desenvolvimiento de las economías dado que se había demostrado que el funcionamiento económico basado exclusivamente en la iniciativa privada y el mercado no conducía al equilibrio de manera permanente, por tanto, debía de replantearse el papel del Estado en las economías.

Se planteaba entonces, que el principal mecanismo que permitiera a las economías recuperar su proceso de crecimiento y salir de la crisis económica y el aumento del desempleo que experimentaban era a partir del fomento de la inversión vía gasto público que llevará a la economía al crecimiento del empleo y en consecuencia al aumento del ingreso y de por tanto, de la demanda interna, dado que sólo podía ser a través del Estado como se iniciara este proceso dado que el sector privado no lo haría dado el deterioro de sus expectativas, en términos de la baja demanda que experimentaban los mercados de esas economías.

La puesta en práctica de una Política Económica (P.E) basada en el pensamiento Keynesiano, llevó a que por primera vez los gobiernos aceptarán la necesidad de establecer políticas de gasto público de inversión que fomentaran el empleo y que establecieran regulaciones al mercado, a fin de evitar desequilibrios en la formación de precios y de esta forma el crecimiento económico implicaría también una mejor distribución del ingreso lo cual se conocería posteriormente como el desarrollo económico, basado en la teoría Keynes, que es retomado como base de lo que hoy conocemos como la política del Estado del Bienestar.

Dichas acciones fueron asumidas para América Latina a través del teórico Raúl Prebisch que las dio a conocer en este sector geográfico de América y sirvieron de

base para la aplicación de las políticas económicas de desarrollo económico, sobre todo al inicio de la segunda guerra mundial. Los puntos más importantes de dicho pensamiento se pueden resumir en los siguientes aspectos:

1.- Lograr un crecimiento de la inversión pública a fin de promover la producción de bienes de consumo, intermedios y de capital, a fin de poder integrar una industria que dependiera menos del exterior y favoreciera la incorporación del sector privado a la producción manufacturera.

2.- Que fuera el Estado el que promoviera la inversión en infraestructura a fin de que la inversión privada tuviera estímulos para el crecimiento de sus inversiones en beneficio del aumento del empleo.

3.- La economía debería estar protegida de la competencia exterior en su inicio con objeto de que pudieran madurar las inversiones para posteriormente poder competir con el exterior.

4.- Establecer una política de subsidios fiscales y de gasto público a fin de promover la inversión tanto pública como privada, no importando que esto ocasionara en su inicio un déficit en las finanzas públicas, ya que ello en el futuro sería compensado por mayores ingresos derivados del cobro de impuestos a las empresas que estaban creándose.

“La revolución Keynesiana, a partir de la Teoría General, provocó el colapso del paradigma clásico, dando lugar así a una revolución científica en la ciencia económica y al surgimiento de una nueva experiencia en el capitalismo: la teoría y la práctica de la economía mixta. Keynes apuntó que los grandes problemas del capitalismo de libre mercado son el desempleo y la concentración del ingreso. Su política económica fue revolucionaria en tanto que planteó que estos problemas no se resuelven con simples ajustes de mercado, sino que requieren la participación deliberada del Estado en la economía, lo que trajo como

consecuencia el *surgimiento del Estado administrador de la demanda* (para procurar el pleno empleo) y *el Estado benefactor* (para redistribuir el ingreso).”⁴

Los cambios en el pensamiento teórico dominante implicaron cambios profundos en el funcionamiento del papel del Estado en la economía, debido principalmente a que el mercado por si mismo no lograría el equilibrio permanente era necesaria la participación directa de este en la economía, lo cual implicaba que este contara con recursos suficientes vía gasto público para establecer una política económica contra-cíclica que mejorara las condiciones de empleo y distribución del ingreso en la economía lo cual determinaba un importante aumento del gasto público y en consecuencia la pérdida del equilibrio fiscal del Estado en el mediano plazo, el cual fue aceptado por el conjunto de sectores sociales en la economía.

Uno de los principios más esenciales de la teoría de Keynes fue la de romper con lo que el define como el esquema clásico de la teoría económica en el sentido de rebatir primero que la economía de mercado no se mueve en equilibrio ya que existe desocupación y el segundo punto importante es el que señala que no todo ingreso es consumido y por consecuencia, no toda oferta genera su propia demanda como lo exponían los clásicos en el siguiente sentido.

“Desde los tiempos de Say y Ricardo los economistas clásicos han enseñado que la oferta crea su propia demanda –queriendo decir con esto de manera señalada, aunque no claramente definida, que el total de los costos de producción deben necesariamente gastarse por completo, directa o indirectamente, en comprar los productos.”⁵

La afirmación anterior de la clásicos, es superada por Keynes desde el momento que establece el principio de la demanda efectiva que establece que no todo el ingreso es consumido o gastado, en virtud de que este se descompone en una

⁴/ Villarreal, René, “La Contrarrevolución Monetarista”, Ed. Océano, México 1984, p. 14

⁵ / Keynes, J.M., “teoría general de la ocupación el interés y el dinero”, Ed. FCE, México 1994, Octava Edición 1974, p. 28

parte para el consumo y otra parte para el ahorro, en consecuencia el ingreso de las personas dependerá de su empleo.

Por tanto, el mercado no se mueve en equilibrio por el contrario este se mueve en desequilibrio, ya que se presenta desempleo en la economía y por consecuencia diferentes niveles de oferta y demanda agregada que hacen que las economías se muevan a distintos ritmos de crecimiento.

Estos planteamientos breves, serán los que retomará la política económica de finales de la década de 1920 y que darán un vuelco total al marco de referencia teórico en que se basaba el ejercicio de la P.E. a través de los gobiernos en ese momento. Y de hecho los postulados keynesianos servirían de base para la P.E. por más treinta años en todos los países de economías de mercado.

De esta forma afirma Keynes desde el prólogo de su libro que se refiere a “..un estudio de las fuerzas que determinan los cambios en la escala de producción y de ocupación como un todo; y si bien opino que el dinero entra en el sistema económico de una manera esencial y especial, dejo en segundo plano los detalles monetarios técnicos.”

“Es sorprendente el número de tonterías que se pueden creer temporalmente si se aísla uno demasiado tiempo del pensamiento de los demás, sobre todo en economía, en la que con frecuencia es imposible poner a prueba de manera definitiva las ideas propias, ya sea formal o experimentalmente.”⁶

Lo destacable de Keynes, es que se refiere a que pesar de que sus ideas en principio resulten extremadamente sencillas, no significa que pueden ser claramente comprendidas y que rompen con el esquema teórico clásico y que representan un avance significativo en la ciencia económica y por ello representarían una importante referencia para el ejercicio de la P.E.

⁶ / Keynes, J.M., *Ibidem*, p.p. 10-11

Sin embargo, también nos refiere que los cambios en las ideas no siempre resultan fáciles de aplicarse por que muchos teóricos de la economía les resulta difícil desprenderse de las ideas anteriores, así menciona que... Las ideas aquí desarrolladas tan laboriosamente son en extremo sencillas y deberían ser obvias. La dificultad reside no en las ideas nuevas, sino en rehuir las viejas que entran rodando hasta el último pliegue del entendimiento de quienes se han educado en ellas, como la mayoría de nosotros.”⁷

Parecería obvio, pero aún en el siglo XXI, el aceptar los cambios en la ciencia económica nos resulta difícil de comprender ya que nos aferramos a los principios anteriores, pero lo que recomienda Keynes es que debemos estar abiertos a los cambios en la ciencia económica y por consecuencia a que esta refleje en la práctica en los cambios que esta produzca por su influencia en el ejercicio de la política económica en la actualidad.

En este sentido Keynes, nos deja claro que si la oferta no genera su propia demanda y por consecuencia la economía no se mueve en equilibrio (debido a la existencia de desempleo) esto obligará a que el Estado deba intervenir en la economía con el objeto de reducir los desequilibrios que se registran, mediante la promoción de la inversión y por tanto del empleo. “Con ello se abrió la vía al Estado como planificador y promotor del desarrollo, como único camino para alcanzar la industrialización de los países de América Latina y romper con los esquemas de economías dependientes primario exportadoras.”⁸

En referencia a lo anterior la teoría de Keynes plantea que lo importante es considerar la participación del Estado en la economía pero sin que éste tome el carácter en las actividades del sector privado, de esta forma Keynes nos dice que:

“Las consecuencias de la teoría expuesta son moderadamente conservadoras en otros aspectos, pues si bien indica la importancia vital de establecer ciertos

⁷ / Keynes, J.M., Ibidem, p. 11

⁸ / Villarreal, René, Ibidem, p. 14

controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada, hay muchos campos de actividad a los que no afecta. El Estado tendrá que ejercer influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios.”⁹

Es importante destacar lo que Keynes nos hace saber en el párrafo anterior en el sentido de que si bien existen áreas en donde la iniciativa privada no le interesa participar es importante que el Estado tenga la necesidad de hacerlo sin que esto no signifique la socialización de la economía, si no más bien una participación que permita regular la actividad del sector privado mediante la P.E. que evite desequilibrios que impliquen mayores niveles de desempleo. Ya que “No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si este es capaz de determinar el monto global de recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración a quienes los poseen, *habrá realizado todo lo que le corresponde.*”¹⁰

Es decir que la función orientadora y reguladora de la actividad económica por parte del Estado, viene a ser uno de los elementos centrales que se deben de retomar en el ejercicio de la P.E. keynesiana, debido a que las libres fuerzas del mercado son incapaces de resolver los desequilibrios y rigideces que se registran en el mercado como anteriormente lo suponía la teoría clásica a la que Keynes crítica.

“Por consiguiente, mientras el ensanchamiento de las funciones del gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto por que son el único medio practicable de evitar la destrucción

⁹ / Keynes, J.M., Ibidem, p. 332

¹⁰ / Keynes, J.M., Ibidem, p. 333

total de las formas económicas existentes, como por su condición de funcionamiento afortunado de la iniciativa individual.”¹¹

Por tanto, una de las principales conclusiones que se desprenden del pensamiento keynesiano que aparece a principios del siglo XX, establece la importancia de la participación del Estado en la economía, para fomentar la demanda efectiva, la propensión media al consumo, el empleo y finalmente el proceso de incremento de la inversión productiva en el marco de la incertidumbre que se presenta en el mercado.

1.2 El Estado en el Modelo Neoliberal

A nivel mundial, la ortodoxia keynesiana como base de la aplicación de la política económica por parte de los Estados se mantuvo vigente a nivel mundial hasta los inicios de la década de los setenta en donde los problemas de inflación, inestabilidad de los tipos de cambio, y la flexibilización de las tasas de interés se presentan como resultado de la fuerte liquidez internacional de dólares en Europa que da lugar a la ruptura de Acuerdo de Bretton Woods. “El golpe contra el dólar y el orden establecido llegó el 15 de agosto de 1971. Entre agosto y diciembre de 1971, las paridades de la mayoría de las monedas flotaron vis-a-vis, lo que ocasionó un desacuerdo general sobre las tasas de cambio que debían prevalecer.”¹²

Los desequilibrios que se presentan en el entorno internacional de los principales países desarrollados caracterizados por un abandono del patrón oro, en donde los tipos de cambio y las tasas de interés internacionales comienzan flotar dan inicio al cuestionamiento sobre la política económica keynesiana en el sentido de que ésta y la síntesis neoclásica dieran explicación a los problemas de inflación y de flotación de las monedas.

¹¹ / Keynes, J.M., *Ibidem*, p. 335

¹² / Villarreal, René, *Ibidem*, p. 136

“Para los países en desarrollo de América Latina la crisis ha repercutido con fuerza y ha alterado la naturaleza de algunos de los problemas –inflación, desempleo y desequilibrio externo- más importantes que tradicionalmente había enfrentado.

A su vez, esta crisis representa un desafío para los paradigmas teóricos más importantes de la región.”¹³

“La crisis de los setenta y su prolongación hasta los ochenta, ha puesto a prueba al neokeynesianismo (o síntesis neoclásica/neokeynesiana) en cuanto al paradigma dominante en el capitalismo latinoamericano. Pero ninguna de las dos corrientes han dado cabal respuesta a los problemas del capitalismo contemporáneo: inflación, el descenso en el ritmo de la productividad y el desequilibrio externo.”¹⁴

La flotación de los tipos de cambio, las tasas de interés, dan lugar a serios desequilibrios que se manifiestan en problemas de inflación, que no son explicados por la ortodoxia dominante en ese momento, es decir, la keynesiana ello pone en entredicho su eficiencia, razón por la cual se inicia un fuerte proceso de predominio de la escuela monetarista de pensamiento que establece, que los problemas macroeconómicos que se registran en las economías tienen su origen justamente en el excesivo crecimiento de la participación del Estado en la economía que dieron lugar a una fuerte expansión de la liquidez monetaria en sus mercados, por consecuencia, recomiendan el abandono de las propuestas keynesianas.

El modelo neoliberal empieza a tomar fuerza desde principio de los años setenta aunque en algunos países de Latinoamérica son retomados hasta principios de la década de los ochenta. Las características de estas políticas se manifestarían en la liberación de mercados, pero sobre todo en el redimensionamiento en la

¹³ / Villarreal, René, *Ibidem*, p. 143

¹⁴ / Villarreal, René, *Ibidem*, p. 14

participación del Estado en la economía y por consecuencia en la propuesta de un manejo equilibrado de sus finanzas públicas.

“En la teoría aparecen el monetarismo friedmaniano y el monetarismo bastardo de la economía de la oferta; en la práctica surgen el thatcherismo en Inglaterra y la reaganomía en Estados Unidos; a su vez, en América Latina la contrarrevolución monetarista, a través de la teoría monetaria de balanza de pagos, se impone en Chile, Argentina, Uruguay..., dando lugar a un nuevo modelo: el monetarismo neoliberal autoritario.”¹⁵

Los principales efectos de este cambio de modelo económico son: la reducción de la participación del Estado en la economía, equilibrio de la finanzas publicas, desregulación económica, apertura de sus mercados, flotación del tipo de cambio y tasa de interés, y que sea el mercado el asignador de recursos en las economías y por consecuencia el que determine la formación de los precios.

Estas acciones que darían lugar a la aplicación del Modelo Neoliberal en las economías Latinoamericanas después de 1970, se reafirmarían en el Consenso de Washington, a finales de 1989.

En América Latina a raíz del golpe de Estado implantado al régimen de Salvador Allende por los militares encargados por A. Pinochet, Chile fue el primer país latinoamericano en el que se instrumento una variante neoliberal difundida más tarde en Bolivia y otros países latinoamericanos a finales de los años 80.

El neoliberalismo económico ha sido bautizado y rebautizado con diversos nombres, según el aspecto que se considere de él, si se atiende a sus objetivos formales, a su origen, a su argumentación, realización o promoción, ha recibido los nombres de “anti-inflacionario” o “anti-crisis” de “estabilización”, “ortodoxo”, “monetarista”, “fondo monetarista neoliberal”, “monetarista

¹⁵ / Villarreal, René, Ibidem, p. 15

Friedmaniano”, sin embargo, el nombre con el que más comúnmente se le ha designado, quizá sin ser el más adecuado es el de neoliberalismo.¹⁶

En este sentido el neoliberalismo de hoy está lejos de ser una fiel traducción actualizada del viejo liberalismo y aun podría decirse que es un movimiento opuesto a los ideales, motivaciones y objetivos económicos y sociales que tuvo el liberalismo clásico de los autores de la Economía Política como Adam Smith, David Ricardo, Malthus o John Stuar Mill, el liberalismo de esos pensadores tenía un ideal competitivo-humanista y buscaba una cierta democratización.

En contraste a ideas básicas y medulares del neoliberalismo se recogieron y estructuraron en un marco que sirve de guía y orientación para los procesos socioeconómicos en los países “desarrollados” para enfrentar la crisis de los años setenta y ochenta, tomando en cuenta la insuficiencia y agotamiento del Keynesianismo en la política económica de los países capitalistas. Es indudable, además que la búsqueda de salidas eficaces a esa crisis se lleva a cabo en medio de una amplia expansión extraordinariamente de las fuerzas productivas y que va realizando una nueva y mayor integración del mercado internacional. Esta situación se convirtió así misma sobre todo al principio en un conjunto de recetas de política económica, destinadas a aplicarse en los países del tercer Mundo que enfrentan serios problemas de endeudamiento externo con los países ricos, así como carencia angustiante de divisas para su desarrollo.¹⁷

Las instituciones internacionales encargados de la gran difusión que ha tenido actualmente la política económica neoliberal, son FMI (Fondo Monetario Internacional) y BM (Banco de México) quienes han jugado un papel relevante por sus mediaciones para solucionar la llamada crisis de la deuda de los países pobres.

¹⁶ Chávez . Fernando J., “Liberalismo y Política Económica: el enfoque del FMI” Vol. V1, Edit. UAN, México 1987, p. 70

¹⁷ Ortiz Wadymar, Arturo, “Liberalismo y Política Económica” Edit. Nuestro Tiempo, 1988. p.10

Por lo que se refiere al neoliberalismo en una perspectiva latinoamericana, puede decirse que esta doctrina surge con base tanto en una crítica a las políticas desarrollistas de la industrialización sustitutiva y al Estado benefactor-proteccionista, como en la constatación de no haberse logrado los objetivos que se propusieron alcanzar las políticas de estabilización y ajuste en las décadas pasadas.

Las políticas de estabilización y de ajuste que precedieron al neoliberalismo en América Latina no fueron sino medidas e instrumentos concebidos, para atenuar temporalmente la agudización de los desequilibrios, hacer más manejable la crisis (desempleo, alza de precios, baja del poder adquisitivo, déficit en la balanza de pagos, etc.) y administrar los procesos inflacionarios, pero son alteraciones básicas de la orientación fundamental y las políticas neoliberales tienen una óptica estratégica de mediano y largo plazo alcance con la que intentan superar el punto de vista coyuntural con el que se concibió la mayoría de las políticas de estabilización.

Para el caso de México no hay que olvidar que el liberalismo tiene una importancia especial, no sólo en la historia y desarrollo del pensamiento y de las instituciones políticas mexicanas, sino también en la conformación misma del país, como nación independiente y soberana. La raíz liberal es muy honda y fuerte. Por ello, hay que considerar que el neoliberalismo encuentra ya un terreno económico, político y sobre todo ideológico, relativamente preparado para recibirlo y acogerlo.

Se concibe como un instrumento anti-inflacionario. El neoliberalismo se considera como un cuerpo integral capaz de resolver la crisis socioeconómica y de regular el crecimiento económico en el largo plazo. No obstante, es claro que la columna vertebral de la teoría neoliberal es su capacidad para acabar con la inflación que según su propio diagnóstico es el mal fundamental del capitalismo de hoy: según este enfoque, la inflación es un fuerte obstáculo para lograr un

crecimiento eficiente y produce efectos desfavorables sobre la distribución del ingreso, sobre todo por el efecto que se supone es regresivo del llamado “impuesto inflación” y el tratamiento adecuado para ese mal es la restitución de los equilibrios básicos en la oferta y entre la demanda que la dilatación estatal y la indisciplina laboral han deteriorado.

Se trata de recuperar el equilibrio, el funcionamiento normal de la economía. Que el índice inflacionario se reduzca y de ser posible llegue a cero, para el neoliberalismo, la estabilidad monetaria y de los precios son elementos indispensables para el sistema económico adquiera un adecuado dinamismo: son algo así como la base homeostática y rehace y renueva el equilibrio en los procesos económicos.

Así también afirman que un exceso de demanda se produce por un gasto público desproporcionado, se ha agregado la presentación neoclásica el descubrimiento de la inflación de los costos, que siempre terminan por restringirse a los salarios. Por tanto hay que reducir la demanda global y los costos atacando los elementos antinaturales que han contribuido a incrementar el gasto público y una fuerza de trabajo que observa un comportamiento monopólico que además tienen muy poco de económico y mucho de política. Se promueve así políticas de austeridad fiscal y salarial y se busca programas de productividad que tienen su piedra de toque en la conservación de los trabajadores en agentes o factores de producción individuales que como los demás saben que su remuneración depende del esfuerzo empeñado en el proceso productivo.

En cuanto al gasto Público se pone énfasis en la reducción del gasto improductivo, comúnmente identificado con el que se destina a los servicios colectivos, en particular el bienestar social y aquel que puede alterar más o menos inmediatamente la libre operación del mercado de trabajo como la seguridad y los subsidios al desempleo. Aparte de los efectos directos que una reducción en el gasto público traería sobre el déficit fiscal, se suele argumentar

que hacer más difícil el acceso al consumo colectivo traerá consigo un nuevo despertar del esfuerzo individual, adormecido por más de veinte años de estado benefactor. En todo caso se afirma esos servicios sociales, junto con otras actividades en las que interviene el Estado, pueden ser proporcionados por la empresa privada que, además de hacerlo en condiciones de mayor eficiencia continúa el argumento neoliberal, propiciaría una mayor libertad individual.

Otra característica esencial del neoliberalismo es la guerra al alto intervencionismo del Estado en la economía. Este principio se fortalece con la experiencia, bastante generalizada en Latinoamérica, que no carece de razón, de un Estado administrativamente ineficiente y con un alto grado de corrupción. Se desempolva la vieja tesis del papel del Estado como meramente supletorio. Ahí donde la empresa privada, la iniciativa privada no pueda, exceda su capacidad, que actúe el Estado, pero que lo haga con una función subsidiaria supletoria. En cuanto la iniciativa, la empresa privada recuperen la capacidad de realizar esa tarea, el Estado debe hacerse a un lado.

Desde la posición neoliberal se acusa al intervencionismo estatal de ser la causa de obstaculizar la “leal” competencia al interior del país y con el exterior de desestimular la producción, por lo menos en ciertos sectores, por haber fijado algún tipo de control a los precios, de propiciar la inflación por aumentar el circulante y no fijar “topes” a los salarios de atraso tecnológico, de falta de competitividad y de alzas de precios por no abrir las puertas de par en par a la inversión a las importaciones foráneas déficit fiscal y elevación de impuesto por no recortar o limitar el gasto público de contribuir al desempleo por no favorecer suficientemente a la inversión privada de ser una carga excesiva a la economía del país por su enorme aparato burocrático y sobre todo ser la causa de falta de eficiencia y racionalidad en la producción nacional.

El Estado debe limitarse, básicamente a políticas económicas de ordenamiento y corrección necesarias a proveer de una infraestructura adecuada a la producción y

a los servicios. Debe dejar que la competencia de los precios se realice de la mejor manera posible, que no haya obstáculos de intervención estatal en el sistema de riesgo y estímulo. En otras palabras, los factores de la producción y los mercados pueden y deben regularse por sí mismos. El Estado no debe impedir que funcione el mecanismo clave de auto-regulación; la competencia está basada en una buena información sobre las posibilidades que ofrecen los mercados, en definitiva, la fuerza social que equilibrara los mercados, igualando la oferta y la demanda. Tanto el populismo como la planificación central obstaculizan la iniciativa, la responsabilidad y la eficacia del particular, El Estado tienen que “velar por el bien común, no realizarlo”.¹⁸

En la medida que el Estado disminuya, se haga a un lado, funcionara mejor la economía. Y se trata no solamente de una intervención directa, como sería la de un Estado propietario y administrador de empresas y bienes, sino también de una intervención indirecta como aquella que se daría a través de subsidios, concesiones, etc. Todo eso es “paternalismo” y como se lee en la iniciativa del presidente Salinas de Gortari para la privatización de la banca, hay que llevar a cabo “la eliminación de paternalismo que inhiben la iniciativa y los derechos de los mexicanos...”. Debe haber una total “libertad” en el comportamiento del comercio de la producción y la demanda en la contratación de los trabajadores. En todo, Es pues el regreso claro al *laissez faire*. El neoliberalismo rechaza a un Estado que realiza obras sociales a favor de los sectores populares. Propugna y enfatiza la liberación del mercado del dinero, de los bienes y servicios y del trabajo.

1.2.1 Impacto sobre los gobiernos municipales.

Desde el punto de vista histórico el origen del municipio como parte integrante de la estructura de gobierno de los Estados Nacionales, se puede encontrar desde

¹⁸ Ortiz Wadgymar, Arturo, El fracaso neoliberal en México, Ed. Nuestro tiempo, México 1988

el Imperio Romano, de hecho los municipios como parte integrante de los gobiernos estatales que conforman el Estado Nacional, se originan justamente a partir de los municipios.

“El municipio de origen romano se identificaba con el de la ciudad –Estado-, en el que sus habitantes disfrutaban el derecho de ciudadanía romana, teniendo una completa organización municipal y una administración autónoma: magistrado, curias, comicios. Eugine Petit, en su obra de derecho romano, nos expresa que el concepto de municipio se propagó muy rápido en la medida en que los emperadores romanos concedieron la ciudadanía a los habitantes del imperio.”¹⁹

Se destaca entonces que desde su origen el municipio tendría dos aspectos importantes, el primero que se refiere a su autonomía en su manera de administración y de elección de sus representantes y el segundo aspecto se refiere a la dependencia o integración hacia el Estado que le permite obtener su ciudadanía, por tanto se encontraría sujeto a las determinaciones del imperio romano.

Tenemos entonces que el municipio lo podemos considerar como la célula que integra los cuerpos de los Gobiernos Estatales y estos a su vez de los Estados Nacionales, considerando siempre su autonomía en su administración que se deriva en parte de las costumbres e incluso cultos religiosos que les dan unidad. Por su parte la versión moderna o actual del municipio en América Latina tiene su origen en la conquista de América por parte de los españoles que dan origen a la creación del primer municipio, que viene a ser el nombrado por Hernán Cortés al constituir el municipio de La Villa Rica de la Veracruz.

La creación del primer municipio en América Latina y más concretamente en lo que vendría a ser posteriormente el país de México, se constituyó también con el fin de proteger los intereses de España en los nuevos territorios descubiertos y

¹⁹ / Mata Alvarez, Gerardo, “La Hacienda Pública Municipal”, Ed. IHAEM, México 2002, p. 7

protegerlos de posibles invasiones de otros países que detentaban el poder de los nuevos territorios descubiertos en el Continente Americano.

“Desde la concepción del primer municipio en nuestro territorio hasta nuestros días, se ha identificado más bien como una base de la división territorial que posteriormente *se le ha reconocido como una entidad política con autonomía gubernamental y financiera*, la que en ambas circunstancias no se ha cumplido cabalmente.”²⁰

Como se puede desprender del párrafo anterior además de que el municipio integra a una población geográfica delimitada territorialmente, el municipio persigue su autonomía en cuanto a su administración y finanzas, con el fin de que ello contribuya al desarrollo del mismo en cuanto a su población y de esta manera su administración responda a las necesidades de su sociedad. Sin embargo, la estructura de los gobiernos federales como el de México al limitado su desarrollo y autonomía al encontrarse sujetos a las disposiciones de los gobiernos federales.

“Es difícil considerar el municipio como una entidad administrativa, autónoma dentro del esquema federalista ajeno totalmente a nuestra trayectoria de país centralista, recordando que desde los aztecas, a través de la figura del tlatoani, se manejó una forma de gobierno eminentemente centralista, y en España se continuaba con esa forma de gobierno a través de la figura de monarca. La fusión de las dos culturas (indígena-española) dio por resultado una forma de administración con propósitos más administrativos que políticos a favor del municipio, por lo que resulta importante replantear el proyecto municipal para el siglo (XXI) que ahora comienza, ya que *si se pretende hacer edificar un auténtico federalismo, se deberá entonces de dotar de mayor autoridad y autonomía legislativa y financiera al municipio para que cumpla su cometido.*”²¹

²⁰ / Mata Alvarez, Gerardo, Ibidem, p. 13

²¹ / Mota Alvarez, Gerardo, Ibidem, p. 14

Es evidentemente que pese al origen del municipio en términos de la célula básica que dada forma a los gobiernos federales actuales este únicamente funciona como parte de una estructura administrativa global, por tanto, sus acciones se encuentran determinadas por las directrices que establecen los gobiernos federales a nivel macroeconómico. Lo anterior implica entonces, que si la administración de los municipios se encuentra influida por el gobierno federal, entonces la manera de actuar de los mismos deberá responder a los lineamientos globales de política económica de dichos gobiernos.

Por tanto, tenemos que si en la actualidad los Estados Nacionales en el ejercicio de su política económica se encuentran determinados por el pensamiento teórico neoliberal que principalmente determina que deberán establecer una reducción en su tamaño y gasto público, es decir mantener un equilibrio de sus finanzas públicas, esto se viene a reflejar en el funcionamiento actual en la administración financiera de los gobiernos municipales lo cual representa para ello limitaciones importantes en las acciones que determinan para dar solución a los problemas sociales y económicos que enfrentan en sus correspondientes delegaciones territoriales.

En este sentido, es evidente que los grandes lineamientos actuales que enmarca el modelo neoliberal aplicado en la mayor parte de los países de América Latina se refleja en el funcionamiento de los gobiernos municipales sobre todo, si consideramos que estos representan la célula básica de gobierno de los Estados Nacionales.

Así por ejemplo, para el caso de México a pesar de que el funcionamiento de los gobiernos municipales se consagra en el Artículo 115 Constitucional, el cual ha sufrido diversas modificaciones desde el Constituyente de 1917, a fin de dotarlos de mayor autonomía financiera y administrativa esto no ha sido suficiente para poder mantener finanzas públicas adecuadas para enfrentar sus compromisos con

la sociedad que representan, todo ello enmarcado en el proceso de globalización y desregulación económica del Estado.

Tenemos entonces, que dado que uno de los requerimientos más importantes que persigue el nuevo modelo de crecimiento neoliberal que fundamentalmente refiere que tanto el gobierno federal, estatal, como municipal, deberán de mantener un equilibrio de sus finanzas públicas todo ello se reflejó en las adecuaciones más recientes al Artículo 115 constitucional recientemente. Así tenemos, que el “Artículo 115 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Una vez aprobada la Constitución Política de 1917, han tenido lugar diez reformas constitucionales a este artículo, identificándose en cada una de ellas mayores atribuciones a favor del municipio, sobre todo en la reforma de 1983, la cual constituye un paso de gran trascendencia en la conformación de un municipio financieramente más estable, cuando se faculta a la autoridad municipal el cobro de los impuestos inmobiliarios que se originen en el territorio municipal. La reforma de 1983, así como la de diciembre de 1999, representan avances de importancia para la configuración del municipio libre, entendiendo éste como el que tenga la posibilidad de administrar no solamente los recursos con los que tradicionalmente ha venido trabajando, sino con recursos en mayor cantidad que le permitan hacer frente a los problemas que se dan dentro de su espacio territorial.”²²

Considerando los grandes cambios en el paradigma teórico neoliberal que comienza a aplicarse a principios de la década de los ochenta en las economías, fue evidente que dicho propósito de mantener finanzas equilibradas llevará no sólo al gobierno federal y estatal, sino también al municipal a modificar sus atribuciones a fin de contar con mayores recursos para atender sus necesidades en un marco de una relativa mayor autonomía en su administración. Este fue el caso que se sucedió en México y que fue implementado en los cambios operados al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con

²² / Mata Alvarez, Gerardo, *Ibidem*, p. 17

el fin de poder atender de mejor manera los nuevos lineamientos de política económica que se preveían en cuanto al funcionamiento y tamaño del Estado con base en el modelo neoliberal en nuestro país, y que evidentemente afectaron también el funcionamiento y administración de recursos de los municipios en nuestro país.

Bajo esta perspectiva, se puede desprender que los cambios que suceden el ambiente macroeconómico del Estado Neoliberal, se ven reflejados en la operación de la administración pública municipal, sin que ello signifique, por tanto, una mayor autonomía de sus gobiernos, ya que estos se ven influidos por las directrices generales que establecen el gobierno federal y estatal en el marco de los Estados Nación.

Por consecuencia, tenemos que cualquier cambio que se presente en el manejo de la política económica a nivel nacional en las economías estos cambios deberán ser atendidos también por sus gobiernos estatales y municipales, dado que no se ha perdido el carácter centralista de los gobiernos federales.

1.3 Problemas de Tributación en Economías Emergentes.

La tributación y su mejora ha sido un problema estructural presente en las economías emergentes, caracterizado por un crecimiento menor en sus ingresos en relación a sus gastos, debido principalmente a la falta de una cultura de pago de los contribuyentes, que se reflejan en el proceso de elusión y evasión fiscal tanto por causantes mayores y pequeños, dejando que gran parte de sus ingresos recaigan sobre los causantes cautivos que en su gran mayoría están representados por la clase trabajadora que no pudo eludir dichos impuestos, como el del Impuesto Sobre la Renta y otro que sin ser directo sino indirecto es el del Impuesto al Valor Agregado que se aplica al consumo.

Por el lado de los gastos públicos, su crecimiento se explica por el pago del servicio de la deuda tanto interna como externa de que son objeto las economías emergentes, dejando una menor disponibilidad de recursos para hacer frente a sus gastos de inversión y de tipo social que son altos dados su crecimiento y rezago que presentan este tipo de economías.

Por consecuencia, se tiene que bajo un esquema de política neoliberal en el cual se busca mantener un equilibrio de las finanzas públicas los Estados de las economías emergentes se ven obligadas dada la rigidez que presentan sus ingresos en términos de crecimiento a la reducción de sus gastos de inversión y social lo cual representa una fuente importante de descontento social ante una sociedad que no ve mejoras ni respuesta a sus demandas de empleo, ingreso y mejores condiciones en la calidad de vida y en la oferta de servicios públicos.

El problema de la tributación en las economías emergentes en la actualidad representa un problema importante, por cuanto a que los Estados se ven obligados a mejorar la calidad y eficiencia de su tributación mediante acciones que van encaminadas al aumento o creación de impuestos que por lo general reducen el ingreso, principalmente a las clases de la sociedad de menores recursos. Todo ello se ha reflejado en la búsqueda por estos Estados para la aplicación y acuerdo de lo que se conoce como una Reforma Fiscal Integral, que resuelva o al menos permita mejorar los ingresos fiscales de los gobiernos estatales y municipales sus finanzas y cumplir con los preceptos del modelo neoliberal en cuanto a mantener finanzas públicas equilibradas.

Sin embargo, los propios organismos de representación popular como la H. Cámara de Diputados de los Gobiernos en las economías emergentes no han logrado un acuerdo pleno de lo que debería de incluir una reforma fiscal integral que beneficiara a los más en perjuicio de los menos, prueba de esto ha sido el caso de la economía mexicana que por más de cinco años ha buscado dicha reforma sin llegar a acuerdos plenos en dicha materia en la actualidad.

Debemos de reconocer que como lo establece la Curva de Lafer, no significa que a mayor tasa de tributación existan mayores ingresos para el Estado, por el contrario, se observa que a mayor tasa de tributación menores ingresos para el Estado, esto debemos de tener presente en principio para la aplicación de una reforma fiscal integral en economías emergentes.

Otro de los aspectos que inciden en la rigidez en el aumento de los ingresos en las economías emergentes es la estructura industrial y comercial con que cuentan, debido principalmente a que esta es desigual tanto en tamaño como regionalmente, razón por la cual en muchas de las veces los impuestos aplicados, no consideran estos aspectos en la fijación de la tasa de impuesto, dándose lugar a prácticas de elusión y evasión fiscales que contribuyen al mantenimiento de una estructura ineficiente en el cobro de impuestos, dada la existencia de un alto grado de corrupción en las autoridades fiscales.

Lo anterior ha dado por resultado que en varias economías emergentes que cuentan con recursos naturales importantes como es el caso del petróleo o bien otras materias primas, se vean obligados a depender de los ingresos derivados de la venta de estos productos como ha sido el petróleo en donde por ejemplo, México en la actualidad tiene como principal fuente de ingresos fiscales a los derivados por las exportaciones del petróleo, por tanto, las fluctuaciones más fuertes de sus ingresos tributarios no derivan de cambios de la recaudación fiscal interna, si no de las fluctuaciones en los precios del petróleo que afectan los ingresos fiscales del Estado.

Entre las investigaciones actuales sobre el problema de los ingresos fiscales y la tributación en economía emergentes destaca la realizada por Fernando Calzada Falcón que establece:

“Como nos recuerda Fernando Calzada Falcón, aproximadamente hace unos 20 años entre los círculos académicos y políticos, se dio a conocer el libro titulado “La Disputa por la Nación”; los autores, Rolando Cordera y Carlos Tello

contribuían a la discusión nacional ofreciendo una perspectiva de que había sido y seguiría siendo el problema fundamental de la economía y la sociedad mexicanas: la lacerante concentración del ingreso.

En esta idea, la concentración del ingreso se veía como resultado de luchas históricas que se ubicaban a lo largo de todo el proceso de conformación de la nación mexicana. Las características estructurales de la forma en que se generaba y genera todavía hoy la riqueza y, sobre todo, la manera de cómo sólo unos cuantos se han apropiado de la mayor parte de ella dan cuenta de la “disputa por la nación”.

Esta disputa permanente tiene diversos ángulos, pero hoy en día se expresa con mayor nitidez en la actual discusión sobre las finanzas públicas. La definición de las fuentes de ingreso público, quién debe contribuir al fisco, a través de qué vías y en que proporción, es un debate que al final de cuentas implica una redistribución de recursos.” ²³

Si consideramos, que los impuestos además de ser un instrumento fundamental en la recaudación de ingresos para los Estados, representa también un instrumento que puede permitir ya sea una mayor concentración del ingreso como también una mejor distribución del ingreso entre la sociedad. Este es uno de los principales problemas que en la actualidad enfrentan las economías emergentes en lo que se refiere al poder establecer una verdadera reforma fiscal que contribuya a una mejor distribución del ingreso en este tipo de economías.

Tradicionalmente los países emergentes a la vez de que cuentan con una estructura tributaria rígida mantienen un alto grado de concentración de la riqueza en un escaso sector de la población y por el contrario los impuestos que han sido creados no han considerado en su aplicación un carácter redistributivo

²³ / Calzada Falcón, F., “Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004” , Ed. UPCH, Tabasco, México 2004, p. 59

del ingreso y no regresivo, en la actualidad lo representa el ISR en muchas economías de este tipo.

La idea de que una reforma fiscal cumpla con el objetivo de incrementar los ingresos tributarios del Estado y a la vez contribuya a una mejora en la redistribución del ingreso de la población es una discusión que actualmente enfrentan los órganos legislativos de las economías emergentes sin que a la fecha por ejemplo, en el caso de México haya un acuerdo en cómo debe de ser integrada una reforma que cumpla con ambos objetivos y que sea aceptada por el conjunto de los sectores sociales de la población.

“La definición de los tipos de impuestos que se requieren cobrar para elevar los ingresos públicos es precisamente una disputa social, donde se define quién asume el costo de elevar la recaudación. Costo económico, esto es quién deberá de pagar más; costo social, qué sectores verán modificado su ingreso disponible, costo político, que partido se llevará la descalificación de los votantes al impulsar medidas que atenten contra su bolsillo.”²⁴

La reforma fiscal integral en las economías emergentes es un lucha social que ha significado que ningún partido representado en el legislativo asuma toda la responsabilidad de los efectos y tampoco es aceptado por los sectores sociales y sobre todo el de los empresarios el que vean reducidos sus ingresos, sobre todo, en un contexto en donde privan los lineamientos neoliberales y de globalización económica de los Estados nación.

Lo anterior ha representado una fuerte limitante para el establecimiento de una verdadera reforma fiscal integral de carácter social, lo cual ha retardado la mejora de los ingresos tributarios y ha llevado a que las legislaturas de los Estados actúen de manera parcial cada año que se presenta la iniciativa de ley de ingresos de la federación, lo que hace que se mantengan las rigideces en los ingresos fiscales de los estados y por tanto se mantenga un alto grado de dependencia en

²⁴ / Calzada Falcón, F., *Ibidem*, p. 59

sus ingresos de un solo tipo de impuesto como ha sido en el caso mexicano los ingresos provenientes del petróleo que hacen que los ingresos fiscales sean altamente volátiles debido a que estos dependen del comportamiento de los precios internacionales del petróleo.

Todo lo anterior, se ha venido reflejando también en el proceso de distribución de los ingresos fiscales a nivel federal, es decir que los ingresos fiscales no mantienen una estructura federal equilibrada sino que vienen a concentrarse en el gobierno central, lo cual limita el lograr un desarrollo económico equilibrado a nivel de los estados y municipios que integran al gobierno federal de las economías emergentes.

Al respecto finalmente se plantea que... “la discusión hacendaria es polémica y política, por ello la Convención Nacional Hacendaria (en México) involucra a muchos actores y sus implicaciones van más allá de la mera cuestión financiera. Se trata de la redefinición del perfil y alcance de las políticas públicas y su impacto en la sociedad.

Por eso se requiere una participación y compromiso responsables de los tres órdenes de gobierno, de los poderes federales y locales. La disputa social y económica debe traducirse en la construcción de las propuestas viables que realmente mejoren el carácter federalista de la hacienda pública.”²⁵

La aplicación de una Reforma Fiscal Integral en las economías emergentes dependerá en buena medida de dos aspectos, el primero está referido a que los actores sociales de la sociedad tengan una participación clara y comprometida a fin de que sea aceptada por todos ellos y contribuya al mejoramiento del ingreso de la población, y el segundo aspecto es que la misma mantenga un objetivo implícito en el mejoramiento de los ingresos a nivel federal es decir reducir el poder de concentración que se tiene en los ingresos fiscales y se de una mayor

²⁵ / Calzada Falcón, F. Ibidem, p. 60

participación en la recaudación a los gobiernos estatales y municipales a fin de mejorar el desarrollo regional de la nación y del Estado.

1.4 El Estado Mexicano y su Facultad para establecer la Tributación

Siendo congruentes con el análisis que presentamos en los apartados anteriores es necesario retomar las facultades en materia de tributación que posee el Estado mexicano, con el fin de saber cuáles son las principales atribuciones en materia legal le son atribuidas al Estado para crear nuevos impuestos o bien incluso para desaparecerlos, como ha sido el caso reciente en 2012, sobre la desaparición del impuesto sobre la tenencia sobre los automóviles en nuestro país, cuyo valor sea menor a los 250, 000 pesos. Para ello, nos remitiremos a los principales artículos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige actualmente.

Un primer elemento que debemos tener en cuenta, es lo referente a los principios establecidos en nuestra Constitución Política en su artículo 26 constitucional que señala lo siguiente:

“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.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para la incorporarlas al plan y a los programas de

desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública federal.”²⁶

Tomando en consideración el artículo 26 constitucional señalado anteriormente nos permite tener una referencia fundamental en cuanto a que el Gobierno Federal desde que se establece el Plan Nacional de Desarrollo se establecen los lineamientos y objetivos que perseguirá en su gobierno. Por tanto, es claro entonces que en cada gobierno presidencial se establecerán diferentes lineamientos y objetivos globales de gobierno y por ende de tributación, con lo cual podemos ver si habrá nuevos impuestos o bien desaparecerlos.

Lo que importa ahora entonces es conocer dentro de los tres órdenes de gobierno, tiene la atribución de generar leyes y por consecuencia la creación o modificación de la política tributaria. Esto es, cuáles de los tres poderes el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tienen las facultades para la creación de iniciativas de ley que tienen que ver con la tributación en el Estado mexicano. Dos poderes son los que tienen las atribuciones la aplicación y modificación de la tributación siendo ellos el Ejecutivo y el Legislativo a través del Congreso de la Unión, que se encuentra integrado por la H. Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, pero veremos que por sus atribuciones es la H. Cámara de Diputados, será quien legisle sobre materia tributaria.

Lo anterior lo podemos constatar desde el Artículo 71 de la Constitución que establece lo siguiente.

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Bob, Artículo 26, México 2011, p. 24

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión.

Las que presenten los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”²⁷

Este artículo queda complementado de manera importante en lo señalado en las atribuciones que la Constitución define y establece en su Artículo 73, en donde se establecen las facultades del Congreso en donde se destacan las siguientes:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal al rendir la cuenta pública.”²⁸

Adicionalmente en otros numerales del presente artículo establecen elementos adicionales en materia de tributación como son los siguientes:

²⁷ Ibidem, Constitución, p. p. 36-37

²⁸ / Ibidem, Constitución, México, p. 60

“XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que registrarán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1°. Sobre el comercio exterior:

2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4°. Y 5°. del artículo 27;

3°. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4°. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5°. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal;
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las

legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”²⁹

Lo importante que debemos destacar el hecho de que el Congreso tiene que ver de manera directa con la modificación tributaria necesaria para el financiamiento del Presupuesto de Gasto Anual del Gobierno Federal, con lo cual asume el papel protagónico en materia tanto de tributación como de fiscalización al ser la entidad encargada de aprobar la Cuenta Pública del gobierno, lo cual tiene que ver no sólo con los ingresos del gobierno sino también con el uso de los recursos a través del gasto público que se ejerce.

Por tanto, tenemos que sobre todo es la H. Cámara de Diputados la que tiene que ver de manera importante con la creación o modificación impuestos y en consecuencia tiene que ver con la creación del IETU (Impuesto Empresarial Taza Única) en la actualidad objeto de nuestra investigación de tesis.

Es claro entonces, la importancia que tiene el Congreso de la Unión en la legislación tributaria pero más aún lo es la H. Cámara de Diputados ya que en ella recae la mayor parte de la aprobación de las leyes que tienen que ver con la creación o modificación de las contribuciones para el Estado ya sean las que afectan directamente el ingreso de los ciudadanos o bien de manera indirecta como lo es el Impuesto al Valor Agregado, que grava el consumo de toda persona en territorio nacional, es por ello evidente el papel que juega esta Cámara en la legislación tributaria en nuestro país.

²⁹ / Ibidem, Constitución..., artículo 73, sobre las facultades del congreso.

Capítulo II. Finanzas Públicas y Estabilización Económica de México 1995-2007.

En el presente capítulo de la investigación de tesis se analizarán los aspectos empíricos referidos al financiamiento del gasto público desde 1994 hasta el año de 2007, haciendo énfasis en los determinantes financieros del llamado error de diciembre de 1994 y como posteriormente la evolución del gasto público, el cual se ha encontrado determinado principalmente por la estructura rígida de los ingresos fiscales, pero sobre todo de los provenientes del sector petrolero, que ha dado lugar a la discusión actual en torno a la necesidad de aplicar una reforma fiscal integral que permita elevar el nivel de ingresos y por tanto se amplíe el gasto federal, estatal y municipal. Todo ello, dentro del marco jurídico en donde es necesario presentar como se vincula el carácter del Estado y en particular de la H. Cámara de Diputados para la discusión y propuesta de nuevos impuestos que permitan cubrir el financiamiento del gasto propuesto anualmente por el Ejecutivo en nuestro país, conforme a las atribuciones Constitucionales de la Cámara que fueron señaladas en el capítulo anterior.

Asimismo, se analizarán los factores que han determinado el que el Banco de México desde 1995 haya asumido una política monetaria restrictiva con fines de control inflacionario, y como esto ha obligado al sector público a mantener un proceso equilibrado en sus finanzas públicas, con el objeto de esto sea congruente con el tipo de política monetaria que ha tenido el banco central en México durante el periodo de 1995-2003 y como todo ello se ha reflejado en una importante reducción del crecimiento anual de los precios domésticos, con efectos favorables sobre la estabilidad del tipo de cambio y de las tasas de interés en el mercado financiero.

Otro de los aspectos que serán abordados se refiere a los cambios en la planeación económica y al ejercicio presupuestal del sector público, considerando los cambios que se realizaron a finales de la década de los noventa a partir de la aplicación de la Nueva Estructura Programática (NEP) del sector

público, la aplicación de indicadores estratégicos para la evaluación de las metas y programas sectoriales a fin de mejorar la eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto público, en el marco de la planeación estratégica aplicada actualmente en el manejo financiero del sector público.

Finalmente se revisarán las perspectivas de las finanzas públicas y cuales deberán de ser los lineamientos generales que deberán establecerse para la aplicación de una Reforma Fiscal Integral con énfasis en los aspectos sociales y económicos que no sólo permita mejorar los ingresos del gobierno federal, sino que también se presente el compromiso de lograr una mejora en la distribución del ingreso de la población de menores ingresos con su aplicación.

2.1.- Financiamiento del Gasto Público.

Con la aplicación del modelo neoliberal que implicó la recomendación de mantener el equilibrio financiero del sector público mexicano, se mantuvo en los años previos a 1994 un cambio significativo en la evolución de déficit financiero del sector público, el cual después de registrar un déficit de -10.2% como proporción del PIB (Producto Interno Bruto) en 1988 (de acuerdo a las cifras de SHCP), pasó a un superávit de 0.7% en 1993 y un déficit de sólo -0.1% durante 1994.

Las cifras anteriores nos dan cuenta del cambio significativo que se produce en el manejo de las finanzas públicas a partir de la aplicación del modelo neoliberal en México desde finales de la década de los ochenta, situación que se explicó principalmente por la redefinición del papel del Estado mexicano en la economía, es decir, se produjo una reducción importante en cuanto a su tamaño y por otro lado disminuyó su participación en el ámbito económico, lo cual contribuyó de manera significativa a la reducción en el déficit financiero del sector público y en consecuencia al manejo equilibrado de las finanzas públicas actualmente.

De hecho, el funcionamiento del gasto público después del error de diciembre de 1994, ha respondido a los lineamientos propuestos en el modelo neoliberal y que se han mantenido como regla en el mantenimiento del equilibrio financiero en las finanzas del sector público. Sin embargo, es importante señalar que la devaluación producida en diciembre de 1994 y la posterior crisis que se reflejó en 1995, dieron lugar al llamado rescate del sector financiero en la economía, lo cual presionó temporalmente el equilibrio financiero de finanzas públicas, debido al importante costo que representó en su momento el rescate del sector bancario a través de la compra de cartera vencida, mediante los pagarés del Fondo de Protección al Ahorro en ese momento.

Después de haber superado la crisis financiera en México durante el año de 1995, el comportamiento del déficit financiero del sector público ha mantenido una trayectoria uniforme, por ejemplo si analizamos la evolución del déficit financiero durante el periodo de 1995 a 2003 podemos observar lo siguiente:

1. Desde 1995 y hasta el año de 2004 –conforme a cifras preliminares- el déficit financiero del sector público se ha mantenido en un rango de entre el cero por ciento y un máximo de 1.2 por ciento que se registró en el año de 2002.
2. El casi equilibrio financiero que ha mantenido el gobierno federal es resultado principalmente del control del gasto el cual se ha mantenido por debajo del 25 por ciento como porcentaje del PIB, incluso en años como los de 1998 y 1999 fue inferior al 22 por ciento como proporción del PIB.
3. Finalmente buena parte del control en el gasto público es resultado de la rigidez que registran los ingresos no petroleros que han mantenido un promedio ligeramente superior al 15 por ciento en relación al PIB. En tanto que los petroleros han fluctuado más, debido a las fluctuaciones que ha presentado el precio internacional del petróleo y que han oscilado en un rango de 6.1 por ciento en 1998 a un máximo de 8.8 por ciento como porcentaje del PIB en 2004.

Lo anterior nos permite explicar que realmente, la disciplina financiera del sector público se ha mantenido desde la puesta en marcha del modelo neoliberal a partir de 1989, dado que buena parte de los ingresos no tributarios registrados durante el periodo de 1990 a 1992 fueron resultado de la venta de empresas públicas, lo cual favoreció la obtención de un saldo favorable en sus finanzas públicas, es decir que a pesar del aumento de los ingresos, la política de gasto público mantuvo su austeridad que hasta la fecha se ha mantenido como resultado de la reducción del tamaño del sector público en nuestro país.

Por su parte, el error de diciembre que desembocó en la devaluación del peso en diciembre de 1994, poco tuvo que ver el manejo de las finanzas públicas ya que estas mantenían un equilibrio importante, por tanto, dicho error puede ser explicado por el fuerte crecimiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, el proceso de sobrevaluación real del peso, que se combinó con un entorno político desfavorable.

En este sentido se puede concluir que (gasto como % del PIB) la evolución de las finanzas públicas previas a 1994 y después de 1995 han mantenido una estricta disciplina presupuestal que se ha reflejado en un casi constante gasto público y en un déficit financiero menor al uno por ciento como porcentaje del PIB, lo cual evidentemente ha afectado las transferencias de recursos a los Estados y Municipios del Gobierno Federal en México en los últimos diez años.

2.2.- Gasto Público a partir de 1995.

Si bien es cierto, que el control y la estabilidad de las finanzas públicas han sido importantes en el proceso de estabilización macroeconómica que siguió el Estado mexicano desde finales de ochenta, por lo que se refiere a la disciplina fiscal y reducción del gasto público en los últimos años, es importante señalar que en paralelo el manejo de la política monetaria restrictiva en México ha sido un factor determinante sobre todo después de la devaluación del peso en diciembre

de 1994, en el ataque a la inflación y en la estabilidad de precios como tasas de interés y del tipo de cambio. Sin embargo, esto no ha significado que los beneficios de la estabilidad macroeconómica hayan implicado un proceso redistributivo del ingreso o bien los beneficios se hayan hecho presentes con la misma magnitud en los ingresos de los trabajadores, parece que este es uno de los principales problemas actuales por el cual atraviesa el modelo neoliberal aplicado en México.

Pese a que se registran menores niveles de inflación como resultado de una política de finanzas públicas que tiende al equilibrio y de una política monetaria restrictiva, esto no ha sido suficiente ya que en buena medida se ha afectado la distribución de recursos a los estados y municipios, manteniéndose el desequilibrio regional en México. Sin embargo, pasaremos al análisis de la política monetaria durante 1995.

Uno de los principales objetivos de la política económica global del gobierno del presidente Salinas de Gortari, era el de reducir la espiral inflacionaria mostrada en los años anteriores y lograr la estabilización del tipo de cambio³⁰. Esto podría lograrse primero a partir de un manejo restrictivo de la política monetaria, que mostrara una baja en el crédito interno del Banco de México, sin embargo, esto supuso un aumento en términos reales de la tasa de interés que bajo una mejor expectativa de crecimiento llevaría a mejorar la captación de la banca comercial y a la atracción de capitales externos que mucha falta hacían para mejorar los niveles de activos internacionales y de esta forma coadyuvar a la estabilidad del tipo de cambio.

Por su parte el Banco de México en su informe anual de 1989 planteaba lo siguiente:

³⁰ "Para lograr tal prioridad [estabilizar posprecios], se aplicaron los programas de ajuste que implicaron una política en la que la reducción en el gasto público, el control del circulante vía encarecimiento del crédito; la política salarial que consistía en casi congelar salarios, así como adoptar un tipo de cambio semifijo; despedir a miles de burócratas y privatizar la mayor parte de las empresas paraestatales " (Wadgyman, 2001:118)

“En una economía con rezagos acumulados en materia de inversión, y que para el futuro presenta perspectivas de mayor crecimiento, es natural que los rezagos anteriores se hayan visto acompañados por los elevados requerimientos financieros, especialmente del sector privado. El control sobre las finanzas públicas y la conclusión hacia mediados del año de un favorable acuerdo de reestructuración de la deuda externa mitigaron parcialmente los problemas inherentes a esta situación. El primero redujo la demanda crediticia del sector público, y la segunda fortaleció la confianza de los ahorradores. No obstante, la expansión de la demanda de crédito del sector privado contribuyó a la persistencia durante todo el año de tasas de interés elevadas en términos reales. Por otra parte, a pesar de haberse tenido que atender esos cuantiosos requerimientos, se logró que la reserva internacional del Banco de México tuviera un aumento moderado.” (Banxico, 1989: 13).

La estrategia de política monetaria iniciada a partir de 1989 se centraría en lograr incrementar los activos internacionales vía tasas de interés reales positivas que permitieran una contracción de la base monetaria a fin de contribuir a la reducción de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio. “El abatimiento de la inflación contribuyó crucialmente a la política cambiaria de mantener a lo largo del año un desliz de un peso diario, en promedio, del tipo de cambio controlado (equivalente a una depreciación de 16 por ciento al año). Asimismo, el esquema de concertación del PECE (Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico) se conservó como un instrumento eficaz para la estabilización de los precios clave en la economía.” (Banxico, 1989: 13).

Es importante destacar que durante el periodo de 1989-1994 el manejo del tipo de cambio como ancla nominal de precios jugaría el papel central en el abatimiento de los precios internos de la economía y el manejo de la política monetaria restrictiva sería complementaria para el cumplimiento de este objetivo ya que dicho manejo posibilitaba la existencia de tasas de interés reales positivas

lo cual hacia competitivo al mercado financiero nacional en la atracción de capitales³¹.

Así el Banco de México en el informe anual citado, expresaba que... “El segundo factor que influyó en la evolución de la actividad financiera fue la política cambiaria. Como es sabido, con la reducción de las barreras al comercio exterior, la adopción de una fórmula de deslizamiento nulo o moderado del tipo de cambio se convirtió a partir de 1988 en un instrumento fundamental para reducir el crecimiento de los precios. *Sin embargo, dicha fórmula sólo podía resultar viable a condición de que un manejo congruente de los instrumentos de política financiera y presupuestal evitara una continua disminución de las reservas internacionales del Banco Central. En particular, el crédito primario del Banco Central no podía aumentar desmedidamente.*” (Banxico, 1989: 19).

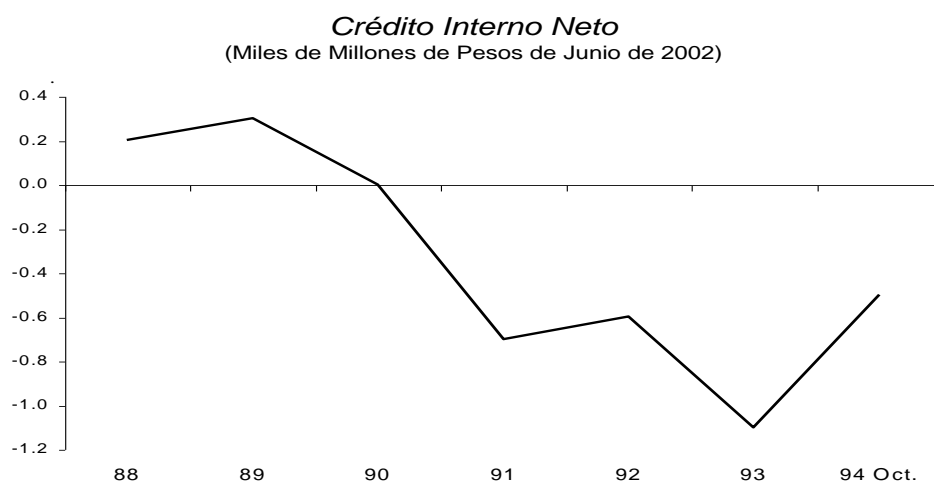
Lo anterior nos refuerza que la política monetaria debería mantener su carácter restrictivo, es decir que el crédito interno del banco central mostraría una evolución negativa, lo cual muestra que el aumento de la base monetaria sería inferior al crecimiento de las reservas internacionales (ver gráfica de crédito interno 88-oct94) y se convertiría en un instrumento complementario en el abatimiento de precios, dado que la prefijación del tipo de cambio era el instrumento principal de anclaje de precios.

El carácter restrictivo de la política monetaria los podemos observar en la gráfica de crédito interno del banco central, en donde se desprende que ya desde 1988 se inicia un descenso de la expansión primaria de dinero el cual llega a un máximo de -1.2 miles de millones de pesos de junio de 2002, durante el año de 1993, con lo cual se confirma que en efecto el manejo de la política monetaria fue consistente con la política cambiaria en el sentido de que esta complementaba el

³¹ “Las devaluaciones sucesivas del peso entre 1982 y 1987, y la contención de la demanda interna, no habían impedido que la economía entrara en un franco proceso de hiperinflación, del que sólo se pudo sustraer a través de un pacto social que congeló el tipo de cambio y otros precios clave [...] la elevación de las tasas de interés, por lo tanto contribuiría también a sostener el tipo de cambio acordado, y por esta vía permitiría mantener controlada la inflación” (López, Teresa, 2002:73).

ataque a la inflación en México. Sin embargo, los desajustes que se empiezan a presentar en 1994 derivados del crecimiento del déficit en cuenta corriente y los eventos políticos derivaron en aumento de la incertidumbre entre los agentes económicos lo cual provocó una mayor demanda de dólares y por consecuencia una reducción de las reservas internacionales que hizo que el crédito primario del banco central disminuyera a octubre de 1994 a un nivel de -0.5 miles de millones de pesos de junio de 2002, situación que provocó que al cierre de ese año la base monetaria fuera mayor respecto al nivel de reservas internacionales como resultado de la devaluación de diciembre de ese año.

Gráfica 1

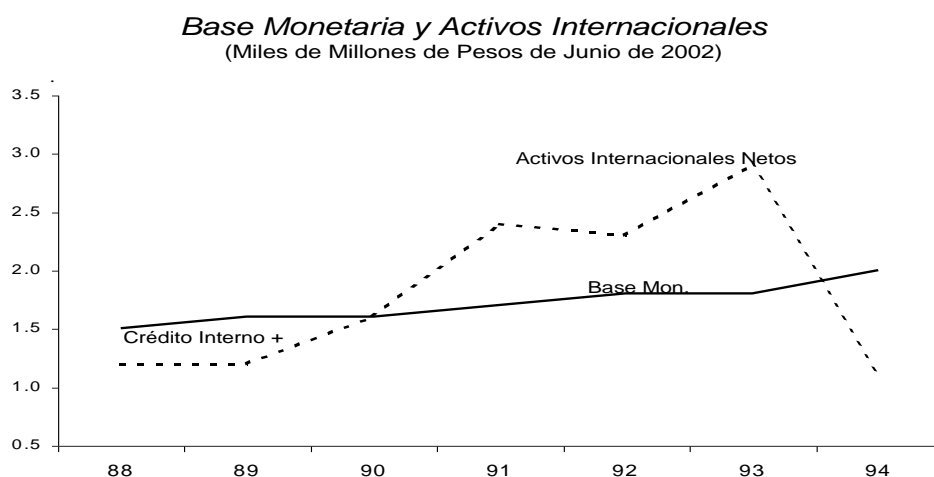


Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

Así de acuerdo a los datos presentados en la gráfica de base monetaria y activos internacionales, se puede observar que a partir de 1990 y hasta 1993 la política monetaria mantuvo un carácter restrictivo dado que el crecimiento de la base monetaria fue menor en relación al incremento que se producía en los activos internacionales, sin embargo, el deterioro de las expectativas sobre la estabilidad del tipo de cambio como ancla nominal de precios perdió fuerza, provocando una demanda fuerte de dólares sobre todo en el mes de diciembre, terminando con una expansión primaria de dinero mayor a el nivel de reservas internacionales, coadyuvando al deterioro en la estabilidad del tipo de cambio.

De esta manera la prefijación del tipo de cambio como ancla nominal de precios pierde su eficacia en 1994 y se abandona este mecanismo, para que a partir de 1995 fuera el manejo de la política monetaria el principal instrumento de control inflacionario en nuestro país el cual será abordado en el siguiente capítulo, asimismo, la combinación de un creciente déficit externo, con los aspectos políticos adversos que se registraron en 1994 dieron lugar al abandono en el control inflacionario vía tipo de cambio.

Gráfica 2

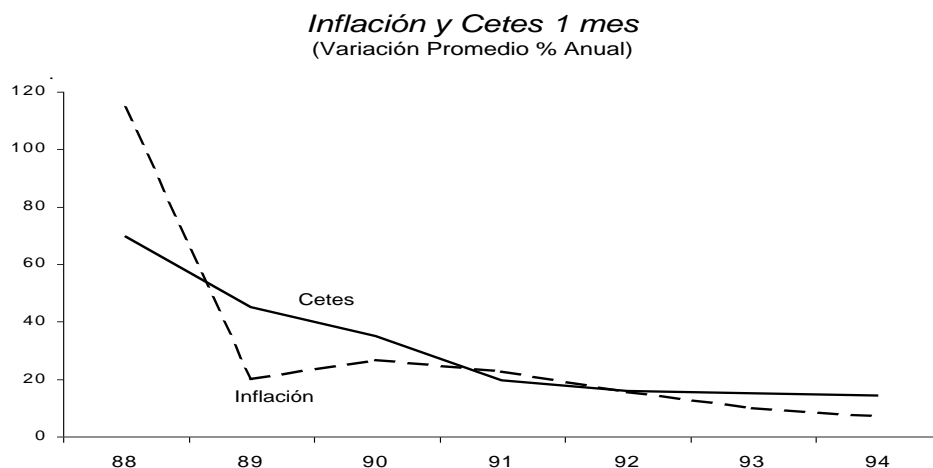


Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

Sin embargo, es importante señalar que pese a los efectos negativos que se registran en 1994, el manejo de la política monetaria fue consistente con la prefijación del tipo de cambio desde 1988 en que observamos en la gráfica de base monetaria e inflación como la evolución de la primera mantuvo una trayectoria descendente acorde con el menor crecimiento de precios lo cual coadyuvó a que pese al proceso deflacionario que se registra en el período de 1988-1994, el menor nivel de tasas de interés estas empezaron a ofrecer rendimientos reales positivos lo cual nos permite explicar el incremento de las entradas de capital que fomentaron el crecimiento de los activos internacionales a favor del mantenimiento de la política cambiaria adoptada a partir de 1989.

Podemos decir que dos factores fueron fundamentales en el proceso de desinflación y estabilidad del tipo de cambio en el período de 1989-1994, el primero de ello fue el establecimiento de la flotación del tipo de cambio en base a dos bandas que daban lugar a que mientras que el tipo de cambio no rebasara la banda superior establecida por el Banco de México en base a un deslizamiento diario prefijado por esta institución en base a la inflación esperada el tipo de cambio permitía el anclaje de precios. Un segundo factor de apoyo a este proceso fue la contracción en el crecimiento de la base monetaria dando lugar a un manejo restrictivo de la política monetaria, que incidía directamente sobre el nivel de la tasa de interés real en la economía a la vez que favorecía la entrada de capitales y con ello el incremento de activos internacionales necesarios para mantener la estabilidad del tipo de cambio.

Gráfica 3



Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

Sin embargo, las condiciones de turbulencias tanto políticas como económicas durante 1994 dieron lugar a que las expectativas de estabilidad macroeconómica se deterioraran dando como resultado cambios importantes en la estrategia antiinflacionaria. Así, el régimen cambiario implementado desde noviembre de 1991 tuvo que ser abandonado el 19 de diciembre de 1994, debido

principalmente a la caída de las reservas internacionales que provocaron un aumento de la base monetaria.

Es importante destacar que en... “1994 se alcanzó la inflación más baja registrada en el país en los últimos 22 años. El crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), medido de diciembre de 1993 a diciembre de 1994, fue de 7.1 por ciento. La moderada inflación de 1994 fue posible gracias a la concurrencia de los siguientes factores: a) la consolidación de la apertura comercial de la economía, que ha propiciado el rompimiento de situaciones monopólicas y ha dado lugar a una mayor flexibilidad de la oferta de bienes y servicios; b) la reducción de los márgenes de comercialización de las mercancías importadas y, en consecuencia, en las producidas internamente; y c) *la aplicación de una política monetaria orientada a disminuir la inflación.*” (Banxico, 1994: 3)

Es claro, que el objetivo prioritario de la política monetaria fue el de reducir el crecimiento de precios en la economía de hecho la evolución del INPC lo demuestran durante el periodo de 1998-1994 a pesar de los eventos adversos que se registran en este último año, esto supone desde el punto de vista de Padoa Schioppa que el manejo de los objetivos del Banco de México fueron exclusivamente el de mantener un esquema restrictivo de la base monetaria en apoyo a la elevación de las tasas de interés, pero en detrimento del crecimiento de la economía dado el alto nivel de la tasa real que provocaba en un entorno de desregulación financiera un mercado atractivo para el capital especulativo internacional, pero que era necesario para fortalecer los niveles de reservas internacionales.

El mismo informe de 1994 del Banco de México plantea que la... “estrategia económica seguida por México a partir de finales de 1987, ha puesto énfasis en el abatimiento de la inflación. Esta es condición indispensable, aunque no suficiente, para la consecución exitosa de objetivos, como el crecimiento económico sostenible con justicia social. La anterior premisa ha quedado

plasmada en el párrafo sexto del artículo 28 constitucional y en la ley reglamentaria respectiva, en cuanto a que a partir del 1º de abril de 1994, el Banco de México tenga como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Para cumplir con este mandato, el Banco cuenta con la facultad de manejar autónomamente su propio crédito, lo cual puede definirse como la capacidad para determinar la política monetaria.” (Banxico, 1994: 6)³²

Como se desprende de la gráfica(1) de crédito interno neto del Banco de México, observamos como en efecto el manejo de una política monetaria restrictiva con fines antiinflacionarios que se implementó de manera clara desde 1990 se fortaleció con el carácter de autonomía que le es otorgada al instituto central en 1994, la cual perseguiría en el futuro el mantener el poder adquisitivo del peso, de esta forma podemos entender que pese a este objetivo el crecimiento del crédito interno en 1994, resultó ser positivo, como resultado de la reducción de las reservas internacionales y no de un cambio en la política monetaria implementada por el banco central.

De hecho, la política monetaria no varía desde finales de 1987, el carácter restrictivo de esta se manifestó en el alza de la tasa de interés real de Cetes a 28 días y por consecuencia presionó a la tasa de interés activa del mercado bancario, lo cual elevó el costo del crédito. Así, pese a los eventos adversos en la economía en 1994, “el mercado de cambios estuvo sujeto a múltiples perturbaciones, las cuales, en las etapas más álgidas, redundaron en pérdidas de reservas internacionales. Durante esos episodios, el Instituto Central se vio obligado a reponer la liquidez que se perdía en el mercado de dinero, para lo cual amplió su crédito interno neto... De ahí que la causalidad y la secuencia de los acontecimientos sea clara: fue el abatimiento de las reservas lo que produjo el

³² “La liberalización financiera implica, asimismo, que el banco central gozará de autonomía respecto al gobierno y que renunciará al uso de controles directos a la liquidez, como los requisitos de reserva obligatoria, los cajones de crédito selectivo y el redescuento”(Mántey, 2004b:102).

incremento en el crédito interno neto del Banco Central, y no al revés” (Banxico, 1994: 9).

En la gráfica(2) de base monetaria y activos internacionales, se observa el efecto que señala el Banco de México en cuanto a la pérdida de reservas internacionales al cierre de 1994 que da lugar a una variación mayor de la base monetaria que llegó a cerca de los 2,000 millones de pesos de junio de 2002, en tanto que el valor de las reservas internacionales pasaron de un nivel cercano a los 3,000 millones de pesos de junio de 2002 en 1993 a sólo 1,000 millones de pesos de junio de 2002 al cierre de 1994, lo cual demuestra claramente la salida de dólares durante 1994 y que afectó el manejo restrictivo de la política monetaria.

Sin embargo, como lo afirma el propio banco central en... “resumen, durante 1994 la política monetaria estuvo en muy buena medida condicionada por el comportamiento del mercado cambiario. Este comportamiento exigió del Banco Central la aplicación de una política crediticia astringente. Dicha política se implantó fundamentalmente mediante el establecimiento de términos más onerosos para la atención de la demanda de base monetaria” (Banxico, 1994: 10).

De esta forma podemos concluir que el manejo de la política monetaria restrictiva jugó un papel importante en el abatimiento de la inflación desde 1989 y contribuyó al crecimiento de las reservas internacionales que vía tasas de interés reales competitivas fomentaron el acceso de capitales y facilitaron la estrategia de política cambiaria en las bandas de flotación³³. Sin embargo, la salida de capitales que se presenta en 1994 como resultado de los problemas políticos y el fuerte aumento del déficit externo en cuenta corriente determinaron el abandono de dicha estrategia cambiaria a finales de diciembre de ese año, con

³³ “[...] a partir de 1988 se hace evidente el papel central que cumpliría la política monetaria restrictiva en la instrumentación de la política económica antiinflacionario. En efecto, entre 1989-1994, con el amplio margen de maniobra que se logró con el ajuste fiscal, la renegociación de la deuda externa y la entrada masiva de flujos externos de inversión en cartera, en el contexto de una política monetaria de esterilización tendientes a mantener estable el peso y la inflación, la economía mexicana pasaba en una década de la escasez-a la abundancia de divisas” (López, Teresa, 2003:168).

cual se fortalecería el manejo de la política monetaria como el elemento fundamental de ataque inflacionario en los años posteriores a 1994 y la flotación libre del tipo de cambio vendría a apoyar esta acción del banco central apoyado en la autonomía que este asume en abril del mismo año.

Sin embargo, el carácter restrictivo de la política monetaria presionó el alza de la tasa real activa de crédito bancario, lo cual condujo al mismo tiempo a que se convirtiera en una limitante importante en el crecimiento sostenido de la economía y a una crisis financiera y de pagos nunca antes vista en nuestro país, fomentada también por el propio proceso de apertura económica y desregulación del sistema financiero como acertadamente lo afirma la Dra. Alicia Girón: “La volatilidad financiera, el entorno recesivo, *la política monetaria restrictiva (cuyo principal instrumento es la reducción del crédito interno)*, el repunte inflacionario, la falta de liquidez, *el incremento de los márgenes de intermediación*, el sobreendeudamiento de empresas y particulares con la banca comercial y la deuda externa de ésta, son los factores que explican la grave crisis bancaria que se precipitó después de la devaluación de diciembre de 1994.

Si bien la política monetaria contribuyó a la reducción de la inflación en el periodo de 1989 a 1994, fue gestando también fuertes limitaciones a un crecimiento sostenido de largo plazo que terminó por desencadenar la devaluación del peso en diciembre de 1994, debido a que el impacto de ésta sobre las tasas de interés estimulaba el ingreso de capital externo especulativo de corto plazo³⁴ que sólo respondía a las expectativas de rentabilidad ante la propia globalización de la economía, que se reflejó en una salida abrupta de dólares ante el deterioro de las expectativas que se presentaron en ese año.

³⁴ “[...] los flujos de capitales internacionales de corto plazo, [...], no dependen de los indicadores de rentabilidad de la inversión productiva sino de la rentabilidad y solvencia de los intermediarios financieros, así como del grado de incertidumbre que sobre la economía se tenga. En otras palabras, los movimientos de colocación de la inversión financiera en cartera, que afectan al tipo de cambio y a las tasas de interés, dependen de las expectativas del oferente y no de las necesidades de financiamiento productivo del país receptor [...] por su alta volatilidad, estos flujos obstaculizan el fondeo de la inversión productiva y generan inestabilidad financiera” (López, Teresa, 2003:169).

Todo ello ha contribuido al mantenimiento de la disciplina fiscal en nuestro país, razón por la cual el ejercicio del presupuesto de gasto público después de 1995 ha mantenido un control estricto a fin de contribuir con la estabilidad macroeconómica, sin embargo, todo ello ha influido en la distribución de recursos hacia los estados y municipios que durante todo el periodo de 1998 al 2004, las aportaciones federales para el fortalecimiento de los estados y municipios se ha mantenido en un rango del 2.9% con respecto al PIB en 1998 a un máximo de 3.6% en el 2004.

Es importante destacar que durante los últimos cuatro años de 2001 al 2004 la participación de dichas transferencias respecto al PIB se han mantenido en un rango del 3.6%, lo cual evidencia que en efecto, la disciplina fiscal que ha seguido el Estado Mexicano en congruencia con la política monetaria antes descrita, ha significado también que los recursos a los estados y municipios sean escasos, lo cual dificulta el ejercicio de sus políticas públicas.

2.3.- Perspectivas de las Finanzas Públicas.

La puesta en marcha del modelo neoliberal en México implicó importantes transformaciones en el papel del Estado en la economía y al interior del mismo, entre los cambios más importantes que se aplicaron internamente fue el hecho en las modificaciones en la administración de sus finanzas públicas, principalmente en cuanto a la administración y evaluación en el ejercicio del gasto público. La administración del gasto público se implementó a través de lo que se conoce como “Planeación Estratégica”, es decir este concepto que parte en su origen del manejo privado que realizan las empresas en sus finanzas y que fue aplicado por primera vez en el gobierno de Inglaterra fue retomado en nuestro país sobre todo a partir de la administración del gobierno de Ernesto Cédillo, el cual consistía en hacer una evaluación más precisa del gasto público en función de los objetivos

planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, mediante la implementación de indicadores estratégicos vinculados a los mismos objetivos.

Esto dio lugar al abandono en la evaluación del ejercicio del gasto de las tradicionales evaluaciones en función de metas cuantitativas y porcentajes de logros de avance, para convertirse en indicadores que relacionaran el ejercicio del gasto público y los indicadores estratégicos vinculados a los costos de los objetivos macroeconómicos del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual tenía como objetivo central, el de hacer más eficiente el ejercicio del gasto de las diversas dependencias del Estado y por tanto, de las transferencias de recursos a los estados y municipios en nuestro país.

La importancia en la aplicación de la planeación estratégica radicaba justamente en el hecho de que dada la menor disponibilidad de recursos y la exigencia de mantener un equilibrio financiero de las finanzas públicas era necesario realizar un manejo eficiente de los recursos disponibles, de hecho la presentación de la Cuenta Pública Federal presentada a la H. Cámara de Diputados asumió como regla la presentación de esta, en base a la planeación estratégica, caracterizada por las constantes reducciones y recortes en el gasto público.

Así la política de ajuste fiscal debe concebirse dentro de un marco metodológico general en que la aplicación de un conjunto global de medidas de políticas se vincule con la consecución de los objetivos económicos de inflación, crecimiento económico y balanza de pagos, que son plasmados primero en el Plan Nacional de Desarrollo y segundo conforme a los ajustes que son establecidos anualmente en el documento de los Criterios Generales de Política Económica. En este contexto, al formular la política fiscal hay que decidir qué grado y qué tipo de ajuste fiscal se pretende lograr, incluido el nivel deseado del déficit fiscal.

Una relación clave entre los objetivos macroeconómicos y el déficit es la forma en que éste se financia. Cuando se recurre al crédito bancario y a los empréstitos de fuentes no bancarias, tanto internas como externas, para financiar las

operaciones del Estado, se debe tener en cuenta el impacto que cada una de estas alternativas pueda tener sobre la Demanda Agregada, los precios, las tasas de interés, el tipo de cambio y la balanza de pagos. A nivel microeconómico, el manejo de las finanzas estatales y municipales, deberán de estar en sincronía con estos objetivos y en consecuencia con la operación de sus finanzas públicas, con objeto de que exista congruencia entre los diferentes niveles de gobierno.

Una política de ajuste fiscal, puede exigir, en principio, una orientación más restrictiva de la política fiscal. Los elevados déficit estructurales, una deuda pública cada vez mayor, y la necesidad de corregir limitaciones internas y externas, han puesto de manifiesto la importancia crucial que reviste el ajuste fiscal en muchos países. No obstante, hay países con una demanda interna precaria y una situación fiscal y de balanza de pagos suficientemente sólida como para que justifique el estímulo fiscal.

En el caso de los programas de ajuste, que reúnen las condiciones para recibir respaldo financiero del Fondo Monetario Internacional, el marco metodológico en que se inscribe la política fiscal se denomina a veces “programación financiera”. Los responsables de la política económica utilizan un marco esencialmente idéntico para formular la política interna. A continuación se presentan algunos elementos clave de un programa financiero³⁵:

Objetivos. Los objetivos de un programa financiero se establecen normalmente en forma de metas con respecto al crecimiento económico, la inflación y la situación de la balanza de pagos a mediano plazo. Para que la balanza en cuenta corriente se considere sostenible debe poder financiarse en forma duradera con la afluencia de capital prevista y, al mismo tiempo, ser compatible con el logro de otros objetivos macroeconómicos y con la capacidad del país para atender el servicio de la deuda externa.

³⁵ Fondo Monetario Internacional, “Directrices para el ajuste fiscal”. *Departamento de finanzas públicas*, núm. 49, Washington 1995, p. 25

Alternativas en materia de política. Por lo general, en la formulación de política se consideran las cuatro opciones siguientes:

- i. Gestión de la demanda: medidas que afectan a la demanda interna, y que pueden ser de tipo fiscal, monetario o de ingreso, para alcanzar el mayor nivel posible de producto no inflacionario, compatible con la viabilidad de la balanza de pagos;
- ii. Modificación del gasto: medidas consistentes en crear incentivos que fomenten el ajuste de la balanza de pagos, modificando los precios relativos de los bienes nacionales y los bienes extranjeros, principalmente a través de la política cambiaria;
- iii. Medidas estructurales: medidas que incrementan el producto potencial y facilitan un rápido aumento de la productividad incluidas las medidas que fomentan la inversión y el ahorro, y reducen las distorsiones en la asignación de los recursos que limitan el producto corriente por su efecto en la eficiencia de dicha asignación, y
- iv. Financiamiento: medidas que permiten captar suficientes entradas de capital para financiar un déficit en cuenta corriente en forma sostenida, sin que se creen problemas de servicio de la deuda.

Procedimientos. Los programas financieros, se formulan a partir de un conjunto de cuentas económicas y financieras (incluidas las cuentas de ingreso y de producto nacional, así como las cuentas de balanza de pagos y las cuentas presupuestarias y monetarias) que proporcionan un marco coherente para analizar la política económica. *Para la formulación de las políticas y las previsiones económicas, el marco contable debe complementarse con una comprensión de las relaciones de comportamiento entre los agregados clave de la economía. De este modo, las autoridades podrán evaluar la reacción de los principales agregados macroeconómicos cuando se modifican las variables clave de la política económica, por ejemplo, el impacto que tienen los diferentes niveles de ingreso y la tributación sobre el gasto del sector privado.*

Incertidumbre y alternativas. Las relaciones de comportamiento que se producen en la economía suelen ser difíciles de estimar, sobre todo cuando se están realizando grandes cambios en la política económica, y se están poniendo en marcha reformas estructurales. Además, aún cuando se conoce con bastante certeza el tipo de efecto que tendrá una política determinada, puede haber incertidumbre con respecto al momento en que se producirá dicho efecto. A los responsables de la política económica se les plantean decisiones difíciles en cuanto a la importancia que deben asignar a los distintos objetivos de política (por ejemplo, las medidas por el lado de la oferta para liberalizar el comercio pueden dar lugar a un deterioro inicial de la balanza de pagos). También pueden existir diversas opciones con respecto al instrumento de política que se debe aplicar (por ejemplo, si se deben adoptar medidas para restringir la demanda o si es preferible depreciar el tipo de cambio).

Es evidente, que los ajustes tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta dentro de una política fiscal específica deberá de considerar a los otros dos niveles de gobierno, es decir, al estatal y el municipal a fin de que haya congruencia en la política global. Asimismo, el manejo de indicadores estratégicos aplicados con base a la planeación estratégica, en relación al ejercicio del gasto presupuestal se deberá de aplicar en los tres órdenes de gobierno a fin de precisar los efectos y avances de los grandes objetivos planteados por el gobierno federal y que tienen su base en la evolución de dichos objetivos a nivel estatal y municipal.

El grado de ajuste fiscal necesario generalmente se determina en función de la reducción del déficit fiscal global que se desea lograr; en muchos casos, se intenta encontrar el equilibrio más apropiado entre la cantidad y la calidad de las medidas de ajuste propuestas.

En general, cuando los desequilibrios macroeconómicos son muy graves, no se plantea la necesidad de recurrir al ajuste fiscal. La reducción deseada del déficit

debe evaluarse en el contexto de la política y de las restricciones macroeconómicas generales. Un problema que suele plantearse es determinar el nivel de la reducción necesaria y el plazo en que este ajuste se podría lograr. A continuación se analizan algunos de los factores más generales que afectan el nivel de reducción necesario. En algunas circunstancias, incluso puede ser aconsejable que el país registre superávit fiscal.

Causas y gravedad del desequilibrio. Si el análisis indica que la causa fundamental del desequilibrio macroeconómico es un elevado déficit fiscal este tendrá que reducirse (o eliminarse). Cuando se trata de un desequilibrio de origen externo, como sucede si se deteriora la relación de intercambio puede ser necesario aplicar medidas fiscales restrictivas para complementar las medidas de política externa, concretamente para lograr una depreciación del tipo de cambio nominal se traduzca en una depreciación del tipo de cambio real. Los problemas de corta duración que claramente puedan corregirse por si solos probablemente no requieran soluciones fiscales en la misma medida que los desequilibrios de carácter más permanente. Lo más urgente es aplicar medidas para reducir el déficit fiscal cuando los problemas macroeconómicos son graves y las posibilidades de financiar el déficit son menores.

Reducción del déficit en cuenta corriente. La relación que existe entre el ajuste fiscal y la consecución de un objetivo de balance en cuenta corriente exige tener en cuenta el impacto de la política fiscal sobre el ahorro y la inversión del sector privado. Dicho impacto depende de la combinación de medidas fiscales que se adopte y de la orientación de otras políticas macroeconómicas. Por ejemplo, es mucho más probable que la aplicación de medidas fiscales restrictivas de lugar a un ajuste de la cuenta corriente si se complementa con una variación apropiada del tipo de cambio real.

Dinámica y sostenibilidad de la deuda. En una estrategia de estabilización fiscal normalmente se establece un horizonte temporal para la reducción del déficit

fiscal. Por lo tanto, durante ese periodo, el déficit tendrá que financiarse con recursos que el sector público aún no tiene. *Aunque el Estado puede endeudarse indefinidamente, en el largo plazo debe tener capacidad financiera suficiente para tener, por lo menos, una parte de los pagos de intereses sin tener que endeudarse es decir, el saldo primario siempre debe registrar un superávit.* De lo contrario el volumen de deuda como proporción del PIB irá en aumento continuamente. La única excepción sería que los recursos que el Estado obtiene en préstamo se asignaran con tanta eficiencia que la tasa de crecimiento de la economía siempre fuese más alta que la tasa de interés real de la deuda pública, pero esto es improbable por que cuando la tasa de crecimiento económico es más alta que la tasa de interés real, el aumento del nivel de deuda hará que suban las tasas de interés, lo que a su vez atenuará el crecimiento.

Financiamiento. Otra forma de determinar el ajuste necesario consiste en analizar el nivel más adecuado de las partidas de financiamiento. Normalmente, los programas de ajuste tienen por objeto frenar drásticamente la tasa de expansión monetaria y del crédito a fin de reducir la inflación. Dado un crecimiento del crédito bancario total compatible con los objetivos establecidos en materia de inflación y de reservas internacionales, puede fijarse un límite sobre el nivel de crédito bancario que se puede otorgar al Estado; este límite tiene por objeto asegurar que haya un nivel de recursos suficiente para el financiamiento del sector privado. También se puede imponer un tope sobre el nivel de endeudamiento externo del Estado para mantener la capacidad de servicio de la deuda tanto externa como interna. El acceso al crédito de fuentes no bancarias suele ser limitado y, una vez más, esta sujeto a restricciones para evitar un “efecto de expulsión” de la actividad del sector privado.

El grado de ajuste fiscal necesario no es independiente de la calidad de las medidas concretas que se adopten para llevarlo a cabo. Para determinar la calidad de las medidas es necesario evaluar su viabilidad y su durabilidad a largo plazo, así como el impacto relativo que tendrían otras opciones sobre los incentivos de

inversión y producción, y en la balanza de pagos. Dicha evaluación dependerá principalmente de la evolución de los indicadores estratégicos que se hayan seleccionado para medir la eficacia y eficiencia de la política fiscal y del ejercicio en el gasto, conforme a los objetivos generales de política económica y más precisamente a los niveles previstos de déficit fiscal que se considere como meta para un año determinado.

Concretamente, es necesario estudiar con atención toda reducción del déficit a corto plazo basada en medidas insostenibles o que puedan afectar negativamente al crecimiento económico a mediano plazo. Los recargos tributarios transitorios, las amnistías fiscales, las ventas de activos públicos, y otras medidas pueden hacer que el país se mantenga por debajo de los topes acordados, pero no contribuyen en lo más mínimo a reducir el déficit subyacente. Análogamente, aplazar las operaciones esenciales y los gastos de mantenimiento o los aumentos salariales inevitables, e incluso retrasar los pagos, no son más que soluciones temporales y, a mediano plazo, pueden ser más nocivas que beneficiosas. De lo que se desprende que las medidas más apropiadas son las que más probabilidades tienen de mantenerse a largo plazo, no menoscaban la eficiencia de las operaciones del sector público y entrañan menos costos en cuanto a sus efectos sobre el crecimiento del resto de la economía.

Ciertos instrumentos fiscales pueden reducir una reacción de la oferta lo suficientemente importante como para que el grado necesario de reducción del déficit sea menor. Por ejemplo, la eliminación de un impuesto a la exportación puede generar a mediano plazo una expansión del producto y de los ingresos de exportación, con lo cual aumenta el ingreso tributario proveniente de otras fuentes.

Por lo tanto, cualquier medida debe adoptarse en el contexto de un programa global que contemple un grado apropiado de reducción de la participación del sector público en el conjunto de la economía en el corto plazo.

Las medidas que se adopten para reducir el gasto deben ser pragmáticas y adecuadas para lograr el grado de estabilización deseado, pero al mismo tiempo, tienen que ser factibles desde un punto de vista económico, político y social. Las medidas de gasto que pueden aplicarse para contener rápidamente el deterioro de la situación fiscal son diversas. Sin embargo, una reforma duradera del gasto exige un examen de las políticas más básicas y de la composición del gasto público, la gama de actividades que realiza el sector público, y los sistemas mediante los cuales se prestan los servicios públicos. A menudo, una reforma estructural, completa de la política de gasto público sólo puede realizarse en un horizonte de mediano plazo.

De la misma manera que la administración tributaria es importante para la reforma fiscal, una reducción eficiente del gasto requiere normalmente mejorar los sistemas que se utilizan para diseñar preparar y ejecutar el presupuesto.

La capacidad de las autoridades para identificar y efectuar recortes del gasto depende de la calidad del presupuesto –el principal instrumento de gestión del gasto– y del tesoro, que tiene encomendada la gestión financiera de las operaciones del Estado. El diseño, la preparación y la ejecución del presupuesto son, todos ellos, elementos importantes del control del gasto.

➤ *Diseño.* El presupuesto debe ser:

- a) *Exhaustivo* (los gastos presupuestarios ocultos reducen la eficacia de la política presupuestaria);
- b) *Realista*, es decir, basarse en un marco macroeconómico sólido;
- c) *Plenamente financiado*, o lo que es lo mismo que se base en una política de gasto verdaderamente compatible con las proyecciones respecto al ingreso y provisiones de financiamiento que sean razonables, y
- d) *Orientado al futuro*, en el sentido en que tenga en cuenta los costos futuros, así como los gastos inmediatos.

➤ *Preparación.* Con frecuencia, el análisis de las prioridades del gobierno puede verse facilitado por las mejoras que se efectúen en la preparación del presupuesto. Por ejemplo, en las circulares del presupuesto, se puede seguir:

- a) que se determine el costo exacto de las políticas vigentes a los niveles actuales de servicio;
- b) que no se adopte ninguna política nueva sin antes determinar el ahorro que se realizará para compensar su costo y analizar cabalmente el costo que la modificación de la política entrañará durante la totalidad del ejercicio en años posteriores;
- c) que cada ministerio especifique cómo gastaría todo aumento o disminución porcentual adicional con respecto a su límite máximo actual.

➤ *Ejecución.* Para que la política fiscal pueda ser un instrumento eficaz de gestión de la demanda es necesario que la ejecución del presupuesto sea flexible y pueda adaptarse a las circunstancias. Los elementos que deben conjugarse para revisar esta tarea son:

- a) un sistema de supervisión oportuno y global, que permita detectar con antelación presiones sobre el gasto, y deficiencias de ingreso y financiamiento;
- b) un sistema eficaz de gestión de la liquidez para suplir las deficiencias entre los recursos disponibles y las solicitudes de gasto, y
- c) un mecanismo amplio de gestión financiera que permita efectuar proyecciones de las necesidades fiscales y coordinar las operaciones públicas con la política monetaria y de balanza de pagos. La estructura organizativa de estas funciones varía mucho de un país a otro; sin embargo, la experiencia acumulada, parece que el tesoro puede desempeñar una función determinante en la gestión eficaz del presupuesto.

Por ejemplo, la evaluación en la ejecución del Gasto en México ha seguido a partir de 1997, el uso de la planeación estratégica y la aplicación de los

indicadores estratégicos con el fin de que la funciones principales de la entidad responsable tenga como funciones más importantes de la Secretaría de Hacienda, las siguientes:

1. la gestión de la liquidez, es decir, el control de todas las entradas y salidas de fondos que se produzcan en las cuentas públicas, ya sea en forma directa o a través de los bancos;
2. la planificación financiera, es decir, la proyección de las entradas de fondos y las necesidades de recursos;
3. la gestión de la deuda pública, y el control de los activos financieros del Estado.

Por tanto, la evaluación en la gestión de las finanzas públicas a través de la aplicación de la planeación estratégica y el uso de los indicadores estratégicos como mecanismo de evaluación son una forma actual en que las finanzas públicas de nuestro país a nivel de los tres órdenes de gobierno han permitido mantener un seguimiento claro los niveles de déficit financiero adecuados conforme al programa de estabilización neoliberal, con fines antiinflacionarios y de promoción de la inversión privada en el crecimiento de la economía mexicana en los años recientes.

Bajo la perspectiva del uso de la planeación estratégica en las finanzas públicas de nuestro país han permitido mantener una evaluación permanente en el ejercicio del gasto y de ingresos del gobierno federal que se ven reflejados en el financiamiento de las haciendas estatales y municipales, sin embargo, se mantienen rigideces importantes en el crecimiento de los ingresos públicos que hacen necesario plantear la necesidad de una reforma fiscal integral de carácter social, dado que por el lado del gasto los requerimientos para cumplir con las necesidades de salud, educación y servicios han crecido de manera importante, razón por la cual es necesario plantear dicha reforma, a fin de facilitar y eficientar el papel del Estado en el marco del modelo neoliberal y evitar en el

futuro presiones sociales y políticas que pongan en riesgo la estabilidad económica y social en nuestro país.

Por ejemplo, los ingresos totales del sector público estos prácticamente se han mantenido estancados desde la crisis financiera de 1995 y ello ha obligado a que el Estado dependa de manera importante de los ingresos procedentes de las ventas de petróleo, lo cual dificulta el margen de maniobra del gobierno federal, estatal y municipal para atender un demanda creciente de servicios sociales necesarios para mejorar el nivel de vida de la población en México.

Por su parte dadas las restricciones en los ingresos, el gasto público federal, estatal y municipal ha tenido también que ajustarse a la disponibilidad de recursos, lo cual ha provocado que se dejen o pospongan importantes obras públicas de salud, educación, desarrollo regional, etc., necesario para mejorar los niveles y calidad de vida de la población.

Ante esta situación se hace necesaria la discusión en torno a la elaboración de una reforma fiscal que no afecte a la población de menores ingresos y que sea justa con un corte social a fin de llegar a consensos sociales y políticos que sean aprobados por los diferentes sectores de la población. Al respecto analizaremos unos de los principales aspectos que deberán de ser considerados para la elaboración de una reforma fiscal integral de carácter social y factible en su aplicación

2.3.1. Considerando la Cámara de Diputados Plural.

Resulta importante destacar que la democracia en México si bien ha evolucionado positivamente en los últimos años, se ha convertido en una fuerte limitante para la discusión y acuerdo de una reforma fiscal integral social, debido a que dado que a nivel de la H. Cámara de Diputados, la existencia de diferentes corrientes políticas y la falta de una mayoría parlamentaria provocan que las

propuestas de la reforma fiscal sean altamente criticadas por algún grupo parlamentario que piensa que su aprobación perjudica su credibilidad política ante la sociedad, haciéndose que dicha propuesta no cuente con el consenso.

Por ejemplo, en los últimos años hemos observado que las propuestas para llevar a cabo una reforma fiscal integral del Ejecutivo Federal (Vicente Fox), que representa sólo una fracción de la H. Cámara de Diputados por parte del Partido Acción Nacional, han sido rechazadas parcial o totalmente por las otras dos fracciones de la H. Cámara de Diputados, representadas por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido de la Revolución Democrática, dando como resultado final que dicha reforma fiscal continúe posponiéndose, debido a la falta de consenso y la incapacidad del PAN de proponer alianzas que logren conformar una mayoría que de lugar a la aprobación de la reforma fiscal.

Es por ello, importante reconocer que la falta de una mayoría en la H. Cámara de Diputados y la fragmentación parlamentaria de los tres partidos políticos más importantes en nuestro país resulta una limitante política importante para lograr puntos de acuerdo para su formulación consensada en lo político y lo social en el futuro inmediato.

2.3.2.- Reforma Fiscal Integral.

Al diseñar la reforma fiscal, el sistema tributario debe de tomar en cuenta ciertas características que debe reunir:

- i. Eficiencia económica, reflejada en menores distorsiones sobre la actividad económica general;
- ii. Simplicidad administrativa, de manera que su administración sea sencilla y barata;
- iii. Flexibilidad, que permita una rápida adecuación de la estructura tributaria a condiciones económicas cambiantes;

- iv. Transparencia, para que los individuos, puedan constatar con facilidad el destino de sus recursos y la autoridad pueda responder a las preferencias de los ciudadanos; y
- v. Justicia, para tratar con equidad a los distintos individuos que conforman la sociedad.³⁶

Los especialistas en impuestos se han preocupado ¿cómo recaudar impuestos sin deformar la creación de riqueza?, por lo que el objetivo de la reforma fiscal se debe centrar en responder esta pregunta. Mucho se ha discutido sobre la importancia que debería tener la política fiscal a fin de lograr una mejor distribución del ingreso, por lo que una adecuada estructura tributaria logrará obtener recursos suficientes sin afectar a los estratos de la población de menores ingresos, esto es, procurando una imposición progresiva.

El objetivo de recaudar impuestos sin afectar la actividad productiva tiene un sentido muy preciso: la idea es que los individuos no vean perturbada la manera en que toman sus decisiones de trabajo o de 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 de por sí distorsionante.

Existe ya un amplio consenso sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal integral, pues la recaudación no alcanza para financiar el gasto público que exige la reactivación de la economía. Se reconoce que el sistema tributario es insuficiente, ineficiente, engorroso y profundamente inequitativo. Sin embargo, primero hay que lograr un acuerdo sobre el significado de una reforma fiscal integral, con una visión de mediano y largo plazo, la cual debe cumplir con los siguientes objetivos:

³⁶ / Stiglitz, Joseph E., "La economía del sector público", Ed. A. Bosch, Barcelona, España 1995, p. 49

- Elevar la recaudación. Los ingresos tributarios deberían ascender paulatinamente a niveles similares a los de países de igual desarrollo, pero en un entorno de relativa estabilidad de precios y equilibrio fiscal.
- Generalidad tributaria. Los impuestos deben gravar de la misma manera a todas las personas físicas o morales que se encuentren en la misma situación. Ello significa abolir los privilegios y reducir las exenciones al mínimo indispensable para alcanzar los objetivos de una política económica de crecimiento con estabilidad y equidad social.
- Equidad en las cargas fiscales. La reforma fiscal debe contener una estrategia que otorgue un trato especial a los sectores productivos que cumplan con los objetivos de la política económica del Estado. Del mismo modo es urgente revisar la progresividad y estructura del ISR personal. La equidad exige acumular todas las fuentes de ingreso personal, en especial las provenientes de las rentas financieras y del capital, igualmente suavizar la progresividad de la tarifa para los niveles de ingresos bajos y medio, y aumentarla para los de altos ingresos, con objeto de reflejar con fidelidad la capacidad de pago de los contribuyentes.

Redistribución nacional de las fuentes de tributación fiscal. La reforma fiscal debe hacer más equitativo el reparto de las fuentes de concurrencia fiscal entre los diferentes niveles de Gobierno en beneficio de los Estados y Municipios. Se trata de aumentar la participación de los Gobiernos locales en la recaudación total, teniendo en cuenta sus asignaciones presupuestales por la descentralización de los servicios de salud y educación.³⁷

La urgencia de una reforma fiscal integral estriba en que los ingresos públicos han sido insuficientes para las necesidades de gasto de la nación. Es por ello que el país requiere una reforma estructural tendiente a incrementar de manera sustantiva los ingresos.

³⁷ / Periódico, "El Reforma", México, 24 de junio de 2000, p. 25

¿A qué van a destinarse dichos recursos y quiénes van a soportar dicha carga?. En cuanto al segundo aspecto, México tienen una distribución del ingreso excesivamente concentrada, producto de la última crisis del país, por lo cual es muy importante no afectar con una mayor imposición a los estratos de la población de menores ingresos.

Existen múltiples problemas en el sistema tributario [bajos niveles de recaudación, excesiva dependencia hacia las transferencias federales por parte de las entidades federativas, altos índices de evasión y elusión fiscales, etc; que ha impedido lograr niveles de gasto público suficiente para combatir la pobreza y para impulsar sectores económicos que son fundamentales para el país.

El verdadero problema para las finanzas públicas del país se encuentra del lado de los ingresos y hacia esa área es donde deberá concentrarse el mayor esfuerzo del Gobierno.

En este rubro, dos aspectos son particularmente delicados: la dependencia hacia los ingresos petroleros y la baja recaudación impositiva. El objetivo de cualquier reforma a implementarse en materia tributaria debe ser, sin lugar a dudas, aumentar gradualmente la recaudación de impuestos, incrementando la base gravable y eficientando su cobro, para que de esta manera el Gobierno cuente con una fuente estable de ingresos cuyo fin sea promover la estabilidad el crecimiento económico y garantizar una trayectoria sostenible de los niveles de endeudamiento público.

Por décadas, las autoridades hacendarias se negaron a aceptar la dependencia de los ingresos por la venta y exportación de petróleo, así como su influencia en las finanzas públicas por las constantes caídas en los Petroprecios

internacionales: "La planeación presupuestal no consideró alterar la estructura fiscal prefiriendo confiar con los recursos petroleros" ³⁸

Puesto que una caída de los precios internacionales del petróleo obliga a un presupuesto de egresos más bajo, y al repuntar éste evidencia el problema presentado por algunos impuestos de fácil cobro. La facilidad con que el Gobierno se ha hecho de recursos provenientes del petróleo ha sido un factor determinante en la negativa o nulo interés en buscar otras fuentes de ingresos, y en algunos momentos, en el crecimiento descontrolado del aparato burocrático, es decir, ¿para qué trabajar en el diseño de estructuras tributarias distintas donde se tenga que vigilar a millones de individuos, pudiéndole exigir cuentas solamente a una empresa la cual incluso tiene la obligación de pagar por adelantado parte de los impuestos que le corresponden?. Si la autoridad fue capaz de reconocer el grave problema que la dependencia del petróleo ha originado en las finanzas públicas por qué insistir en ingresar recursos adicionales a partir de este producto aumentando el precio de la gasolina, incrementando los ingresos obtenidos por el Gobierno de manera sustancial y no mejor optar por otras alternativas.

Sin embargo con el aumento en el precio de este insumo, que está relacionado con una gran parte de la actividad económica, se genera una inercia sobre el resto de los precios que se traduce en aumento en la inflación distorsionando el funcionamiento de la economía. "El crecimiento en el precio de la gasolina, afecta a aquellos consumidores de menores ingresos que la utilizan, y con la inflación que se genera en otras áreas se refuerza el efecto regresivo de esta política perjudicando más a los que menos tienen". ³⁹

Por lo que es necesario que la reforma fiscal logre impulsar al país y que a la vez sirva para lograr objetivos fundamentales como la distribución del ingreso. En

³⁸ / Guerra Ford, Oscar, "Tres apuntes acerca de la reforma fiscal en México", en Rev. Momento Económico, Ed. IIEs-UNAM, México 2002, p. 65

³⁹ / Barro, Robert J., "Macroeconomía: Teoría y Política", Ed. Mc. Graw-Hill, México 1997, p. 87

todos los sectores de la sociedad se ve la necesidad por impulsar la reforma fiscal, sin embargo, la falta de consenso ha evitado que se consolide a la política fiscal como un excelente medio para generar riqueza para una mejor distribución.

El proceso actual sobre como llevar a cabo una reforma fiscal integral en México, con carácter social y que involucre también a los gobiernos estatales y municipales de nuestro país, es un proceso, el cual se ha visto limitado por las propias características de pluralidad política presente en la H. Cámara de Diputados que ha implicado lograr acuerdos en cuanto a su contenido y objetivos de la misma. Por el contrario lo que hemos observado en los últimos cuatro años, es que al final de cada año se aprueba una miscelánea fiscal con parches que al siguiente año muchas veces tienen que ser corregidos, lo cual brinda una señal de incertidumbre a los inversionistas que limitan sus nuevos planes de expansión y de crecimiento de negocios, en tanto que para la población en general le refleja una falta de representatividad en sus diputados dado que no se logra un avance importante que también les proporcione una certidumbre en el largo plazo a favor de lograr mejores niveles de vida y educación en sus hijos.

Es por ello, que el presente apartado lo referimos a los principales aspectos que deben ser considerados –que fueron esbozados al inicio del apartado- en la elaboración de una propuesta para lograr una verdadera Reforma Fiscal Integral, de corte social en donde se privilegie un carácter redistributivo del ingreso a través de los impuestos que sean propuestos y que no contenga un carácter regresivo del ingreso en detrimento de las clases sociales de menores ingresos como en la mayoría de los casos en estos últimos cuatro años se ha venido proponiendo por el ejecutivo federal, el cual incluso al inicio de 2004, ha reconocido que dicha propuesta de reforma será objeto del próximo gobierno, lo cual refleja la falta de consensos entre los diferentes partidos políticos presente en la H. Cámara de Diputados de México.

En este sentido, podemos hacer un breve recuento de lo que han sido las recientes misceláneas de la Ley de Ingresos en nuestro país durante el año de 2002, que destaca como una de las más importantes de los últimos cuatro años por los cambios fiscales que fueron propuestos y que reflejó la regresividad en el ingreso y no de equidad como debería de haberse tenido en cuenta.

Con relación al Impuesto Sobre la Renta (ISR) se propuso la homologación de las tasas del ISR personal e ISR empresarial quedando las tasas máximas marginales en 32%. En lo que respecta al crédito al salario éste recayó sobre los patrones y ya no sobre la federación como se había hecho hasta entonces; para el año 2002 éste se incrementó, hasta llegar a 4 mil 228 pesos anuales para personas que ganen hasta 18 mil 376 pesos anuales. Además se faculta a los estados para cobrar un impuesto de 5% sobre las utilidades de las personas físicas con actividad empresarial o profesionistas cuyos ingresos sean inferiores a los cuatro millones de pesos.

Se pretendía recaudar por concepto de IEPS (Impuesto Especial sobre Productos y Servicios) más de 5,000 millones pesos, de los cuales 1,300 millones eran por telecomunicaciones y el impuesto a la venta de bienes suntuarios se generaría 8,751 millones de pesos. Sin embargo se puso en duda lograr obtener dichos montos. Por una parte, se aseguraba que los impuestos suntuarios violaban el principio de equidad, ya que ponen a algunas industrias en desventaja con respecto a otras, tal es el caso de los servicios de telefonía celular, la cual se le aplica un impuesto que no se le aplica a sus competidores de telefonía básica. Del mismo modo sucede con la industria refresquera, la cual aseguraba que se vieron obligadas a dejar de comprar un insumo, como la fructuosa. A su vez las firmas productoras de este edulcorante hecho a partir de jarabe de maíz podrían argumentar que por un impuesto la están obligando a retirarse del mercado en beneficio de un sector de la economía, como en la industria azucarera. "Se argumentó que este impuesto va a fomentar el contrabando ya que se va a preferir en muchas ocasiones adquirir bienes más baratos aunque su origen sea

ilícito. Con lo que se fomentaría la evasión ya que la nueva ley del IEPS establece la posibilidad de exenciones para las empresas o personas con cédula fiscal, por lo que los asalariados podrían tratar de conseguir una cédula para evadirlo" ⁴⁰

Además de ello existe la posibilidad de que muchas industrias se amparen en contra de este impuesto por considerarlo injusto, la cual redundaría en contra de los niveles de reducción esperados.

Del total de recursos que el Gobierno Federal espera obtener "aproximadamente el 60% de dichos recursos será para las entidades federativas. Es decir, en buena medida las propuestas para llevar a cabo una reforma fiscal, han descansado en el objetivo de lograr la recaudación de mayores recursos, para la atención de los estados y municipios, sin embargo, ello no ha resultado tan cierto, ya que las propuestas del ejecutivo federal no han contado con el apoyo del Congreso Nacional Hacendario que han realizado los diferentes gobernadores de nuestro país.

Entre estos más de 12 mil millones se destinarían en forma de participaciones adicionales: 5,000, millones se destinarán a los fondos del ramo 33 relacionados con la recaudación participable de 14,700 millones del programa de apoyo para Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Además se ha facultado a estados para cobrar un impuesto del 5% a las personas físicas con actividad empresarial o profesionistas sobre sus utilidades cuyos ingresos sean inferiores a 4 millones de pesos anuales". Esto sin duda alguna resulta totalmente inequitativo, ya que las personas con ingresos inferiores a esta suma deberán pagar dos impuestos sobre la renta distintos, uno federal y otro estatal.

Han surgido muchas dudas sobre la efectividad que tendría la miscelánea fiscal, entre los puntos a favor de ella se encuentran el no haber gravado con IVA alimentos, medicamentos y servicios de educación; sin embargo en vez de ello se

⁴⁰ / Periódico "El Financiero", México, ocho de enero de 2002, p.32

decidió recaer gran parte de la recaudación sobre los impuestos suntuarios e IEPS. Estos impuestos difícilmente lograrían recaudar lo esperado, debido a que se aplican en muchos casos sobre productos de baja demanda y que son fácilmente sustituibles [tal es el caso de televisores de pantalla plana, caviar, salmón ahumado, etc.], mientras que en otros casos resultan impuestos sumamente regresivos, ya que se consideran ciertos bienes y servicios como de lujo cuando en verdad se trata de bienes de primera necesidad como es el caso de los servicios de telefonía celular y básica [gravada a partir de tarifa mayor a 250 pesos].

La sociedad mexicana esperaba una verdadera reforma fiscal, la cual fuera capaz de generar recursos suficiente para cubrir las necesidades del país principalmente a través de otras líneas de acción como son la incorporación de un mayor número de contribuyentes y del combate a la economía informal así como del combate a la evasión y elusión fiscales. La actual miscelánea fiscal se pensó lograría incrementar la recaudación, sin embargo esto será en forma muy limitada.

El tema sobre la reforma fiscal no se ha agotado, sino más bien lo contrario, deben establecerse propuestas viables que logren incrementar la recaudación en forma equitativa y que esta se transforme en oportunidades para las familias de menores recursos, a través de un mayor gasto en infraestructura física y humana.

Si el gobierno quiere incrementar su ingreso tributario, tiene primero que mejorar el ingreso de los causantes; es decir, tiene que reactivar la economía aumentar el ingreso de empresas e individuos y proceder al alza de impuestos a los sectores de mayor crecimiento de ingresos. Esto último debe darse en el contexto de incremento de ingresos de los sectores gravables y no cuando éstos han visto reducido su nivel de ingreso.

Los agentes económicos tienen la necesidad de consumir y a medida que es mayor el ingreso tiene un consumo mayor. En términos absolutos esto no niega un aspecto fundamental en donde las personas de menores ingresos destinan una

mayor parte de su ingreso, si no es que todo, al consumo, donde el referido a los alimentos tiene un peso definitivo.

Generalizar el IVA a todos los productos obviamente en primera instancia afecta más a quienes menos gastan en razón de que una familia que tiene un ingreso de 1,000 pesos mensuales y de los cuales destina 450 a la compra de alimentos y medicinas, la homologación del IVA le significaría un gasto adicional por los mismos productos de 67.5 pesos mensuales más que significarían 6.75% de su ingreso total. Por otra parte, para una familia que por ejemplo tenga un ingreso de 20,000 pesos mensuales y de los cuales gaste 5,000 en alimentos y medicinas la aplicación del IVA a estos productos le significaría un gasto adicional de 751 pesos, que equivalen a 3.75% de su ingreso, que es casi la mitad para la familia de menores ingresos, lo cual a todas luces es totalmente injusto socialmente hablando. La propuesta es medida dado que es claro su efecto regresivo y empobrecimiento de los sectores de menores ingresos.

Si bien es cierto que la miscelánea fiscal, recientemente aprobada por el Congreso de la Unión, incluye modificaciones tendientes a una reforma fiscal más competitiva, sigue manteniendo desequilibrios en cuanto a los principios básicos en los que debiera estar sustentado un verdadero sistema tributario, es decir, la universalidad, equidad y proporcionalidad; esta situación se ve reflejada en la aprobación de impuestos emergentes como el impuesto sobre artículos suntuarios y en la adición de impuestos especiales a los refrescos, los servicios de telecomunicaciones, etcétera.

Por lo tanto, un primer paso hacia una reforma fiscal integral tendría que encaminarse hacia la eliminación de los impuestos emergentes y adicionales, los cuales atentan contra los principios de universalidad y equidad, al gravar únicamente ciertos sectores, fomentar las prácticas fiscales nocivas que favorecen el comercio informal así como el contrabando y, en el mejor de los escenarios,

podrían provocar que las condiciones de competencia de México con respecto a otros países emergentes se vean rezagadas.

En este mismo sentido y con el fin de incentivar la creación de nuevos empleos, deberá eliminarse la recién aprobada reforma en materia del impuesto sustitutivo al crédito al salario, a través del cual el gobierno federal dejará de subsidiar dicho crédito, traspasando este costo a las empresas; seguir adelante con esta postura, ocasionaría que se incrementaran de manera importante los costos salariales para las empresas, incidiendo de manera negativa en las utilidades y tasas de rendimiento del capital de dichas compañías.

Aun cuando de manera apropiada, la reforma al ISR contempla la unificación de las tasas que se aplicarán a personas morales y personas físicas, lo cual representa un avance importante; dicha homologación no es sinónima de una verdadera progresividad en las tasas que permita reconocer la verdadera capacidad contributiva de las personas físicas; esta situación deberá analizarse de modo profundo, pues se gravará con una tasa mayor, el ingreso que exceda de la cantidad requerida para escalar peldaños de la tarifa aplicable. Sin embargo, es importante destacar que la estratificación en los niveles de ingreso tan amplia en sus rangos, daña a los niveles del rango más bajo, por lo cual se recomendaría que los rangos debieran de reducirse, a fin de hacerlos más congruentes con la homologación de tasas al ISR y de esta forma lograr una equidad en el impuesto.

Por otra parte, prevalece la excesiva formalidad que caracteriza a nuestro sistema fiscal en relación con la forma de cumplimiento de las obligaciones y volumen que, lejos de minimizar la carga administrativa para los contribuyentes, la agudizan incurriendo en mayores costos; así se evidencia una vez más que el fisco mexicano requiere de procesos más simples, tecnológicos y de mayor eficiencia, los cuales le permitan ser un sistema más flexible.

Asimismo, siguen prevaleciendo ciertas deficiencias en algunos aspectos técnicos en los que deberá ponerse especial atención por parte de las autoridades fiscales

con el fin de estimular la inversión y la creación de empleos que se requieren; por ejemplo; el régimen de consolidación fiscal continúa siendo complejo, pues impide la total neutralidad en el gravamen dentro de un mismo grupo de interés económico y continúa siendo limitativo en la participación consolidable de los resultados; al mismo tiempo se sigue dejando fuera de este esquema al sistema financiero.

Otro punto importante que no se abordó es el relativo al carryback de pérdidas fiscales, pues en muchos países desarrollados se permite la recuperación de éstos déficit, ya sea contra ejercicios previos o futuros, mientras que en nuestro país únicamente se permite la amortización de pérdidas fiscales contra ejercicios futuros a aquel en que se sufrieron.

En materia de personas físicas —aun cuando es plausible la reforma efectuada con objeto de permitir la deducción de primas por contratación de seguros de gastos médicos, el pago de intereses reales provenientes de créditos hipotecarios y las aportaciones voluntarias que se realicen al Sistema de Ahorro para el Retiro o cuentas de planes personales de retiro— aún permanecen fuera erogaciones que hoy por hoy son fundamentales para los mexicanos, tales como colegiaturas de escuelas, seguros de vida, pérdidas por caso fortuito, etcétera.

Existen diversas situaciones, como las descritas en el párrafo anterior, que técnicamente deberán ser reformadas, si es que se desea tener un desarrollo tributario auténtico en México.

Una verdadera reforma hacendaria que atienda los intereses del país, deberá considerar el incremento en la recaudación sin obstaculizar la inversión y el ahorro, estimular el empleo, lograr la independencia del gasto público respecto de los ingresos petroleros y promover la generalidad así como la equidad de los impuestos.

Es preciso que a través de las reformas fiscales se incorpore a la economía informal como contribuyente al gasto público del país, a través de la aplicación de impuestos indirectos, sin necesidad de incrementar los gravámenes a los cuales son sujetos los contribuyentes cautivos. Una opción viable que permitiría al gobierno allegarse los recursos necesarios para enfrentar el gasto público es la homologación de la tasa impositiva del IVA.

La alternativa más conveniente para la reforma fiscal, sustentada en los principios de equidad y eficiencia, deberá proporcionar un contenido operativo que busque la ampliación de la base tributaria, mediante la cobertura general.

La rigidez que registran los ingresos tributarios en nuestro país, es una muestra clara de las limitaciones que enfrenta el Estado para realizar una Reforma Fiscal eficiente dado que los ingresos tributarios derivados por concepto del impuesto directo al ingreso como lo es el ISR, no ha registrado ningún aumento significativo desde 1980 a pesar de toda una serie de modificaciones y reformas parciales que se hacen periódicamente por los diferentes gobiernos de México, ya que su participación respecto al PIB ha mantenido en promedio menos del 5% durante el periodo de 2000 al 2006, en tanto que durante la década de los setenta y los primeros años de la década de los ochenta su nivel era superior al 5%, lo cual quiere decir que pese a las modificaciones en materia de impuestos en más de tres décadas los impuestos tributarios no han aumentado significativamente.

Sin embargo, en la actualidad con el gobierno de Felipe Calderón que se dio entrada al Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), con el fin de que en materia del impuesto al ISR de las empresas sea paulatinamente sustituido por el IETU y en ese tenor se vuelva un instrumento que reduzca la evasión fiscal sobre todo de los comerciante informales y los pequeños y medianos productores habrá que esperar a ver dichos resultados pero al menos en el corto plazo no se ha visto que dicho impuesto pueda mejorar las condiciones de la rigidez en la tributación en México.

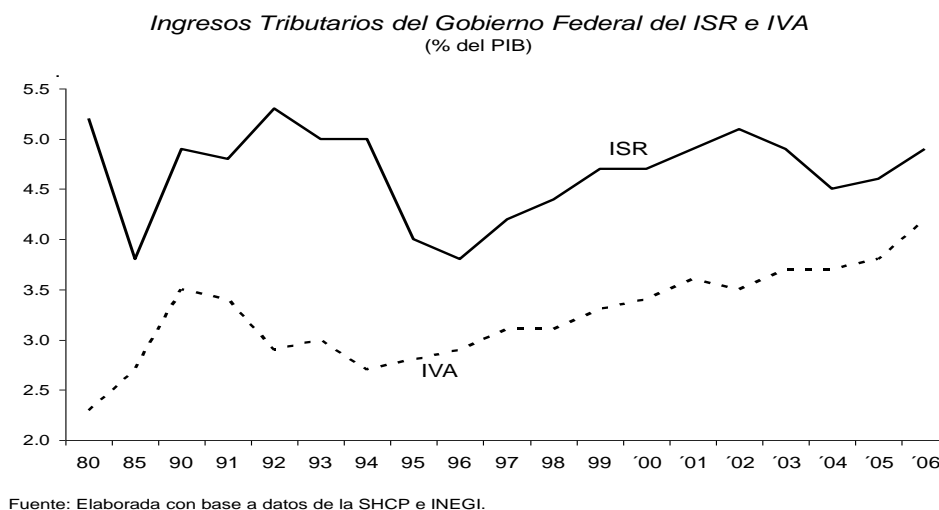
De esta forma, podemos sintetizar que las reformas fiscales que en su momento quiso instrumentar en el periodo de 2000 a 2006 Vicente Fox en la cual se destacaban la generalización de tasas impositivas indirectas concretamente el Impuesto al Valor Agregado (IVA), pues su aplicación generalizada solo se acotaba a un segmento reducido de bienes (se argumentaba por el gobierno), dado que se pretendía eliminar la tasa cero en alimentos, medicinas, libros y colegiaturas al grabar estos bienes y servicios con el 15% del IVA, lo cual evidentemente fue duramente criticado por el Poder Legislativo y no aprobando dicha reforma fiscal al IVA. Asimismo, otra de las acciones que se propuso fue la de la reducción del ISR a los ingresos más altos de un nivel de 42% al 34% de manera escalonada año con año, situación que si fue bien recibida por el legislativo y por los contribuyentes.

En el caso el gobierno actual de Felipe Calderón se propuso dentro de sus propuestas fiscales de reforma más importantes durante el año de 2007 fue la incorporación del IETU con fines de incrementar la recaudación sobre todo orientada para afectar al comercio informal del país y así reducir como ya se dijo la evasión fiscal. Sin embargo, habrá que esperar ver los resultados pero por lo pronto de acuerdo a las cifras del segundo informe de gobierno los ingresos tributarios respecto al total mantuvieron el mismo nivel registrado respecto al PIB ubicándose en un nivel cercano al 10%, lo cual muestra que no tubo efectos relevantes.

De esta forma, se puede observar que las principales acciones de reforma fiscal realizadas durante el periodo de 2000 al 2008, principalmente se han orientado a afectar los impuestos indirectos al ingreso como el IVA, y en menor medida se afectó a los impuestos directos al ingreso como el ISR, dado que incluso este último a reducido su tasa actualmente sobre todo en los niveles más altos, lo cual refleja en efecto la rigidez de los ingresos tributarios del gobierno federal y como todo lo anterior sólo se ha reflejado en un incremento de la recaudación del

impuesto indirecto como el IVA, lo cual afecta más a los que menos ganan tal y como se puede apreciar en la gráfica 4.

Gráfica 4



Como se desprende de la gráfica 4 se observa que en efecto desde 1980, mientras que los ingresos tributarios como el ISR con relación al PIB han bajado en su participación de un nivel cercano al 6% en 1980 a poco menos del 5% durante 2006, lo cual indica que pese a los cambios fiscales realizados estos han privilegiado a los impuestos indirectos como el IVA y no así el ISR, dado que en el mismo gráfico se observa que la participación del IVA con relación al PIB ha reducido su brecha con respecto al ISR y ya en 2006 el diferencial en su participación es cercana al 1%, lo significa que en efecto la reforma fiscal que han llevado los diferentes gobiernos en nuestro país han afectado más a este tipo de impuestos y en menor medida a los impuestos directos al ingreso como el ISR, con lo cual podemos afirmar que en efecto los cambios fiscales en México han tendido a afectar en mayor medida a la población de menores ingresos, lo cual ha favorecido el proceso de concentración del ingreso en nuestro país dado que impuestos como el IVA, afectan a todo el consumo independientemente del nivel del ingreso y contrariamente los impuestos directos al ingreso como el ISR, han reducido su tasa sobre los ingresos más altos en nuestro país.

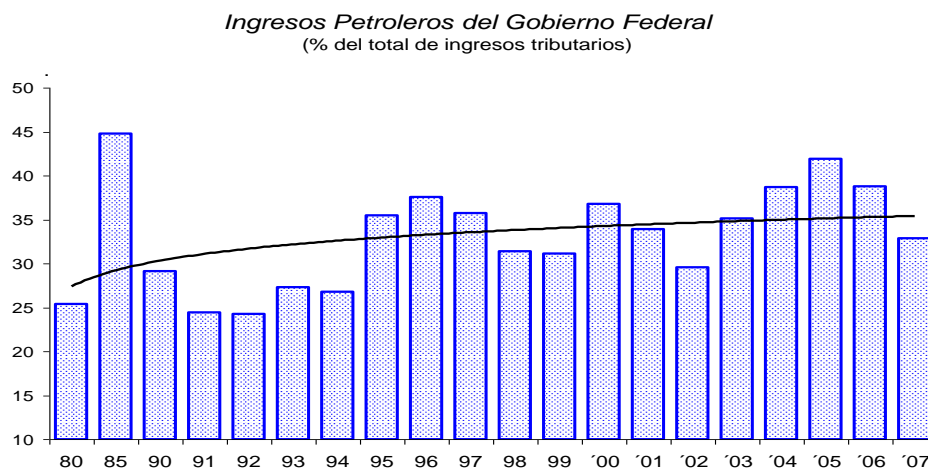
Así la restricción de la rigidez para aumentar los ingresos tributarios en nuestro país se torna en una limitante importante para llevar a cabo una verdadera reforma fiscal eficiente en nuestro país que promueva el consumo y el crecimiento y que en si misma tenga un carácter redistributivo del ingreso y no regresivo como así lo han mostrado los diferentes cambios fiscales que se han realizado en nuestro país en los últimos 28 años. Adicionalmente debemos agregar una restricción adicional que dificulta el llevar a cabo una reforma fiscal eficiente y que se encuentra ligada a la Reforma Energética recientemente propuesta en mayo de 2008, por el Presidente Felipe Calderón, en virtud de que abre la propiedad de Pemex al sector privado, sin tomar en cuenta que en la actualidad existe una alta participación de los ingresos derivados por Pemex sobre la recaudación fiscal tributaria y más allá sobre el financiamiento el gasto el sector público actualmente dado que los ingresos petroleros del gobierno federal representan en promedio poco más de una tercera parte del total en los últimos ocho años, tal y como se puede apreciar en el gráfico 5.

Así, es importante señalar que el alto grado de dependencia petrolera de los ingresos del gobierno federal han afectado sin duda la capitalización y desarrollo de Pemex, situación que argumente el gobierno del Presidente Felipe Calderón que lo llevó a proponer la urgencia de llevar al reforma energética para México, destacando los siguientes aspectos.

La industria de refinación del país atraviesa por una crítica situación que dificulta cada vez más su capacidad de cumplir los objetivos de eficiencia y rentabilidad en el abastecimiento de la demanda interna de derivados del petróleo. Esto impide también aprovechar las favorables condiciones del mercado mundial de la refinación y liberar el potencial generador de empleo e ingreso, para enfrentar mejor la situación financiera actual.⁴¹

⁴¹ Véase, "Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero", Iniciativa de la Presidencia de la República, Ed. Presidencia de República, México 2008, p.2.

Gráfico 5



Fuente: Elaborada con base a datos de la SHCP e INEGI.

El reto financiero para la empresa consiste en corregir sus desequilibrios estructurales y financiar una mayor inversión de la manera más sana posible. Esto implica un ajuste en el proceso presupuestal de modo que pueda desarrollar con éxito sus proyectos estratégicos y facilite la operación cotidiana en el mantenimiento y en la confiabilidad operativa.

Es necesario incorporar reglas para que Pemex Refinación pueda administrar sus recursos y erogarlos de manera oportuna de acuerdo a sus necesidades. Esta autonomía presupuestal debiera beneficiar al Organismo al permitirle crear infraestructura dedicada expresamente a ciertos fines, como por ejemplo, transformar los crudos pesados del país.⁴²

La situación actual de la infraestructura dificulta el desempeño eficiente de las operaciones, afectando la oferta de petrolíferos y consecuentemente a la economía del Organismo, ya que el incremento de la demanda de destilados tiene que ser cubierto mediante importaciones, que actualmente representa más del

⁴² Ing. José Antonio Ceballos Soberanis 8 de mayo del 2008
www.senado.gob.mx/reforma_energetica/

40% de las ventas internas. El valor de las importaciones ha pasado de 5,500 miles de millones de dólares en 2004 a 16,800 en 2007, y continuará creciendo en los siguientes años.

Para todos es claro que PEMEX enfrenta el reto de canalizar sus esfuerzos de exploración y explotación en campos con condiciones geológicas cada vez más complejas y que ésta realidad, que nos convoca hoy a reflexionar sobre la reforma energética, debe encontrar un soporte en el régimen fiscal del organismo.

México actualmente cuenta con una propuesta de reforma energética realizada por el Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, con el propósito de dar una solución a este problema que atraviesa PEMEX. La propuesta fue entregada el 8 de abril del 2008 a la Cámara de Senadores de la República, donde Calderón expuso en siete puntos las claves de la reforma energética:

1. Se propone dotar a PEMEX de la suficiente autonomía financiera y de gestión (mayor libertad en el manejo de su presupuesto y de su deuda).
2. Se propone establecer una nueva estructura administrativa, dotando a la empresa de mayores facultades de decisión, de administración, de contratación, a fin de que pueda tener acceso a tecnología de punta y multiplique su capacidad de ejecución de proyectos.
 - a. En particular, se propone establecer un régimen especial en materia de contrataciones, adquisiciones y obras públicas, que sea distinto al del resto del Gobierno, lo cual le permitirá a la empresa ser muchísimo más eficiente.
3. A efectos de no tener que importar gasolina, diesel y otros productos del extranjero, se propone permitir a PEMEX contratar empresas especializadas para la construcción y la operación, “por cuenta de PEMEX”, de nuevas refinerías.
4. Se propone mejorar la administración de PEMEX, buscando sobre todo eliminar la corrupción.

5. Se propone la creación de “bonos ciudadanos”, es decir, títulos de crédito “que estarán disponibles para todos los mexicanos”. Así, según la propuesta de Calderón, los mexicanos obtendremos “de manera directa” parte de los beneficios de PEMEX.
6. Se propone también fortalecer a las autoridades que regulan el sector energético, a fin de garantizar que los beneficios de la actividad petrolera sean para todos los mexicanos.
7. La iniciativa contiene también una serie de medidas para asegurar que, al mismo tiempo que se produzca más y se repongan las reservas para las siguientes generaciones, se refrende el compromiso de PEMEX con el cuidado del medio ambiente

La reforma energética debe formar parte de la reforma del Estado, debe vincularse con la reforma fiscal, debiera de tener como metas encontrar la mejor estrategia nacional que permita despetrolizar el sistema energético, la economía y las finanzas del país y lograr establecer en México un modelo de desarrollo sustentable.

Se debe fortalecer la participación del Estado en todas las cadenas productivas de la industria petrolera y exportar particularmente productos de mayor valor agregado y racionalizar la cuota de producción petrolera bajándola a un nivel que le garantice al país la autosuficiencia energética en los próximos años.

La reforma energética debe de discutir un uso más inteligente de la renta petrolera considerando en particular la formación de un fondo para la transición energética que financiaría el desarrollo de centros de investigación, el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos en energías renovables así como su promoción masiva buscando el interés de las pequeñas y medianas empresas petroleras mexicanas.

La reforma energética debe de establecer la regulación sobre la producción de cualquier forma de energía en beneficio de los intereses nacionales, discutir

establecer estímulos económicos para incentivar el ahorro y uso eficiente de energía y el uso masivo de energías renovables, así como la aplicación de impuestos y costos ecológicos.

Unos de los puntos que coincidieron los participantes de los “Foros de Debate sobre la Reforma Energética” realizados en el senado de la República del 13 de Mayo al 22 de Julio del 2008, es que la paraestatal requiere autonomía de gestión porque no cuenta con suficiente flexibilidad presupuestal, “lo que provoca lentitud en la aplicación de su presupuesto y excesiva regulación para la toma de decisiones en temas urgentes que requieren rápida resolución”.

Un aspecto de gran relevancia para PEMEX son las propuestas de nuevas modalidades para contratar adquisiciones, obras y servicios. Esto generaría mejores condiciones para PEMEX y una mayor certidumbre legal para todos los participantes, particulares y directivos de la paraestatal. Se plantean nuevos modelos contractuales para proyectos de alta complejidad, que podrían incluir compensaciones fijas o variables, ajustes a las condiciones pactadas durante la ejecución de los proyectos, e incentivos por eficiencias. No serían contratos de producción compartida, ni contratos de utilidad compartida.⁴³

PEMEX es una de las empresas estatales más competitivas del mundo, se ha posicionado como palanca del desarrollo nacional generando altos índices de empleo.

Los obstáculos actuales de PEMEX entre las que se encuentran la complejidad de los campos, los riesgos geológicos asociados, las necesidades tecnológicas y la incipiente experiencia en aguas profundas del Golfo de México impide a este organismo realizarlas por sí mismo en el periodo requerido para sostener la producción en el país.

⁴³ Jesús Reyes Heróles 8 de mayo del 2008 www.senado.gob.mx/reforma_energetica

Es importante que PEMEX inicie cuanto antes la exploración y producción de hidrocarburos a gran escala” en el Golfo; tras comparar que en el país sólo se han perforado siete pozos en profundidades mayores a 500 metros, en comparación con Estados Unidos, en el que la perforación es de 167 pozos anuales.

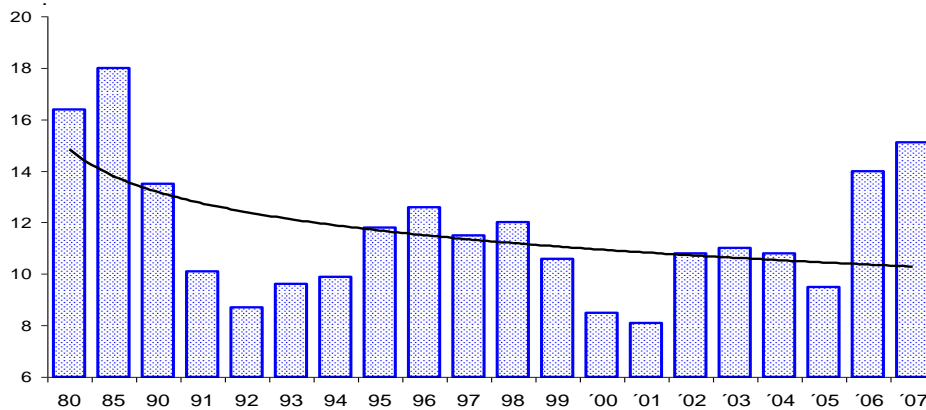
PEMEX revela que al cierre de 2007 enfrentó un pasivo laboral de 528 mil millones de pesos, cantidad que representa 5.4 por ciento del PIB; el año pasado la empresa erogó 16 mil 748 mdp en jubilaciones y pagos postmortem.

Con toda la oposición política que se ha generado dentro de la población como de los principales partidos opositores como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática, es importante señalar que la Reforma Energética no sólo encuentra limitaciones de carácter político que se han manifestado en el seno de los partidos opositores en el H. Congreso de México, sino también de carácter económico y que tienen que ver con la fuerte dependencia de los ingresos públicos del petróleo y la pérdida de propiedad y control de la rentabilidad de Pemex a lo cual se opone la mayoría de la población en nuestro país.

Analizando el primer límite que tiene la Reforma Energética y que tiene que ver con la fuerte dependencia de los ingresos públicos de la actividad petrolera en nuestro país podemos decir que pese a que buena parte de los ingresos tributarios del gobierno federal, también las transferencias de recursos adicionales que realiza Pemex para financiamiento del gasto público representan cerca del 15% del total de los ingresos del sector público, lo cual por ejemplo para el año del 2007, fue equivalente a 374.4 mil millones de pesos que se puede equiparar al doble de los ingresos reportados por el Instituto de Seguridad Social (IMSS) de México, la importancia de los ingresos del sector petrolero para el gobierno federal son muy importantes como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica 6

Ingresos de PEMEX transferidos al Sector Público
(% del total de los ingresos totales del sector público)



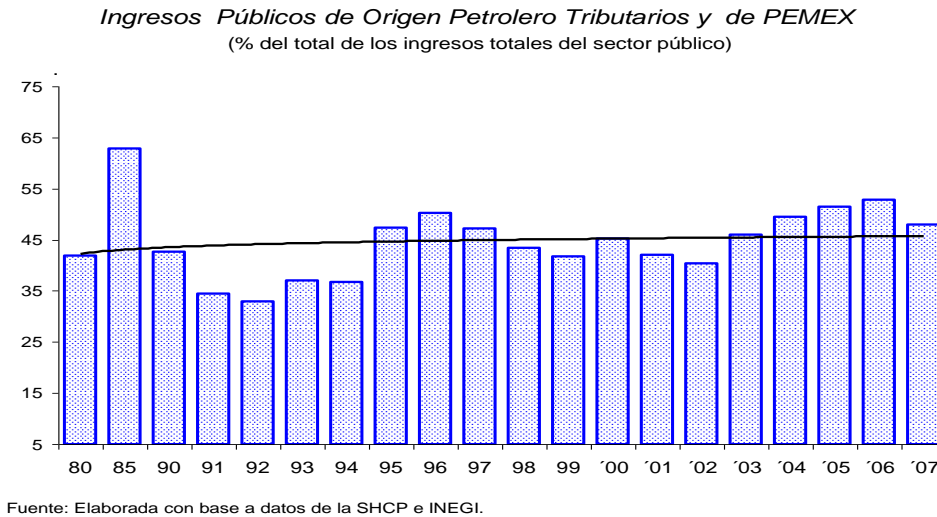
Fuente: Elaborada con base a datos de la SHCP e INEGI.

Es claro además que con el régimen fiscal actual que afecta a Pemex con el aumento registrado en los precios del petróleo durante 2008, es de esperarse que los ingresos transferidos no tributarios por Pemex eleven su importancia sobre ese año ya que como se observa a partir de 2006 en que se inicia el alza el precio del barril de exportación de la mezcla de petróleo la importancia de estas transferencias han sido cada vez más importantes en el financiamiento del gasto público.

Por otra parte, considerando la suma del porcentaje de participación de los ingresos tributarios y no tributarios provenientes de Pemex dentro del total de los ingresos del gobierno federal durante el período de 2000 al 2007, en promedio representaron el 47% del respecto al total, es decir casi la mitad de los ingresos del gobierno federal que son destinados para el financiamiento del gasto público anual en nuestro país tienen su origen en el sector petrolero, cifra mayor en casi 6 puntos porcentuales respecto al promedio de los ingresos que se registró durante el período de 1990 a 1999 que registraron una participación del 41%, lo cual en

si mismo representa la muy importante dependencia de las finanzas públicas respecto al sector petrolero tal y como se aprecia en la gráfica 7.

Gráfica 7



Bajo este contexto, se puede decir que cualquier tipo de modificación en la estructura fiscal de Pemex o bien en el carácter de su propiedad y toma de decisiones significaría para el gobierno federal una fuerte disminución en la perspectiva de recaudación de ingresos tributarios y no tributarios por parte de Pemex. En este sentido, ello nos hace comprender el porque buena parte de los partidos políticos de oposición al gobierno están en contra de la Reforma Energética e incluso parte de la población, incluyendo la mayor parte de investigadores que pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ya que cualquier modificación como se encuentra propuesta tanto en la modificación del Artículo 27 Constitucional, como la modificación de la Ley Orgánica de Pemex y Órganos Subsidiarios, tendería a afectar en el mediano plazo la estructura de los ingresos del gobierno federal, debilitándolos debido a que parte de los inversionistas del sector privado que se pretende incorporar no estarían de acuerdo en mantener la estructura fiscal de Pemex como la que aplica en la actual situación, por tanto, el gobierno federal debería de estar preparado para enfrentar esta situación y como se ha observado a lo largo de su modelo

neoliberal, evidentemente lo que se haría por parte de la política económica neoliberal sería de contraer aún más su gasto programable sobre todo en el renglón de gasto de capital e incluso corriente dado el impacto a la baja que ocasionaría la transferencia de parte de la propiedad de Pemex al sector privado, dado que ello en si mismo significaría que parte de la renta petrolera se adjudicaría a este sector que dado el nivel de precios del petróleo actual, lo vería con muy buenos ojos tanto los inversionistas nacionales como internacionales.

Capítulo III. El caso del IETU en México y su efecto sobre las empresas.

En el presente capítulo analizaremos el caso específico sobre el IETU, haciéndose énfasis en los aspectos de carácter jurídico y económico que dieron lugar a la creación de dicho impuesto a partir del primero de enero de 2008.

Por ser un impuesto relativamente nuevo, sus impactos sobre el funcionamiento de las empresas no será fácil precisarlo, sin embargo, se revisará cual ha sido su evolución reciente en cuanto a niveles y participación en los ingresos tributarios del gobierno federal. Asimismo, se presentará cuales son las expectativas sobre la creación o derogación de impuestos en el futuro inmediato, tomando en consideración la estructura y posición política de la integración tanto del poder legislativo como del ejecutivo en nuestro país a la luz de las próximas elecciones presidenciales del 5 de julio de 2012.

3.1.- Justificación Jurídica del IETU.

Como ya comentamos al inicio de la presente investigación de tesis de Licenciatura en Derecho vimos que el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), entro en vigor el primero de enero de 2008, teniendo como objetivo central gravar los ingresos efectivos tanto de personas físicas como morales que en su momento no pagan el Impuesto Sobre la Renta(ISR), el cual grava de manera global los ingresos de las personas físicas y morales a diferencia del IETU que precisa de mejor manera los ingresos efectivos para las personas físicas y morales en nuestro país.

En este sentido se puede definir al IETU como "... un impuesto directo, que grava los ingresos cobrados de las principales actividades del Impuesto al Valor Agregado (Enajenación, Prestación de Servicios y el Uso o Goce Temporal de Bienes), donde son deducibles las erogaciones pagadas (compras, inversiones y

gastos) a través de los requisitos de deducibilidad del Impuesto Sobre la Renta, (en base al flujo de efectivo), con una tasa única para todos (Flat Tax).”⁴⁴

Como podemos desprender de la definición del IETU, este viene a ser un impuesto complementario del ISR, en el sentido de que este se aplicará de manera complementaria a los ingresos excedentes de las personas físicas y morales tal como se observa a continuación:

“Lo anterior bien podría ser la definición del impuesto, pero hay que integrar otros conceptos para poder comprenderlo mejor, ya que el IETU busca tener una base más amplia del ISR, situación que se logra, principalmente al gravar a las personas Físicas y Morales por igual y al no permitir la deducibilidad de los Sueldos y Salarios, ni las aportaciones a la seguridad social, buscando incidir directamente en los contribuyentes que no pagan o calculan mal su ISR, ya que el IETU puede considerarse en algunos casos, como un impuesto de control, con efectos en la recaudación mínimos, al causarse el excedente del ISR del ejercicio o en pagos provisiones”⁴⁵

En efecto el IETU, desde su creación viene a ser un impuesto de control cuyo objetivo central es el de reducir la evasión y elusión fiscales generadas en el pago del ISR, como resultado de un mal pago, sobre todo si consideramos que su pago se debe realizar una vez que se genera un excedente sobre los ingresos efectivos que no fueron considerados en el pago del ISR. En este sentido, si consideramos que es un impuesto de control y no un sustituto del ISR esperaríamos entonces que su importancia dentro de los ingresos tributarios del gobierno federal sean bajos, dado que las tasas de pago sobre dichos excedentes del ingreso se establecen en la tabla 1 que presentamos a continuación.

⁴⁴ C.P.C y M.I, Muños, F. Rodolfo, “¿Qué es el IETU”, México 2010, p. 1.

⁴⁵ Ibidem., M.I, Muños, F. Rodolfo, p. 1.

TABLA 1

Cambios en la Tasa del IETU a aplicar a partir de su Creación

(Porcentajes)

Año	Tasa
2008	16.5
2009	17.0
A partir de 2010	17.5

Fuente: Elaborado con base a datos del decreto de Ley del IETU de Nov. de 2007.

Pese a que la tasa para aplicar al IETU en medio punto porcentual a partir de 2009, ello se desprende en parte del objetivo de este impuesto en el sentido de que:

“El objeto del IETU, está redactado con mucha ambigüedad ya que “Grava el flujo remanente de la empresa que es utilizado para retribuir los factores de la producción, deduciendo las erogaciones para la formación bruta de capital”, lo que en otras palabras quiere decir: “El IETU grava la percepción efectiva de los ingresos totales por las personas físicas y las morales residentes en México por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, deduciendo las erogaciones por la adquisición, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, que se utilicen para las actividades de Ley o las erogaciones por la administración, producción, comercialización y distribución de las actividades del IETU que den lugar a los ingresos previstos en la Ley”.⁴⁶

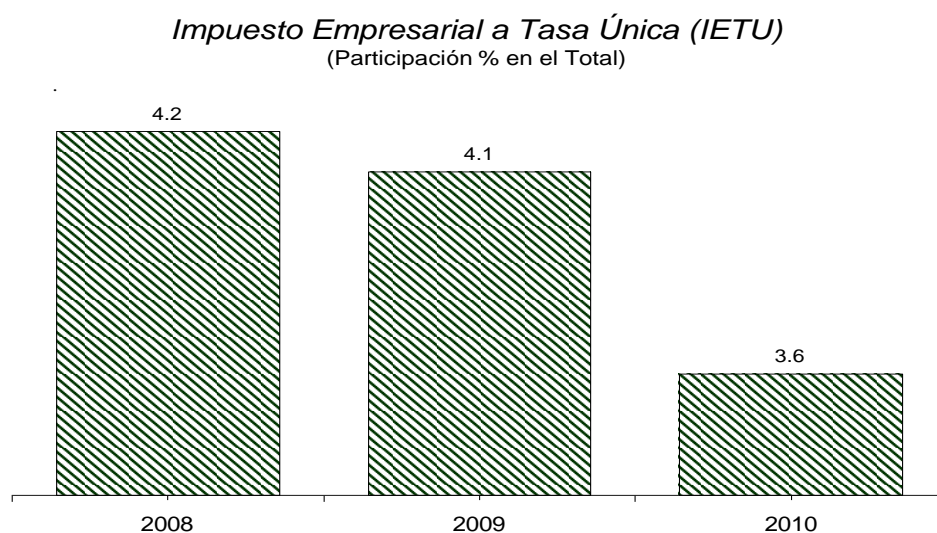
⁴⁶ Ibidem., p.p. 1-2.

En efecto el IETU, grava a los excedentes del ISR por ello suponemos que su importancia es relativa en la tributación, por lo cual resulta importante analizar cual es su importancia en cuanto a su participación dentro del total de los ingresos del Gobierno Federal.

3.2.- Importancia Recaudatoria del IETU

El hecho de que se haya creado un nuevo impuesto directo a los ingresos de las empresas de manera adicional al ISR a partir de enero de 2008, significó más que un buen ejercicio legislativo una acción política para limitar el buen funcionamiento de las empresas dado que sus resultados que han arrojado a los ingresos tributarios totales han sido mínimos y más que nada a significado un aumento en los trámites frente al Servicio de Administración Tributaria (SAT), perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dados los pobres resultados que se han tenido.

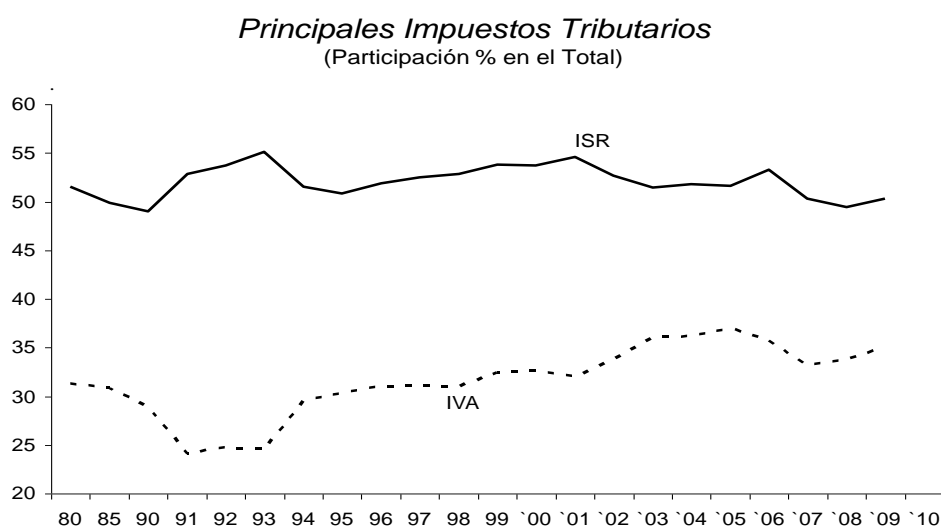
Gráfica 1



Fuente: Elaborada con base a datos del V Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón, México 2011.

Conforme a la gráfica anterior podemos observar como en efecto la participación del IETU en los ingresos totales tributarios del Gobierno Federal, ésta ha venido disminuyendo en el total al pasar de un nivel de 4.2% al inicio de su puesta en marcha en 2008 para pasar a un nivel de sólo 3.6% en el año de 2010, lo que significó una pérdida en la recaudación de cerca de 1,000 millones de pesos en ese año. Por tanto, podemos observar que mientras que los objetivos para su creación en la propuesta legislativa era la de contribuir a la reducción en la evasión y elusión fiscales sobre las empresas, al parecer este sólo ha funcionado de manera parcial, dado que son el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), continúan siendo los más importantes en la tributación como se puede observar en la gráfica siguiente.

Gráfica 2



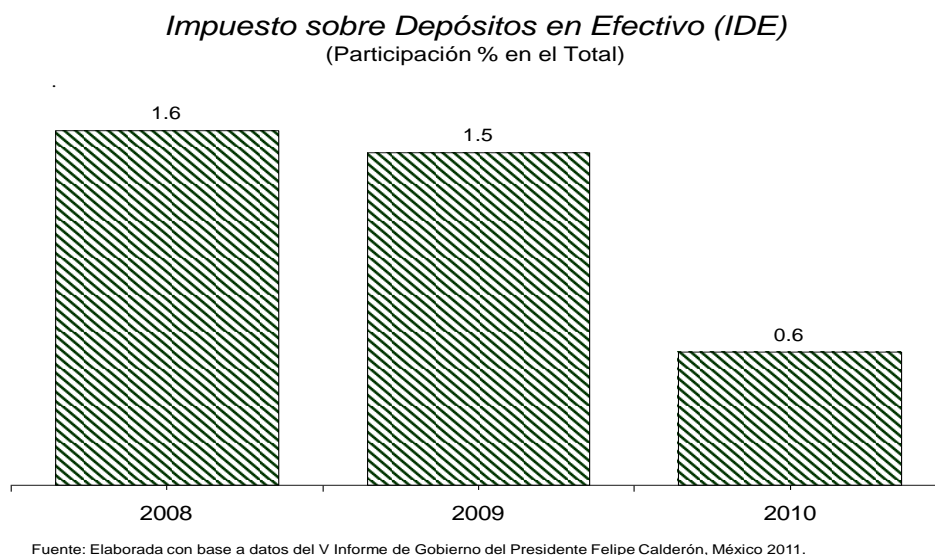
Fuente: Elaborada con base a datos del V Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón, México 2011.

Como se puede desprender de la gráfica podemos observar como en efecto el ISR que es un impuesto directo a los ingresos tanto de empresas como de las personas físicas este ha representado más de la mitad de los ingresos tributarios del Gobierno Federal, lo cual por si sólo nos muestra la importancia que este

impuesto tiene sobre los ingresos totales del Gobierno Federal, lo cual nos permite suponer que la creación de un nuevo impuesto como el IETU, tiene un impacto mínimo en la recaudación en nuestro país. Por otra parte, en materia de impuestos indirectos al ingreso como el IVA y más concretamente al consumo viene a ser un impuesto con mucho más impacto para la empresas y familias independientemente de su nivel de ingreso, ya que este representa en la actualidad el 35% de la recaudación total de los ingresos tributarios en México.

Con el objeto de ilustrar con mayor claridad la importancia que han tenido en nuestro país la creación de nuevos impuestos podemos señalar también al Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE), ya que los mismos también han tenido un efecto mínimo en la recaudación total del Gobierno Federal, tal y como se aprecia en nuestro gráfico que se presenta a continuación.

Gráfico 3



Al igual que el IETU, el IDE que se pone en marcha en enero de 2008 su impacto en la recaudación de este último impuesto en el 2010 no alcanza ni el uno por

ciento de la recaudación total, lo cual nos permite suponer que la administración de este impuesto debe ser más costoso que sus resultados que se han obtenido. Por ello, en la actualidad nos parece que más que crear nuevos impuestos que implican mayores trámites administrativos para las empresas y personas físicas, lo mejor sería hacer más eficiente el manejo en la administración y cobro de los impuestos como el ISR y el IVA que ya de por sí representan un importante carga tributaria para la población en México.

3.3.- Efectos para las Empresas en México.

Cuáles han sido las implicaciones para las empresas y personas físicas frente al IETU, es el de que han significado mayores costos en la administración tributaria ya que además de significar un mayor costo en términos de pago, también lo significa en cuanto al costo de contadores e incluso para el Gobierno Federal en términos de su administración, por ello lo mejor debería de ser reducir los trámites y simplificar su pago y evitar caer en el llamado terrorismo fiscal.

En México desde el punto de vista jurídico se le ha otorgado un fuerte poder al Presidente de la República, al poder establecer impuestos sin una previa evaluación y únicamente basándose en las atribuciones constitucionales tanto del Presidente de la República, como de la H. Cámara de Diputados que no realizan análisis jurídico previo y más bien responden a los intereses políticos de sus partidos aunque con ello se limite un mayor crecimiento de la economía y de aumento del empleo que tanta falta hace a nuestro país.

Por ello, el legislativo y el ejecutivo deberían tener presente que más que legislar en términos de la creación de nuevos impuestos que entorpecen y limitan el crecimiento de la economía mexicana deberían de proponer como simplificar el proceso de aplicación de los impuestos ya existentes a fin de que se conviertan en un estímulo al crecimiento y no una limitante para su desarrollo en términos de creación de empresas y por ende de empleos.

Es en este punto en donde el Derecho Fiscal deberá poner mayor énfasis ya que no se trata únicamente de asesorar a las empresas y personas físicas en materia de impuestos, sino también de promover la simplificación y evitar la creación de nuevos impuestos que atentan contra desarrollo económico, social y con justicia tributaria en nuestro país.

Lo anterior se sustenta en la serie de cálculos que deben de desarrollarse para poder determinar el monto de los ingresos efectivos en la aplicación del IETU, ya que como lo señala el especialista Rodolfo Muños, el "...IETU, cuenta con apenas 19 artículos transitorios, un decreto de beneficios publicado el 5 de noviembre de 2007 con 13 artículos y 23 reglas de la Resolución Miscelánea, publicados en su Tercera Modificación del 31 de diciembre de 2007, resulta necesario para su correcta aplicación, además de lo anterior, conocer lo referente a las dos principales leyes fiscales de nuestro país, ya que el IETU incorpora como parte de sus definiciones varios conceptos de vital importancia de las leyes del ISR y del IVA."⁴⁷

Es claro que su cálculo además de la complejidad con otras leyes fiscales hace del IETU, un problema sobre todo para las empresas que deberán de llevar a cabo una serie de cálculos además de tomar en cuenta aspectos de leyes principales como la del ISR y del IVA, que tienen que ver sobre todo con la deducibilidad para el pago del impuesto del IETU, en donde podemos encontrar aspectos como son el de la determinación el flujo de efectivo y los renglones que lo afectan, como inversiones, pago de proveedores, pago de honorarios y el 2% sobre nómina entre otros.

Por tanto, tenemos que en efecto la creación del IETU en México a partir de enero de 2008, vino a hacer más complejo el proceso de tributación de las empresas, además de afectar su costo administrativo en su manejo y en su aplicación, con lo cual se tiene un efecto negativo sobre la nueva creación de empresas y de nuevas inversiones con impacto en el crecimiento del empleo en el

⁴⁷ Ibidem., Muños, Rodolfo, p. 2.

país, situación que el Derecho Fiscal no tienen como uno de sus objetivos sino por el contrario el de promover el sano desarrollo de las empresas y de hacer más eficiente la recaudación fiscal por parte del Gobierno Federal.

3.4.- Expectativas sobre la creación de Impuestos en México.

Ante esta situación la creación de nuevos impuestos en México por parte ya sea a iniciativa del Ejecutivo o del Poder Legislativo, no han hecho más que aumentar la carga fiscal sobre la población que tienen actividades productivas y que de alguna manera son generadores de empleo. Lo que podemos observar es que dadas las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo, en particular de la H. Cámara de Diputados que es donde se debaten y se discuten las nuevas leyes en materia fiscal, le hace falta realizar un análisis mayor y profundo de las propuestas de leyes que se realizan en materia fiscal.

No se puede continuar con la creación de leyes que atentan con el funcionamiento de la economía sobre todo las de carácter fiscal que tienen que ver de manera directa con dicho funcionamiento, por el contrario, el Congreso de la Unión deberá de enfocar sus esfuerzos en la promoción de la simplificación fiscal y no de su complejidad que contribuya a mejorar el ambiente de los negocios de las empresas y de las personas físicas que son el motor de crecimiento en nuestro país y en donde en mayor medida se le aplica factores fiscales. Por ello coincidimos con el planteamiento que realiza el Dr. Marca y Dr. Juan C. Patiño en su publicación reciente sobre finanzas públicas en donde se plantea lo siguiente:

“Pese a que la economía mexicana funciona a partir de una economía de mercado sobre todo a raíz del proceso de globalización y desregulación económica que se inicia a partir de la década de los noventa y que da lugar a una reducción en la participación del gobierno federal en muchas actividades económicas que pasan a formar parte exclusiva del ámbito del sector privado, ello no ha significado que

no existan imperfecciones del mercado, es decir, que el mercado por si mismo no necesariamente es el mejor asignador de recursos y de precios en la economía debido a la existencia de las imperfecciones del mercado, las cuales son reflejadas en el mercado por la existencia de oligopolios y a veces monopolios privados; en ese sentido aún en el llamado modelo neoliberal es necesaria la participación del Estado a través del establecimiento de regulaciones y de participación en algunas actividades estratégicas a fin de reducir la imperfecciones del mercado.”⁴⁸

Por ello, considero que más que el Estado y en particular el Ejecutivo y Legislativo, realicen cada vez más imposiciones vía impuestos a la actividad económica de manera directa al ingreso, con lo cual lo único que se logra es limitar el desarrollo de las empresas. Su principal, acción debería ir en el sentido de hacer más eficiente su gasto y participación en la economía mediante el establecimiento de regulaciones que tiendan a mejorar al consumidor final y sobre todo a la población de más bajos recursos, ya que como se observa desde la creación del ISR y el IVA lo que se ha logrado principalmente a sido el de limitar el ingreso y por consecuencia el poder de compra de la población, por tanto, lo que requiere nuestro país en materia fiscal no es la creación de nuevos impuestos sino más bien el de mejorar la eficiencia del gobierno federal en nuestro país.

Debemos, de eliminar las revisiones constantes en la legislación fiscal que entorpecen el buen funcionamiento de las empresas o bien evitar que los impuestos indirectos al ingreso como el IVA se generalice a las medicinas o los alimentos ya que ello atenta con el poder de compra de las familias de menores ingresos en nuestro país, es decir, se deberá de buscar lo que se define como justicia fiscal para la población y no ver en la creación de impuestos un instrumento para corregir las deficiencias de ingresos del Estado, dado el mal manejo de sus finanzas públicas sobre todo en lo que respecta a la materia en la

⁴⁸ Martínez Marca, José Luis, Patiño J., Carlos y Castillo, Jesús, “Reforma fiscal y su impacto en la finanzas estatales y municipales”, Ed. Miguel A. Porrúa, México 2011, p. p. 177-178.

eficiencia en el gasto público en los diferentes niveles de gobierno, o sea, desde el federal hasta el municipal.

Conclusiones.

De la investigación anterior podemos derivar las siguientes conclusiones desde el punto de vista tanto jurídico como el económico, dadas las características del Derecho Fiscal.

PRIMERA.- Desde el punto de vista jurídico se ha dado mucha libertad al H. Congreso de la Unión, como al Ejecutivo Federal para la determinación y creación de nuevos impuestos que afectan fundamentalmente el poder de compra de las personas de menores ingresos.

SEGUNDA.- En lo que se refiere a nuestra hipótesis de la investigación la misma queda comprobada, dado que la creación de nuevos impuestos en nuestro país en los últimos años son resultado de la estrategia de política económica neoliberal que tiene que ver con el equilibrio de las finanzas públicas y por otra parte del poder que representan la H. Cámara de Diputados en materia de legislación que da lugar a que se aprueben leyes sin el debido estudio lo cual redundo en materia fiscal en serios problemas para la población activa de nuestro país, afectando con ello la actividad económica y el bienestar de la población.

TERCERA.- Si bien el Código Fiscal de la Federación atiende lo referente a los derechos y obligaciones de los contribuyentes en materia jurídica, de acuerdo a la investigación presentada, el problema no está en la normatividad que se derivan de las leyes o impuestos y sus normas, sino más bien el problema se encuentra fundamentalmente en las atribuciones del Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo para revisar y en su caso limitar la creación de nuevas leyes e impuestos que entorpecen el buen funcionamiento de la sociedad mexicana.

CUARTA.- Por otra parte el IETU (Impuesto Empresarial Taza Única), se convierte en un impuesto complementario al ISR (Impuesto Sobre la Renta), que representa una carga adicional tanto de las personas físicas como morales en

materia de pago de impuestos, lo cual eleva sus costos de operación y a la vez reduce sus ingresos. Por tanto, afecta la rentabilidad de la actividad económicas de empresas y personas físicas con lo cual se atenta contra el crecimiento el ingreso y el empleo en nuestro país.

Adicionalmente es importante desatacar que su participación del IETU como del IDE (Impuesto a los Depósitos en Efectivo) de reciente creación lo que han creado son nuevas formas de evasión y elusión fiscales dado que afecta directamente el ingreso de las personas, además de que participa mínimamente en los ingresos tributarios de la federación.

QUINTA.- Dado lo anterior en México se requiere una reforma tributaria integral a favor de las familias y la sociedad en su conjunto a fin de que los estados y municipios cuenten con ingresos suficientes para atender a sus demandas y dejen de depender de las transferencias de la federación. Por ello, en este proceso el papel del Licenciado en Derecho de la UNAM, es muy relevante dado que debe proponer acciones jurídico- constitucionales que lleven a que la creación no sólo de impuestos y otras leyes atenten contra el derecho y el bienestar de la población en nuestro país.

Bibliografía

Acevedo Garat Miguel *El comercio exterior de Mexico* 7501030491071 Tomo II, Ed. Siglo XXI, México 1982.

Amat Salas Oriol *Análisis Económico Financiero*, Ed Gestión 2000, España 1997.

Amin Samir, Bettelheim Charles, Emmanuel Arghiri, Pallox Chistian, *Imperialismo y comercio Internacional* (El intercambio desigual), impreso y distribuido por el siglo XXI editores, décima edición, México 1986.

Arancibia Córdoba Juan (coord.) *América Latina en los Ochenta: Restauración y perspectivas*, Ed. UNAM, México 1994 Económica

Arau, J. Hortala y Duran, Barbe, *Lecturas sobre Agregación Económica*, Ed, Ariel, Barcelona 1970.

Arnaldo, A. Aldo, *Economía Monetaria*, Ed CEMLA, México 1987.

Aspe Armella Pedro *El camino Mexicano de la transformación Económica*, Ed. Ariel, F.C.E, México 1993

Barro R. J y D.B Gordon, *Rules, Discretion and Reputation in a model Monetary Policy*, Journal of Monetary Economics 1983.

Boltvinik Julio y Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y distribución de ingreso en México*, Ed. Siglo XXI, México 2002.

Boltvinik Julio, "Bien estar y pobreza en México 1970-1975", en Calva José Luis (coord.) *Política Económica para el desarrollo con equidad* Tomo II, Ed. Juan pablos, México 2002.

Boltvinik Julio, "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México", en Cordera Rolando y Telo Macías (coord) *La desigualdad en México* Ed. Siglo XXI, México 1998.

Cabello Alejandra, *Globalización y liberación Financiera y la bolsa Mexicana de valores: del auge a la crisis*, Ed plaza y Valdez, México 2002.

Calva José Luis (coord.) *Política Económica para el Desarrollo sostenido con Equidad*, Tomo I, II, Ed. Juan Pablos, México 2002.

Cambiaso J., *Síntomas del mal Holandés por la cuenta de capital*, en revista *Monetaria*, Vol. XVI No. 1 Enero-Marzo.

Correa Eugenia y Maya Esmeralda, "Expansión de la Banca Extranjera en México", en Girón Alicia y Correa Eugenia (comp.) *Crisis y futuro de la banca*.

Dornbusch Rudiger, *Macroeconomía de una economía abierta*, Ed. Antonio Bosch, Barcelona 1981.

Dwight S. Brothers, "El financiamiento de la formación de capital en México 1950-1961", en *La economía Mexicana lecturas* No. 4, Ed F.C.E, México 1973.

Etay Reyno Jaime, *Pasado y Presente de la deuda externa de América Latina*, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1973.

Estudio de la OCDE sobre el empleo. *Hechos, análisis y estrategias*. Ed. OCDE, Paris 1994. Perspectivas, UNAM-IIEC, México, Septiembre 2003.

Huerta G. Arturo, *La Política monetaria y cambiaria de la globalización en los países en desarrollo*, en Guadalupe Mántey y Noemí Levy (comp.), *Globalización financiera e integración monetaria. Una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM-DGAPA-Miguel Ángel Porrúa, México 2002.

Huerta G. Arturo, *La política monetaria y cambiaria de la globalización en los países en desarrollo*, en Guadalupe Mántey y Noemí Levy (Comp.), *Globalización financiera e integración monetaria. Una perspectiva desde los países en desarrollo*, UNAM-DGAPA-Miguel Ángel Porrúa, México 2002.

Huerta G. Arturo, *La política neoliberal de estabilización en México*, Ed. Diana 1994 -----, *La política neoliberal de estabilización en México* Ed. Diana 1994.

-----, *Liberación e Inestabilidad Económica en México*, Ed. Diana, México 1992.

-----, *Liberación e Inestabilidad Económica en México*, Ed. Diana, México 1992.

Ianni, Octavio, *La era del Globalismo*, Ed. Siglo XXI, México, 1999.

Ibarra David, *Globalización y Banca, Económicos* Economía UNAM, núm. 2, México, UNAM-IIEC-FES Acatlán-ENEP Aragón, Mayo-Agosto 2004.

-----, *El nuevo Orden Internacional*, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, Alfabeta, México, 1999.
Leontief, Wassily, *Análisis Económico Input-Output*, Ed. Ariel, Barcelona, 1975.

Levy Orlik Noemí, *De regulación financiera: Efectos sobre el comportamiento de la inversión y su financiamiento en México*, en *Problemas del Desarrollo*, revista Latinoamericana de Economía, No. 119, México, 1999.

Levy Orlik, Noemí, *Financiamiento de la inversión en México*, Eugenia Correa y Alicia Girón (coord.), "Economía Financiera Contemporánea" Tomo IV, UNAM-Senado de la república – UAM Iztapalapa-Miguel Ángel Porrúa, México 2004.

López González Teresa, *La paradoja Neoliberal en México: Márgenes financieros Elevados y baja propensión al ahorro*, en Guadalupe Mántey y Noemí Levy (coord.), "Financiamiento del desarrollo con mercados de dinero y capital globalizado" UNAM-DGAPA-Porrúa, México 2003.

Manrique, Irma, "Transición de la banca Mexicana: Crédito, prioridad olvidada" en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (Comp.), *Crisis y futuro de la banca en México*, México UNAM-IIEC 2002.

Mántey, Guadalupe, *Lecciones de Economía Monetaria*, Ed. UNAM, México 1997.

Martínez Marca José Luis, *La crisis financiera y las políticas de estabilización: El caso de México*, en Revista Horizontes Aragón No. 2 Ed. Fes-ARAGON, México 2000.

Morera Camacho Carlos, *El capital Financiero en México y la Globalización*, Ed. Era, México 1998.

Solís Leopoldo, *Sección de la Economía Mexicana II: Política y desarrollo*, Lecturas No. 4, Ed. F.C.E México 1973.

Stiglitz Joseph, *Economía de sector público*, Ed. Taurus, México 2000.

Stiglitz Joseph, *El malestar de la Globalización*, Ed. Taurus, México 2002.

Tobin James, *El marco Monetario de Milton Friedman: Un debate con sus críticos*, ED. Premia, México 1981.

Códigos y Leyes

Código de Comercio del Distrito Federal, Ed. Porrúa, México 2007.

Código Fiscal De a Federación, Ed. Servicio de Administración Tributaria (SAT), México 1998.

Código Penal del Estado de México, Ed. Porrúa, México 2005.

Código Penal Federal, Ed. Porrúa, México 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 50-Ed. Porrúa, México, D.F., 1998.

Ley del Impuesto sobre la Renta, Ed. Servicio de Administración Tributaria (SAT), México 2007.

Ley de Ingresos de la Federación 2000 a 2009.

Iniciativas de Presupuesto de la federación de 2000 a 2009

Ley de Ingresos del Estado de México 2000 a 2009.

Presupuesto de Gasto del Estado de México.

Ingresos Presupuestarios y Transferencias del Municipio de Ecatepec de Morelos.

