



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“LA POLÍTICA FISCAL OLVIDADA.
CAUSAS HISTÓRICAS Y PRÁCTICAS
DE LA REGRESIVIDAD DEL SISTEMA
FISCAL MEXICANO (1982-2018).”**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:

José Luis López Barrios



Directora de tesis:

DRA. MARÍA GUADALUPE CHAPMAN RÍOS

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., septiembre 2021



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.

A mis padres

Ermelinda Barrios y José Luis López

A mis hermanas

Denisse López y Alexandra López

Por su apoyo en lo académico y lo no académico, su esfuerzo, sus palabras de aliento, de cariño o de ánimo, por ser mi soporte incluso en los momentos más complejos.

No hay forma de mostrarme lo suficientemente agradecido con ustedes, no existen las palabras para definirlo.

Les dedico este objetivo cumplido, el cual quiero que sientan como uno propio.

Agradecimientos

A mi directora de tesis, la Dra. María Guadalupe Chapman Ríos, por apoyarme en cada duda o comentario, por corregirme en cada punto a mejorar y por acompañarme en cada paso de este proceso.

A mis sinodales: la Dra. Marcela Astudillo Moya, el Mtro. José Gildardo López Tijerina, el Dr. Benjamín López Ortiz y el Dr. Pablo Trejo Pérez, ya que, gracias a su valioso tiempo, pude concluir adecuadamente la presente tesis.

A la Dra. Eufemia Basilio Morales, por darme la oportunidad de realizar mi servicio social y ser becario, brindándome nuevas herramientas en mi formación como economista y por ayudarme a resolver cuestionamientos. Asimismo, agradezco a los miembros de Economentes: Ángel Toscano, Fernanda Fragoso, Azael Mateo, Alfredo Ocampo, Marco Solano, Sahori Hernández, Alejandra del Ángel, Daniela Nevárez, Óscar Cruz, Alan González, Haziél Ángeles, Jorge Zavaleta y Sergio Tafoya, por poner en práctica el trabajo en equipo e impulsar el conocimiento social de la realidad económica global, y al personal del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc), por facilitar el proceso de investigación.

A mi familia.

A Lesslie Gudiño, por llegar en el momento definitivo, el mejor.

A mis amigos de la Facultad de Economía y de CCH Azcapotzalco: Sandra López, Miranda Flores, Michelle Hernández, Marco Solano, Carlos Tapia, Mauricio Ramos, Isabel González, Denisse Alanis, Ivoon Camaño, Óscar Albino, Óscar Hernández, Andrea Hernández, Alexis Cauich, Osvaldo Marcos, Karla Reyes, Karla Sanabria, Marlene Mejía, Nayeli Morales.

A aquellos amigos presentes en otras etapas: Mauricio García, Fernando Calixto, Jorge Sánchez, José Luis Arredondo, Alexis Ahumada, Giovani Licon, Michelle Mendoza, Viridiana Sánchez, Víctor González, Brian Amauri, Juan Becerril.

Cd. Mx., septiembre de 2021.

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1	4
APROXIMACIÓN TEÓRICA SOBRE LA IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS Y LA POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO.	4
1.1 Importancia de los Impuestos y de la política fiscal como vía recaudatoria del Estado.	4
1.2 Las dos grandes categorías de impuestos, de acuerdo con Keynes, Kaldor y Stigitz: Impuestos directos e indirectos.....	6
1.2.1 Impuestos directos	7
1.2.1.1 Las diferentes formas del impuesto al ingreso.....	8
1.2.1.2 Efectos del impuesto al ingreso.....	13
1.2.2 Impuestos indirectos	14
1.2.2.1 Impuesto a las ventas	17
1.3 Otras consideraciones sobre los impuestos	18
1.3.1 Tributación doble	18
1.3.2 La incidencia	18
1.3.3 Depreciación e inflación	20
1.4 El papel del Estado dentro del sistema fiscal	22
1.4.1 Componentes de un sistema fiscal: eficiencia, justicia y progresividad	22
1.4.2 Déficit en finanzas públicas	25
1.4.3 Política fiscal contracíclica en la reactivación de las variables reales de la economía	27
1.4.4 Política contracíclica expansiva	28
1.4.5 Política contracíclica restrictiva	29
CAPÍTULO 2	32
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO (1872-1982).....	32
2.1 Principales ingresos fiscales federales basados en los impuestos al sector externo y al mercado interno (1872 a 1930).....	34
2.1.1 Impuestos al comercio exterior	35
2.1.2 Impuestos al mercado interno: <i>El impuesto del timbre</i>	39
2.1.3 Los impuestos durante la Revolución Mexicana (1910-1917).....	40
2.2 Las bases fiscales del México posrevolucionario durante el Cardenismo	43
2.2.1 El cardenismo	43
2.3 La política fiscal durante el modelo de sustitución de importaciones	45
2.3.1 Composición tributaria durante la década de 1940	46

2.3.2 Política fiscal en las décadas de 1950 y 1960	49
2.3.3 El endeudamiento de la década de 1970	58
2.4 Balance de la política fiscal a lo largo de un siglo: de la reforma y el porfirismo al populismo de la década de 1970	64
CAPÍTULO 3.	67
EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL NUEVO MODELO ECONÓMICO DE MÉXICO (1982-2018)	67
3.1. La organización institucional de la política fiscal y el ciclo hacendario.....	67
3.1.1 Federalismo fiscal	70
3.1.1.1 La Ley de Coordinación Fiscal	74
3.1.1.2 Ingresos de las entidades: Impuestos, Participaciones y Aportaciones Federales.....	75
3.1.2 Evolución de los impuestos más importantes	78
3.2 Planes y políticas fiscales en el periodo neoliberal.....	85
3.2.1 Ajuste estructural y política fiscal expansiva: Miguel de la Madrid (1982 a 1988)	86
3.2.2 Política fiscal y monetaria restrictivas: gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) 89	
3.2.3 Política fiscal estancada: Ernesto Zedillo (1994-2000).....	91
3.2.4 Ajustes a la baja en los impuestos más importantes, Vicente Fox (2000-2006).....	93
3.2.5 Aumento de impuestos ante los efectos de una crisis global, presidencia de Felipe Calderón (2006 a 2012)	94
3.2.6 Modificación de impuestos específicos y ausencia de cambios de fondo en la política fiscal durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018)	96
3.3 Balance de la política fiscal (1982-2018).....	100
CAPÍTULO 4	105
CONSECUENCIAS DE LA BAJA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA EN MÉXICO EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.....	105
4.1 Desigualdad en el ingreso de los mexicanos.....	106
4.1.1 Ingresos por deciles e índice de Gini: décadas de 1980 y 1990.....	107
4.1.2 Ingresos por deciles e índice de Gini: década de 2000.....	108
4.1.3 Ingresos por deciles e índice de Gini: década de 2010.....	109
4.2 Disparidad en los ingresos, comparativa entre mínimos y máximos ingresos de la población mexicana.....	110
4.3 Indicadores de progresividad y distribución: indicadores de Kakwani y Reynolds-Smolensky	112
4.3.1 Índice de Kakwani (k).....	113
4.3.2 Índice de Reynols-Smolensky (RS).....	115

4.4 Incidencia tributaria: la estructura tributaria mexicana no restringe la desigualdad de ingresos	118
4.4.1 Mayor recaudación, base de la reforma fiscal y de la política fiscal, como instrumentos de fomento al crecimiento económico	120
Referencias	132

LA POLÍTICA FISCAL OLVIDADA. CAUSAS HISTÓRICAS Y PRÁCTICAS DE LA REGRESIVIDAD DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO (1982-2018)

INTRODUCCIÓN

El papel que juegan los impuestos, como forma de recaudación por parte del Estado, es uno de los rubros más importantes de la política fiscal en cualquier parte del mundo y bajo los regímenes políticos más diversos. La recaudación primordialmente es la base económica de la que se conforma el gasto público que se expresa en su redistribución hacia la sociedad civil, canalizado a través de programas sociales, inversión productiva, seguridad social, defensa de la soberanía nacional, etcétera. Por lo tanto, los impuestos, entendidos como las contribuciones aportadas por toda la sociedad en su conjunto, tienen como finalidad hacer frente a la diversidad de gastos que un país requiere, en un intento por solucionar los fallos de mercado, el servicio de la deuda, la inflación y otros vectores macroeconómicos. En este sentido, la política fiscal es un complemento de la política financiera y monetaria, en tanto que los movimientos que se tengan en cualquiera de las variables o parámetros implicados en ellas pueden alterar en un sentido u otro el comportamiento y las expectativas de los agentes económicos, por lo que un adecuado funcionamiento en su aplicación es un asunto de vital importancia.

En México, la capacidad tributaria estatal en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) permaneció estancada desde la mitad del S.XX, hasta por los menos todo el período de estudio de este trabajo de investigación (1982-2018), espacio de tiempo a partir del cual ha disminuido la capacidad del gobierno para intervenir en la economía aumentando la desigualdad de ingresos. Las alternativas para solucionar de fondo estos hechos han sido archivadas o incluso no se ha reconocido la magnitud de esta situación, principalmente por diferencias teóricas. Es por esto que, el objetivo que se pretende en esta investigación es analizar las causas históricas y prácticas de la regresividad del sistema fiscal mexicano durante el período de 1982 a 2018, es decir, desde la introducción del neoliberalismo en México hasta la conclusión de la presidencia de Enrique Peña Nieto en 2018, con la finalidad de hacer notar la necesidad de emprender una reforma fiscal acorde con las necesidades de la sociedad mexicana, que se caracterice por ser progresiva y con

mayor justicia redistributiva, entendiéndose que los impuestos deben ser proporcionales al nivel de ingresos, lo que impactaría en una mejor distribución de la riqueza. De manera particular, se analizará la progresividad o regresividad del sistema fiscal mexicano, tomando como base los dos principales tipos de impuestos: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), quienes han sostenido gran parte del gasto del gobierno. Asimismo, se pretende determinar que la desigualdad de ingresos lejos de haber sido solucionada por la estructura tributaria, se acentuó. Por lo que se sostiene, que es necesaria la introducción de una reforma fiscal en el México contemporáneo, obligación que se ha vuelto prioritaria como una solución a la desigualdad de ingresos de la población y al bajo crecimiento económico que se generó como saldo del período neoliberal. Dicha reforma debe ir más allá de la recaudación tributaria, es decir, no limitarse al incremento de tasas o creación de impuestos, sino impulsar la progresividad impositiva y la redistribución de los ingresos; para ello, es necesario tomar en consideración las modificaciones fiscales ejecutadas en las últimas décadas, especialmente para el caso del ISR y del IVA, y el impacto que estas han tenido en la desigualdad y la progresividad, así como una reevaluación histórica de los impuestos en México.

En este sentido, la pregunta básica que guía el trabajo de investigación es la siguiente: ¿Cómo lograr que la política fiscal colabore con mayor intensidad en el crecimiento económico del país?, se considera que la mejor forma de fomentar la redistribución del gasto, la progresividad impositiva y la recaudación tributaria, es a través del fortalecimiento del ingreso de las familias, ya que a través de una mejor recaudación tributaria existiría un incremento de recursos, que serían destinados a mayor consumo, mayor dinamismo de la economía y nuevamente mayor recaudación, en un círculo virtuoso, teniendo como complemento un eficiente gasto público, ya que la disparidad de las aportaciones de los contribuyentes es consecuencia de la desigualdad de ingresos que existe en la sociedad; de tal forma, son los estratos de menores ingresos quienes aportan una mayor proporción de impuestos. Por otra parte, en cuanto al federalismo fiscal, al ser un mecanismo de coordinación entre el gobierno central y las entidades federativas, debe existir mayor

margen de maniobra para los gobiernos subnacionales, pues en la actualidad predomina la poca libertad de la política tributaria estatal, ausencia de control de endeudamiento y traslado de obligaciones al futuro, así como ausencia de incentivos para la generación de recursos propios.

Para analizar los conceptos principales de la política fiscal y tener un acercamiento a las incógnitas planteadas anteriormente, la base de esta investigación está dada principalmente por Nicholas Kaldor (1963 y 1971), quien proporciona un marco teórico general sobre el tipo de impuestos, y su importancia en los primeros años de la segunda mitad del siglo XX, dando incluso recomendaciones al gobierno mexicano de aquel tiempo. Se retoman también algunos de los aspectos del keynesianismo (1943) y sus derivaciones más contemporáneas como es el caso de Joseph Stiglitz (2000). Para el caso mexicano, se toman en cuenta a escritores como: Enrique Cárdenas (1996), por su análisis del recorrido histórico de los impuestos en la segunda mitad del S. XX; Marcela Astudillo (2001 y 2005) por sus destacadas contribuciones al tema del federalismo, al igual que Carlos Tello (2015), quien además aportó al análisis histórico el de las finanzas públicas, y finalmente Emilio Caballero (2006, 2012) al sintetizar los aportes del keynesianismo.

El trabajo de investigación se encuentra dividido en cuatro capítulos: en el primero, se abordará teóricamente la importancia de la recaudación por parte de un Estado moderno, así como la diferenciación de los tipos de impuestos; en el segundo, se tomarán en cuenta los antecedentes históricos de la política fiscal en México, de finales del S. XIX a inicios de la década de 1980; en el tercero, se hablará de la organización institucional fiscal, la evolución tributaria de inicios de la década de 1980 a 2018, y el federalismo fiscal. Finalmente, el cuarto capítulo se dedicará al desarrollo estadístico sobre la desigualdad y la progresividad del sistema fiscal mexicano, con la finalidad de sustentar la necesidad de una reforma fiscal para el México moderno.

CAPÍTULO 1

APROXIMACIÓN TEÓRICA SOBRE LA IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS Y LA POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO.

En este capítulo se exponen los diversos enfoques teóricos sobre la importancia que tienen los impuestos para la hacienda pública, que, mediante la política fiscal estatal puede posibilitar la recaudación de ingresos y mejorar con ello la eficiencia y justicia dentro de la economía. Se analizarán también, las diferentes categorías de los impuestos, tanto directos como indirectos, con base en la concepción teórica de algunos de sus principales expositores teóricos tales como: Keynes (1943), Kaldor (1963) y Stiglitz (2000).

1.1 Importancia de los Impuestos y de la política fiscal como vía recaudatoria del Estado.

En todas las formaciones sociales de la civilización humana, desde las más antiguas hasta las más actuales, los impuestos han jugado un papel muy importante para el mantenimiento y la propia sobrevivencia de los Estados nacionales, siendo la manera más expedita para allegarse de una fracción de los recursos materiales y económicos de la sociedad civil. La recaudación de los impuestos se ha destinado principalmente al sostenimiento financiero de las instituciones, a la creación de infraestructura, al fomento de la actividad económica, así como para el mantenimiento de la estructura de la organización social y del bienestar público, entre otras. A lo largo de la historia se pueden observar la implementación de los más variados impuestos en diversas partes del mundo, por ejemplo: desde la cantidad de ventanas que tenía una casa, hasta la cantidad de animales domésticos pertenecientes a una familia, así como la grabación a la actividad productiva, a la extensión del terreno cultivable, a las actividades comerciales, por ser extranjero, etcétera, muchas de las veces con escasa o nula regulación, o acuerdo social. De tal suerte que cada Estado nacional, para sostener el control de todas las actividades susceptibles de convertirse en fuentes de ingresos, ha tendido a

programar una estructura impositiva destinada a grabar los diferentes estratos de la sociedad civil (Pardinas, 2005, págs. 26-36).

En la actualidad, bajo los gobiernos de todo corte político, los impuestos siguen siendo un recurso muy importante de sus finanzas públicas, en tanto que representan las contribuciones que se recaudan de toda la sociedad, con carácter obligatorio, con la promesa de garantizar los servicios públicos necesarios para su propia reproducción. Desde el punto de vista de la percepción del individuo, el pago de impuestos puede ser una obligación que se puede atender con diligencia en tanto a cambio se recibe seguridad, bienestar y servicios públicos por parte del Estado, pero puede ser considerado un lastre cuando no se obtiene esta retroalimentación.

Los impuestos, por lo tanto, deben ser retribuidos a la sociedad en forma de gasto público en temas de seguridad, soberanía nacional, salud pública, educación, empleo, combate a la pobreza, obras públicas, fomento de la actividad económica, y pago de la deuda pública, entre otras. Por lo tanto, la recaudación de impuestos y su gasto deberían servir, por lo menos en teoría, para promover el crecimiento económico de un país subsanando las diferentes necesidades de sus contribuyentes. En este sentido, los impuestos cobran una importante relevancia para el buen mantenimiento y regulación de cada sociedad que aspira al desarrollo y al bienestar.

Los Estados modernos se valen de un instrumento institucional como es la Política Fiscal, para administrar, programar, diseñar, gestionar, regular y supervisar la estructura impositiva de un país, siendo esta una rama de la acción del cuerpo de gobierno, encargada de la gestión de los recursos provenientes principalmente de los impuestos, y de otras formas de financiamiento, como el endeudamiento público. Sin embargo, la función de la Política Fiscal va más allá de la simple recaudación de ingresos, ya que su función principal es modificar las variables macroeconómicas, tales como el empleo, la inflación, el endeudamiento, la estabilidad económica, el ahorro y el consumo, además de servir de amortiguamiento en los ciclos económicos, a través de las modificaciones en la estructura de los impuestos y el gasto público. Por ejemplo, la política fiscal, a través

de incentivar una mayor igualdad en la distribución de los ingresos, impactaría en el aumento del gasto de las familias y las empresas y, por tanto, del consumo mismo.

De esta manera, mantener políticas fiscales sanas que beneficien a la sociedad en su conjunto, es esencial para mantener la paz, pues históricamente se puede observar que existen disputas cuando la ciudadanía percibe que hay poca correspondencia entre el cobro o aumento de los impuestos, y el beneficio que recibe de éstos¹. En la actualidad, el tema de los impuestos se ha establecido en el marco del contrato social y la legalidad, es decir, por medio de acuerdos entre los contribuyentes y el gobierno, buscando que gradualmente exista una mayor transparencia y mecanismos de rendición de cuentas de forma obligatoria y asegurada por la Constitución de cada país. La Política Fiscal es el instrumento institucional mediante la cual se establecen las normas y reglamentos que legalizan el cobro de los impuestos; la proporción, periodicidad y sectores que deben gravarse, las instituciones públicas encargadas de recaudarlos y gestionarlos de manera social, y su reconversión en gasto público. De esta manera, la capacidad de recaudación de un Estado dependerá de que tan efectiva sea su Política Fiscal.

1.2 Las dos grandes categorías de impuestos, de acuerdo con Keynes, Kaldor y Stigitz: Impuestos directos e indirectos

En este apartado se desarrollarán las ideas de John Maynard Keynes (1883-1946), Nicholas Kaldor (1908-1986) y Joseph Stiglitz (1943), en torno a los componentes más importantes de la política fiscal: los diferentes tipos de impuestos, la

¹ Por ejemplo, como lo sucedido en Estados Unidos de Norteamérica en 1776, que debido a los excesivos impuestos que la corona británica impuso a las 13 colonias norteamericanas, fue una de las causas que dieron lugar a la declaración de Independencia que formó una nueva nación: los Estados Unidos de Norteamérica. Mientras que la Revolución Francesa fue provocada en gran parte por los incrementos autoritarios en los impuestos; o las guerras napoleónicas, que generaron la necesidad de la obtención de mayores recursos en el Reino Unido y fomentaron la creación de un antecesor del impuesto sobre la renta (Pardinas, 2005, págs. 50-60).

conformación del sistema tributario, sus efectos y progresividad. Aun cuando estos tres autores comparten la idea de la importancia de la necesidad y utilidad de los impuestos, llegan a conclusiones distintas, en cuanto a su magnitud, la forma de aplicación y los mecanismos que deberían insertarse para incrementar no solo la recaudación de los gobiernos, sino también el bienestar de los miembros de sus economías. Sin embargo, convergen en la idea de que una Política Fiscal bien aplicada tiene el potencial de redistribuir la riqueza entre todos los miembros de la sociedad, que destinará una parte de estos nuevos ingresos hacia la demanda de bienes y servicios, fomentando así la producción, la inversión, el empleo y el crecimiento.

Cabe aclarar que, aunque existe un conjunto amplio de bienes y servicios que pueden ser susceptibles de tributarse, como alimentos y bebidas, productos de entretenimiento, adquisición de bienes inmuebles o vehículos automotores, entre otros, no en todos los casos estos pueden ofrecer las mismas oportunidades de ingresar recursos a las arcas de la Hacienda Pública ni de beneficiar a determinados sectores, debido a las características particulares que tienen, por los efectos que generarían, por las particularidades de cada nación o sector productivo, por la diferenciación entre su progresividad y regresividad, es decir, por la proporcionalidad entre el aumento de ingresos y el pago de impuestos. Por otra parte, los tributos pueden clasificarse en dos categorías: impuestos directos e impuestos indirectos; ambos cuentan con diferentes atribuciones, efectos y características, aunque comparten el objetivo de recaudar recursos para financiar al Estado.

1.2.1 Impuestos directos

Los impuestos directos principalmente gravan a los ingresos provenientes del trabajo y del capital, la labor de las empresas extranjeras, la inversión y los recursos de origen agrícola, por lo que tienen repercusiones en la oferta del trabajo, la inversión, la producción, el ahorro y la educación, al desincentivar estas actividades con impuestos altos dejan de ser redituables. Por este motivo, la elaboración de impuestos debe hacerse cuidadosamente y generar un ambiente en el que las condiciones económicas resulten favorecidas.

Por su forma de recaudación: *“los impuestos directos deben repartirse entre los Estados en función de su población”* (Stiglitz, 2000, pág. 476), al considerar a un estado federal, como el caso de México, hecho que se apreciará en el capítulo 3. Por su parte, Nicholas Kaldor (1963) consideraba a los impuestos directos como necesarios y aplicables en todas las formas posibles, siempre y cuando se mantuviera la eficiencia de la recaudación. Asimismo, Keynes pone como ejemplo de esta categoría de impuestos a los que gravan *“al ingreso, los impuestos sobre las ganancias del capital, los impuestos sobre herencias y otros similares”* (Keynes, 1965, pág. 91).

1.2.1.1 Las diferentes formas del impuesto al ingreso

Los ingresos se definen como todas las entradas de dinero que percibe un individuo, conjunto de individuos, como lo puede ser una organización empresarial, o un gobierno. La presencia de los ingresos en todo ámbito de la economía y en prácticamente todos los individuos, de forma directa o indirecta, permite que sea uno de los elementos idóneos que usa el Estado para recaudar impuestos, dada su amplia base. Algunos de los impuestos al ingreso más importantes son a las propiedades, a la actividad empresarial extranjera, a la inversión, a la agricultura y al trabajo.

Kaldor por su parte, toma como equivalente del ingreso, a la tenencia de propiedades. De esta forma dado que en muchos países el impuesto sobre la renta se cobra solo a un pequeño sector de la población, entonces una forma de lograr que se extienda a más personas es por un impuesto evaluatorio del valor de la propiedad, ya que es más difícil ocultar las propiedades que la renta. Este impuesto sobre la renta eficiente debería incluir a los beneficios del capital, la renta de dividendos o intereses, la renta de propiedades, y el ingreso de la familia como unidad económica, pero con diferenciaciones según la situación de cada familia, así como caracterizarse por ser simple y moderado (Kaldor, 1971, págs. 265-269).

Respecto a los impuestos a las empresas extranjeras, Kaldor señala que los impuestos a empresas extranjeras, al interior de naciones en vías de desarrollo, como las de América Latina, deben ser muy cuidadosos, pues éstos no deben

resultar excesivos, pues se corre el riesgo de ahuyentar estas inversiones que resultan necesarias para el desarrollo nacional, pero tampoco debe de exentarse de impuestos a este sector, que de por sí ya cuenta con un amplio conjunto de beneficios de otras clases. Por esto, el método idóneo para hacer tributar a estas empresas es un impuesto sobre los beneficios procedentes de las operaciones locales, para invertir y producir, pues la recaudación aumenta en relación directa con el incremento de las ganancias y no pagarían nada en la medida en la que no obtengan beneficios. Además, puede imponerse un derecho aduanero que, aunque no sea el mejor medio, puede incorporarse a los impuestos generados en operaciones locales, con la finalidad de maximizar los ingresos fiscales, asegurándose de que, como se mencionó anteriormente, no afecte a las exportaciones principalmente (Kaldor, 1971).

Son diversos los problemas que aquejan a las naciones en vías de desarrollo con la finalidad de mantener al capital extranjero al interior de sus economías, pero también de recaudar la cantidad suficiente y redistribuirlo a la población, por lo que debe dedicarse un apartado para explicar el por qué los Estados nacionales deben de ser cuidadosos en la estructuración y organización de sus políticas fiscales, tal como se verá en el capítulo 2, cuando Kaldor explique el caso de la organización tributaria en países subdesarrollados, enfocado en América Latina especialmente en México.

En tercer lugar, los impuestos a la inversión se dan por medio de la tasa de interés, generando efectos distributivos o no: un aumento de ésta inhibe la inversión; por el contrario, si se mantiene constante la eficiencia marginal de capital y la propensión marginal al consumo, una reducción en la tasa de interés genera las condiciones para que se desarrolle eficientemente el incremento en el producto, la inversión, el empleo y el ahorro. Al respecto, Caballero, con fundamento en lo señalado por Keynes, señala que: *“entre mayor sea la tasa de interés, mayor será el costo de mantener el dinero líquido para buscar una probable ganancia futura (por lo que) la tasa de interés no es el premio por la espera, sino por atesorar”* (Caballero E., 2006, pág. 119). Sin embargo, es claro que para mantener las metas fijadas en el incremento del empleo y del ingreso, esto debe estar acompañado de una adecuada

política monetaria y un estado de certidumbre y confianza. Esto se fundamenta en que la política monetaria desplaza a la izquierda la curva de la tasa de interés y la reduce, aumentando a la vez la oferta monetaria para evitar que la tasa de interés suba. Posteriormente, sin tener cambios en la eficiencia marginal de capital, es el incremento en la inversión el que desencadena crecimiento del empleo y la inversión; finalmente, el aumento en los ingresos genera que la nueva oferta monetaria crezca, generando a su vez un aumento en la tasa de interés. Se puede revertir esto si se incrementa la oferta monetaria, buscando que no llegue al punto de generar presiones especulativas para aumentar la preferencia por la liquidez y que intenten contrarrestar los efectos de la política monetaria. Para los efectos en un impuesto en la eficiencia marginal de capital, se considera que, dado que la inversión está determinada por la eficiencia marginal de capital, estos dependen de las expectativas de rendimiento probables y el precio de oferta de la inversión misma.

Por su lado, con la finalidad de incentivar a otros sectores, se puede generar la introducción de un impuesto al ingreso y su posterior gasto público, pensado en forma redistributiva, lo que fomentaría el incremento de la eficiencia marginal de capital, dado que se permitiría a los agentes un mayor intercambio comercial futuro, mayores rendimientos probables de bienes de capital y un incremento en la eficiencia marginal de capital, generando un incremento en inversión real corriente, en un círculo virtuoso, pues el contar con mayores ingresos en los agentes de menores ingresos, a través del gasto público, genera un mayor dinamismo comercial, arrastrando positivamente a la inversión, la producción y la eficiencia marginal de capital. Sin embargo, no solo basta la introducción de dicho impuesto, sino que debe ir acompañado de eficiencia marginal de capital y de la inversión. De encauzarse adecuadamente, éste fomenta el producto, a través de la ya mencionada inversión, si el gobierno fomenta confianza y mejora las expectativas, combatiendo las acciones propias de los especuladores (Caballero E., 2006, pág. 126 y 127).

De otra parte, una política que fomenta el ahorro fomenta a su vez la inversión y viceversa. Sin embargo, en algunos casos se imponen impuestos al ahorro, pero se

contrarrestan con una subvención en la inversión. Dado que se considera que el ahorro es una precondition de la inversión, Stiglitz asume que, aunque se tomen recursos del ahorro, no en todos los casos se desincentiva a la inversión, ya que las empresas no solo obtienen rendimientos por la inversión nacional, sino también la inversión que existe en el extranjero y en bienes inmobiliarios, que escapan de algunos impuestos al interior de la nación. En tanto, la subvención a las inversiones dirigida a las empresas de nueva creación o antiguas, pero de una importancia estratégica, puede generar incentivos para que aumenten su cantidad y calidad, resultando en grandes efectos redistributivos para el consumidor, que tendría bienes y servicios a un menor precio.

Es por esto por lo que Stiglitz señala que hay motivos suficientes para considerar que los ingresos provenientes del capital no deben gravarse, pues se tiende a reducir el ahorro y la inversión, mientras que la exención de impuestos a la inversión puede usarse para incentivar la inversión e incrementar la cantidad y la calidad de los productos. De forma empírica, afirma que: *“actualmente, en la economía de Estados Unidos (que es una gran economía abierta) los impuestos sobre el ahorro provocan una reducción de la inversión...”* (Stiglitz, 2000, pág. 645 y 646), de modo que propone un impuesto al ahorro contrarrestado por una deducción fiscal a la inversión, que gozaría de efectos redistributivos por los motivos mencionados antes.

En cuanto a los impuestos agrícolas Kaldor afirma que esta actividad resulta estratégica para el desarrollo de las economías, por lo que una serie de incentivos inducidos por parte del Estado, tienen el potencial de reactivar el sector. De esta forma, pese a que la costumbre por siglos ha sido que los recaudadores de impuestos reciban una cantidad determinada de tributos por hectárea cultivada, el resultado de esto es un impuesto que recauda una mayor proporción de recursos de los sectores menos acaudalados y proporcionalmente menos de aquellos que cuentan con mayores ingresos o terreno cultivable en este caso, afectando más a los primeros, lo que es denominado como impuesto regresivo. Por esto, se propone que el impuesto se cobre exclusivamente al sector con alto poder adquisitivo, de una forma progresiva, para que los pequeños productores puedan crecer sin el peso de los impuestos. Así, se logra de todas formas una eficiente recaudación, aunque

claramente no queda eximido de quejas por parte de los grandes productores. Para que se den los resultados esperados, debe evaluarse correctamente a los sujetos dispuestos a pagar este impuesto, debe hacerse una visita periódica, a fin de corroborar en qué condiciones y cuánto se está produciendo, las cantidades que puede o no pagar, ya sea por las condiciones climáticas que pudieran haber modificado la producción, por el tamaño de las parcelas cultivables o por cualquier otra cualidad del suelo. Sin embargo, para evitar que existan individuos que aprovechen y disminuyan su producción a propósito para evitar el pago de impuestos, se les impondría una sanción. De esta forma, se establecería un sistema de beneficios e incentivos para los individuos que produzcan más, así como de castigos y sanciones para los que decidan detener el progreso agrario por decisiones personales (Kaldor, 1971, pág. 282 y 283). En tanto, los grandes propietarios tendrían incentivos para deshacerse de parte de sus terrenos, mientras que los pobres los obtendrían, teniendo una redistribución de la tierra y, por lo tanto, de los ingresos provenientes de la misma. Esto, por supuesto, es una medida que puede incluirse en una reforma fiscal importante, que debería de ir acompañada no solo de esta clase de impuesto, sino de ajustes a los otros directos, así como la introducción de los llamados tributos indirectos.

Finalmente, los postulados keynesianos consideran como ingreso proveniente del trabajo a las rentas recibidas provenientes de la actividad económica y del trabajo humano, siendo el salario el que mejor lo ejemplifica. Keynes señala que el trabajo humano es fundamental, porque *“cuando aumenta la ocupación (es decir, el trabajo) aumenta también el ingreso global real de la comunidad”* (Keynes, 1943, pág. 35). Por tanto, el trabajo es uno de los impuestos más importantes, porque se considera como universal, al incidir en prácticamente toda la población, de forma directa o indirecta. En diversas naciones, como es el caso de México, se usa el Impuesto sobre la Renta (ISR), el cual toma en cuenta a los ingresos provenientes del trabajo y los provenientes de las actividades de grupos u organizaciones con fines lucrativos, a través del reconocimiento de las personas físicas (familias) y personas morales (empresas), respectivamente. Sin embargo, ambas diferenciaciones de

personas han llegado a tener una diferente tasa tributable y, por tanto, diferentes efectos en la desigualdad de ingresos, hecho que se hará evidente en el capítulo 4.

Al respecto, Stiglitz supone que, en el pago de un Impuesto sobre la Renta, dos individuos que tienen la misma renta a lo largo de su vida deben pagar la misma cantidad al fisco, de modo que debería considerarse equivalente, siempre y cuando otras personas con diferentes rentas paguen cantidades distintas a las de los dos primeros individuos, resultando de esta forma más fácil determinar un impuesto progresivo, porque aquél contribuyente que obtenga mayores rentas deberá pagar más impuestos y el que tenga menos, deberá aportar una menor parte de sus recursos (Stiglitz, 2000).

1.2.1.2 Efectos del impuesto al ingreso

Dadas las características de los impuestos directos, la imposición de un tributo al ingreso tiene el potencial de modificar otros aspectos macroeconómicos, tal como es la distribución del ingreso, la demanda de bienes y servicios o el consumo. De tal manera, si la economía se sitúa por debajo del nivel de pleno empleo², un impuesto al trabajo no afectaría la oferta de empleo, pues habría trabajadores desempleados suficientes dispuestos a laborar con ese ingreso neto menor, de modo que la imposición de un tributo de esta clase no afecta a la producción tampoco, al menos no de forma directa (Caballero, 2006, págs. 109-111).

Respecto a la propensión marginal al consumo, definida como el incremento del consumo cuando crecen sus ingresos, tiene dos efectos en la teoría:

- Si la propensión marginal al consumo está entre cero y uno, la distribución del ingreso es más equitativa en la medida en la que se acerque a la unidad y menos justa cuando se aproxime al cero. En el primer caso, cuando se aproxima a cero, se dice que existe desigualdad extrema en el ingreso de los individuos, mientras que el segundo implica que es un impuesto progresivo, que toma mayores recursos del sector más acaudalado y que lo redistribuye

² Pleno empleo hace referencia al estado de la economía en que todos los individuos de un país en edad, condiciones y deseos de laborar, efectivamente lo realizan.

de una forma eficiente entre la sociedad, por lo que fomenta un incremento en el consumo, el empleo, el producto, el ingreso y el ahorro nacional e individual.

- El impuesto al ingreso de capital, por su parte, generaría una reducción de la tasa de interés real, provocando desincentivos a invertir en el sistema financiero y optando por preferir la circulación de dinero en la economía, pero sin influir directamente en la propensión marginal al consumo en el corto plazo o a menos que se den cambios exagerados en dicha tasa de interés, ya que el grueso de la sociedad no define sus hábitos de consumo con base en las fluctuaciones en la tasa de interés real; no obstante, tiene el potencial de incrementar la inversión física, tal como se planteó líneas arriba. Esto se explica por la ecuación $C^d = PMgC (1-t) (y^s)$, lo que implica que el consumo se define por la relación entre la propensión marginal al consumo y el ingreso, que encuentran una disminución con la introducción de un impuesto al ingreso (Caballero, 2006, págs. 111-116).

Por lo tanto, en la práctica, el efecto que tenga este impuesto al producto depende exclusivamente de su forma dual o recíproca, es decir, de la forma en que se use por parte del Estado en forma de gasto público. Si se destina al gasto corriente, o al pago de la deuda, esto reduciría la propensión al consumo, al consumo agregado y a la demanda efectiva, provocando una caída en la producción, el empleo, el ingreso y el ahorro privado. Si se destina a gasto de capital, aumenta la demanda efectiva, el empleo, el producto y el ingreso, pero solo en el caso que la economía se encuentre por debajo del pleno empleo y en uso total de sus capacidades productivas. Con este último fenómeno, se da una redistribución del ingreso, reduciendo la tasa de interés, y un incremento en la capacidad tributaria por mayor dinamismo en la actividad económica.

1.2.2 Impuestos indirectos

Un impuesto indirecto es aquél tributo que recauda el Estado proveniente del consumidor final pero que se paga a través de un intermediario, por lo que goza de

mayor facilidad de recaudación, dado que su inclusión está presente en el precio del bien o servicio y su cobro no suele percibirse en el consumo del ciudadano común; al mismo tiempo, resulta más complicado verificar que el agente que tiene la obligación legal de hacerlo es quien efectivamente termine haciéndolo, ya que una de sus desventajas es la propiedad de traslación, que es simplemente el hecho de pasar un impuesto de una persona a otra, según lo que señala Stiglitz (2000). Para Kaldor, son un mecanismo ideal para recaudar y distribuir la riqueza de la nación de una forma más equitativa y eficiente, mientras que los directos no son fáciles de administrar, excepto si se realiza sobre un impuesto progresivo a bienes raíces, que se basen según la capacidad de pago de cada contribuyente (Kaldor, 1971).

Los impuestos indirectos más frecuentes son los que se aplican sobre los bienes de consumo masivo, medida que suele ser antipopular ya que afecta de una forma asimétrica a los distintos sectores de la sociedad. Entre estos, tal y como señala Kaldor, se incluyen los impuestos sobre productos y materias primas, los impuestos aduaneros, los impuestos sobre todas las etapas de las ventas, y el impuesto al valor añadido.

En seguida se señalarán las ventajas de cada uno de ellos:

- Los impuestos sobre productos y materias primas son una fuente importante de ingresos tributarios, ya que se requieren en todas las etapas de la producción y en todos los estratos sociales, de modo que, aunque se tengan estos impuestos con tasas relativamente bajas, la recaudación podría resultar suficiente.
- Los impuestos aduaneros son fáciles de cobrar tributo por los bienes que traspasen las fronteras, beneficiando además a los productores nacionales. En muchos casos, las empresas que importan materias primas son de capital extranjero, por lo que es un buen método cobrarles impuesto por esta vía, teniendo en consideración que no debe desincentivarse su actividad lo suficiente como para que retiren su capital y que, principalmente, la capacidad exportadora nacional se vea mermada.

- Los impuestos sobre todas las etapas de las ventas es un impuesto general sobre la comercialización, tiene el potencial de tenerse en todas las etapas de producción y distribución. La consecuencia es su impacto en las economías de escala, que pueden no ser tan eficientes como el reparto de la producción entre diversas empresas, mientras que su evasión produce inequidades y pueden ocultarse más fácilmente datos sobre sus actividades, y finalmente.
- El impuesto sobre el valor añadido consta de una tasa sobre las ventas, descontadas las compras en cada empresa. Es un impuesto sobre la renta bruta generada por cada firma, una especie de impuesto sobre las ventas.

En contraste, establecer un impuesto indirecto, pese a los beneficios que el autor señala, no resuelve todos los problemas por sí mismos, sino que se debe identificar qué se busca, a qué individuos se va a establecer el impuesto, las tasas y los bienes o servicios seleccionados, así como asegurar que la recaudación provea de los recursos suficientes para lograr que se tenga una buena redistribución del ingreso.

Kaldor menciona dos casos de impuestos indirectos que no resultan ser las mejores alternativas: el primero es sobre productos de lujo que, aunque indudablemente es progresivo en su recaudación y redistribución de la riqueza, tiene la problemática de que goza de poca recaudación fiscal, por lo que no resulta efectivo. Por otro lado, un impuesto que tiene constancia y grandes niveles de recaudación en el caso de bienes y servicios de primera necesidad, tiene como origen la pérdida de consumo privado, e incluso poca equidad en la futura distribución (Kaldor, 1963).

Stiglitz opina que debido a que los impuestos indirectos recaen principalmente en actividades de consumo, estos pueden tener efectos negativos principalmente en la producción y el consumo, ya que si sostenemos que la mayoría de los bienes y servicios muestran caracterizarse por una elasticidad-precio de la demanda³, la reducción en el consumo a causa de un incremento en el precio de los bienes y servicios, por la introducción de un impuesto, genera una reducción en la demanda

³ La elasticidad-precio de la demanda es la relación entre un cambio porcentual de la demanda de un bien frente al cambio porcentual en su precio, es decir que, a un incremento en el precio del bien, menor será el nivel de consumo de ese mismo. (Varian, 2007, pág. 278)

efectiva y no permite mantener el nivel de producción original (Stiglitz, 2000, pág. 563).

1.2.2.1 Impuesto a las ventas

Por su parte, Stiglitz menciona un conjunto de impuestos indirectos presentes en algunos países:

los principales impuestos indirectos son los aranceles aduaneros sobre las importaciones de bienes⁴; y los impuestos sobre consumos específicos, que se gravan sobre bienes como el servicio telefónico, los viajes en avión y los bienes de lujo⁵. (Otros) también establecen un impuesto sobre las ventas, que es un porcentaje fijo sobre todas las ventas al por menor de una amplia variedad de bienes. En algunos (...) están exentos los alimentos, mientras que en otros la variedad de exenciones es más amplia. En muchos países, en lugar de establecer un impuesto sobre las ventas al por menor, existe un impuesto sobre el valor añadido: el valor añadido en cada fase de producción es la diferencia entre el valor de las ventas y el valor de los factores (excluido el trabajo) comprados (Stiglitz, 2000, pág. 477 y 478).

De esta forma, los impuestos a las ventas son aquellos que se establecen como un porcentaje establecido sobre la actividad mercantil y su costo es añadido al precio, de modo que su pago se reparte entre el vendedor y el comprador o se traslada hacia los consumidores de este bien o servicio. En este rubro, pueden darse variantes, como un impuesto a las ventas minoristas, exenciones a algunos sectores o bienes en específico, o agregar más características a este, como en el caso del impuesto al valor agregado, que añade un porcentaje de sobreprecio en cada etapa de la producción; la diferencia entre un impuesto sobre las ventas y un impuesto al valor agregado es que, en el primero, el tributo es introducido exclusivamente en la última etapa, mientras que al segundo se le añade en cada fase de la producción y distribución, hasta llegar al consumidor. De tal forma, el impuesto al valor agregado es uno de los impuestos con mayor capacidad de recaudación, aunque no se caracteriza por ser progresivo ni por redistribuir la riqueza. Por lo tanto, para Stiglitz, los Impuestos sobre las Ventas tienen mayor facilidad en resultar regresivos, dado

⁴ En la actualidad, los aranceles no son el medio más común por el que puedan recaudarse impuestos, debido a los compromisos comerciales con la Organización Mundial del Comercio (WTO, por sus siglas en inglés), así como por tratados particulares entre países.

⁵ Los impuestos a bienes de lujo, aunque resultan ser los más progresivos, también son los que menos recaudan, debido a que es un porcentaje muy reducido el que usa esta clase de productos.

que el consumo de todos es distinto y la parte de su renta que ocupan en este rubro varía según su nivel de ingresos, de modo que el impacto que tiene en los de mayor ingreso es menor, teniendo aún una parte de su ingreso para destinarla al ahorro.

1.3 Otras consideraciones sobre los impuestos

Ya que se ha hablado de algunos de los impuestos más usados en el mundo contemporáneo, desde los postulados de Keynes y Stiglitz, así como la propuesta de Kaldor de reintroducir un impuesto agrícola, pueden tomarse en cuenta también algunas otras consideraciones sobre los impuestos, tales como la incidencia, la inflación y la depreciación, al momento de estructurar una reforma fiscal o modificaciones a la existente.

1.3.1 Tributación doble

Aunque armar un sistema fiscal debe hacerse con cuidado buscando que los contribuyentes resulten lo menos afectados en lo posible, en cierto momento la tributación resulta ser doble, pues con la enorme cantidad de impuestos que puede haber en una nación, de una forma u otra se llegan a combinar. Dado que para las cuentas nacionales se debe considerar como equivalentes a la producción con el consumo, entonces un Impuesto al Valor Añadido es equivalente con el Impuesto sobre la Renta; en el mismo sentido, un Impuesto al Valor Añadido es un tributo que se agrega en cada etapa de la producción, por lo que resulta ser prácticamente igual a un Impuesto sobre las Ventas, siendo nuevamente equivalente con el Impuesto sobre la Renta. En algunos países, el Impuesto al Valor Añadido está presente en un amplio conjunto de bienes, excluyendo a los bienes de inversión, de modo que este tributo es equivalente a un Impuesto al Consumo (Stiglitz, 2000, pág. 612).

1.3.2 La incidencia

La incidencia, en términos generales (no económicos), se refiere a la influencia que produce un fenómeno o una acción sobre un objeto o sujeto repercutiendo o alterando su comportamiento. Por lo tanto, la incidencia en los impuestos describe cual es el agente que paga realmente el tributo, independientemente de si es su

obligación legal o no. Esta situación es ambigua y no es posible determinar efectivamente quien paga o no, porque el Estado lo permite al no imponer mecanismos legales más rigurosos para evitarlo y porque en la práctica es complicado verificarlo. Por ejemplo, un impuesto sobre emisiones de contaminantes que debe ser dirigido a los productores para reducirlas, puede ser compartido o pagado por los consumidores de estos bienes, ya que aunque son los productores los que deben endosar el cheque al Estado, pueden decidir incluir el valor de este impuesto en el precio de venta al consumidor, proceso conocido como “hacia adelante”, o reducirlo en el salario de sus trabajadores, o “hacia atrás” para mantener márgenes de ganancia más que aceptables; este fenómeno puede encontrarse con más facilidad en los monopolios. Por el contrario, un impuesto dirigido de forma indirecta a los consumidores debe ser recaudado por los productores, pero pueden decidir absorber una parte del tributo y disminuir sus beneficios, a cambio de mantener precios atractivos a los consumidores, para no disminuir sus ventas; este fenómeno tiene mayor probabilidad de que ocurra en los mercados de competencia perfecta o alguno que se le acerque (Stiglitz, 2000, págs. 511-512 y 528-532).

En la contraparte, es decir, en el gasto público, un subsidio destinado a cierto sector puede tener mayores repercusiones en otro, como el caso de la inversión en la producción agrícola, con la finalidad de que el sector crezca y se convierta en un eje dinámico de la economía. Pero, a la par, al tener mejores medios de producción y aumentar la productividad, se reflejará en una disminución de los precios, lo que beneficia a los consumidores. En este ejemplo, la incidencia se reparte entre ambos tipos de agentes, los productores y los consumidores, resultando en una política exitosa. Es así que para la economía y el Estado resulta lo mismo si este señala que el impuesto va dirigido a consumidores o productores, pues es el mercado quien finalmente decidirá en quién estará la incidencia, es decir, quién será el que termine pagándolo o resulte beneficiado, independientemente de si el mandato del legislativo es que este se dirija exclusivamente a uno o a otro.

Tanto en la recaudación de impuestos como en el gasto público con recursos de origen impositivo, no necesariamente se mantiene la misma incidencia en el tiempo,

ya que estas condiciones se mantienen en constante cambio, al igual que la economía, por lo que no deben de omitirse estos cuestionamientos cuando se piensa en realizar una reforma fiscal que se enfoque en ser más progresiva en la práctica y no solo en la teoría. Por lo tanto, lo que debe subyacer al asunto es nuevamente el tema de la progresividad, pues, aunque oficialmente un impuesto con una tasa alta esté destinado al sector más acaudalado y tenga incidencia efectivamente para ellos, sin trasladarlo a alguien más, no necesariamente obtiene una proporción similar de ingresos entre los más acaudalados y los menos, como en el caso del Impuesto sobre la Renta, que pese a esto es reconocido como el mejor impuesto progresivo.

1.3.3 Depreciación e inflación

Como se ha mencionado antes, una estructura fiscal debe estar en constante movimiento y estar lista para adaptarse a todas las necesidades, por lo que debe considerarse el paso del tiempo y la relación que tiene con los bienes, insumos y mercancías en la economía; es por esto que, dado que el tiempo transcurre y los activos materiales sufren un proceso de deterioro, su valor no puede mantenerse constante hasta que su uso resulte obsoleto, por lo que tienen un proceso de depreciación anual, que depende de sus materiales, el tipo de uso, la intensidad y el ambiente en el que se utilicen. Para la maquinaria, usualmente se considera que en 10 años pierde su valor comercial, para vehículos automotrices este periodo se extiende a cinco años, mientras que para bienes inmuebles es de entre 20 y 50 años, según el tipo de material y su categorización (Secretaría de Gobernación, 2012).

Dado lo anterior y que sería un exceso de gravamen pagar impuestos por algo que pierde su valor constantemente, existen las deducciones por amortizaciones, que hacen estimaciones de la disminución del valor con base en establecer un estándar de depreciación económica según el tipo de bien, que puede ser distinto a su depreciación real y que las autoridades fiscales no tienen la certeza de cuánto es realmente. Estas deducciones por amortización son repartidas en los años, conforme pasan los años de vida útil del bien, permitiendo deducir el impuesto correspondiente en una parte proporcional al valor perdido en este periodo de vida

útil, es decir, si un bien cuesta 100 unidades monetarias y se deprecia totalmente en cinco años, en cada periodo anual tendrá un valor de 20 unidades menos, lo que resulta en un incentivo a la inversión, debido a que pueden comprar bienes que resulten más caros o más eficientes y que su depreciación real sea más larga respecto a lo que señalen las autoridades. Sobra decir que, ya que la autoridad fiscal no es experta en valuar los bienes, es uno de los mecanismos existentes para evadir impuestos, al borde de la ilegalidad.

En relación con esto, la inflación tiene un proceso similar, debido a que se da la reducción de valor en el tiempo, al igual que la depreciación. Dado que la inflación es el aumento constante y generalizado en el nivel de precios al interior de una economía, el resultado es la pérdida de valor de la moneda, porque el dinero que se tiene en la actualidad vale menos en el futuro y alcanza para adquirir una menor cantidad de bienes y servicios. De esta forma, cuando el nivel de precios se modifica con velocidad (inflación), es complicado para el fisco cobrar las cantidades correctas, ya que deben cobrar las cantidades reales y no las nominales. Es decir, si una persona obtiene ingresos que superan en 10% a los que obtuvo el año anterior, pero la inflación creció por encima de este porcentaje, se traduce en que este individuo perderá parte de sus ingresos, de modo que el fisco, si se ajusta a valores reales, deberá de cobrarle menos impuestos que el año anterior; en contraste, cuando sus ganancias crecen por encima del nivel de precios, entonces es necesario que pague una mayor proporción de sus ingresos (Stiglitz, 2000, págs. 642-645).

De esta forma, puede afirmarse que el sistema impositivo no es neutral y tiene influencia en la inversión, pues *“en algunas circunstancias los activos que tienen un rendimiento bruto positivo tienen un rendimiento negativo una vez deducidos los impuestos, lo que reduce los incentivos para invertir, mientras que en otros casos el sistema impositivo fomenta la inversión”* (Stiglitz, 2000, pág. 643). De este modo, tal como se ha reiterado, un sistema fiscal es un medio potente para modificar variables reales de la economía, en algunos casos perjudicando algunas para favorecer a otras.

Hasta ahora se ha abordado la importancia de los impuestos para generar el crecimiento económico, así como los diferentes tipos de impuestos que imperan en una sociedad moderna y los efectos que estos pueden tener en el comportamiento de los agentes económicos ante diversos incentivos o desincentivos. Ahora queda resolver las herramientas con que cuenta el Estado, a través de la política fiscal, específicamente cuando se ejecuta de forma contracíclica para fomentar el crecimiento de la economía.

1.4 El papel del Estado dentro del sistema fiscal

1.4.1 Componentes de un sistema fiscal: eficiencia, justicia y progresividad

Ahora bien, un sistema fiscal no implica únicamente determinar los bienes, servicios o los sectores a grabar, ni las tasas que se impondrán, sino que es un aparato que debe descansar sobre bases sólidas y que debe cumplir con cinco características o propiedades deseables, según Stiglitz (2000, pág. 483):

- **Eficiencia económica:** debe haber la menor interferencia gubernamental posible en la asignación de recursos de las empresas y las familias.
- **Sencillez administrativa:** deben existir las condiciones para que sea sencillo pagar impuestos para todos los miembros de la economía, además de relativamente barato.
- **Flexibilidad:** ante las posibilidades de cambio en cualquier circunstancia, el sistema tributario debe ser capaz de responder velozmente ante estos fenómenos.
- **Responsabilidad política:** cada individuo debe saber cuánto y por qué paga, considerando el cumplimiento de las promesas electorales cuando un candidato asciende al poder.
- **Justicia:** al reconocer que hay individuos con diferentes capacidades, debe existir justicia en el trato a cada uno de los agentes y a sus capacidades.

De los anteriores, destacan dos: eficiencia y justicia. La primera categoría, eficiencia, implica no perjudicar al mercado ni a los agentes que ahí realizan sus

transacciones, lo cual resulta complicado, pues los impuestos pueden fomentar distorsiones; entre éstas, se consideran las influencias en la conducta, los efectos financieros (como reducir el intercambio monetario y sustituirlo por relaciones de pago y canje en especie), los efectos organizativos (modificar el estatus legal de una institución, de forma que se evite la mayor parte de los impuestos), los efectos en el equilibrio general (en precios, cantidades e inversiones), y los costos administrativos, entre otros, que, como lo indica un comportamiento racional, deben enfocarse en maximizar sus utilidades, evitando la mayor cantidad de impuestos que les sean posibles.

Ante esto, los consumidores deben añadir conductas a su comportamiento, que no harían en ausencia de impuestos, tal como el efecto renta y el efecto sustitución. El efecto renta es un fenómeno que se experimenta ante el encarecimiento de un bien o servicio, en el que éste no tiene otra alternativa que reducir su consumo, mientras que el efecto sustitución se basa en que, con el aumento de precios a cierto producto, puede optar por adquirir un bien sustituto, que le proporcione un bienestar similar al producto encarecido.

Si bien la eficiencia económica es un tema delicado, pues demuestra que toda acción gubernamental afecta a los ciudadanos, al mercado y a los productores, son los tributos y su gasto los ejes que tienen como obligación principal el mejorar la asignación de recursos de la economía, de forma más justa e igualitaria, por lo que, aunque haya afectaciones a los precios relativos y al consumo, no deben empeorar ni acentuar los fallos del mercado.

En este caso, existen algunos efectos en los impuestos progresivos, como los incentivos de trabajar para los empleados de bajo ingreso para mantenerse en su puesto de trabajo, ya que pagan relativamente poco del Impuesto sobre la Renta (ISR), mientras que los individuos de altos ingresos pagan una mayor proporción de ISR, pues entre mayor sea la renta, suele pagarse una proporción más alta de impuestos, subsidiando de cierta forma las actividades de los primeros. Así, queda demostrado que no todos los impuestos generan efectos adversos, sino que proveen cierto equilibrio entre todos los participantes de una economía, buscando que la estructura tributaria sea el medio por el cual se mejore el bienestar colectivo,

afectando lo menos posible a otros. Existe un amplio conjunto de asignaciones de recursos que puede o no ser eficiente bajo esta regla, ya que el elevar los impuestos a los ricos y reducirlo en los pobres (estructura tributaria progresiva) no necesariamente disminuyen las inversiones, ni el crecimiento, mientras que la reducción de impuestos no implica como consecuencia que todos los individuos puedan ejercer un mejor gasto, llegando en este caso incluso a la regresividad, en la que la que los sectores de la población de menores ingresos pague una mayor proporción de su renta en pagar impuestos, que la de aquellos de mayores ingresos.

En segundo término, en la búsqueda de mayor justicia, una estructura tributaria progresiva debe fomentar que parte de la riqueza de los individuos con mayores ingresos sea distribuida a aquellas personas de menor renta, según sus necesidades, afirmación que no todos los autores comparten a esta política progresiva. Mientras Stiglitz considera que una función social de bienestar eficiente debe tomar más de quienes más tienen, los autores de corriente utilitarista señalan que la pérdida de utilidad de los individuos debe ser la misma para todos los miembros cuando se les quita una unidad de sus ingresos, lo que sería justo si todos los individuos tuvieran la misma renta. Están también los que optan por las ideas de John Rawls⁶ (1921-2002), quienes afirman que el bienestar debe considerarse a partir del sujeto con peor calidad de vida, enfocando los esfuerzos de política fiscal para elevar los tipos impositivos de todos los individuos, exceptuando al ubicado en el peor puesto, hasta que la redistribución pueda equilibrar el nivel de vida de todos los miembros de la economía (Stiglitz, 2000, págs. 503-506). Así, si la riqueza se redistribuye de arriba hacia abajo a través de una estructura tributaria verdaderamente progresiva, se fomenta mayor beneficio a la población en general, el Estado tendrá entonces los recursos necesarios para invertir en obras públicas, bienes y servicios que sean útiles a la población.

De tal forma, tomando como ejemplo al Impuesto sobre la Renta, considerado como uno de los más progresivos, la introducción o ajuste de este no debe tomarse a la

⁶ John Rawls (1921-2002), fue un filósofo estadounidense, autor de *La Teoría de la Justicia* (1971), donde ahondó en el tema de la justicia, es decir, en la adecuada distribución de derechos y deberes (Caballero J. , 2006).

ligera: no es simplemente ordenar que se aumenten las tasas tributarias a los millonarios y reducirlas a los pobres o aumentarles los subsidios, pues esto impacta nuevamente en el tema de la eficiencia y la desigualdad. A mayor cantidad de impuestos, mayor recaudación, pero un incremento de los gravámenes impacta directamente en la eficiencia económica disminuyéndola, a cambio de menores niveles de desigualdad (Stiglitz, 2000, págs. 533-534).

Ya que para todos es inevitable el pago de impuestos, es imprescindible que la estructura tributaria resulte eficiente, que tenga presente la justicia social, que promueva los mayores beneficios al sector de la población más amplio, y que no genere distorsiones en los mercados, que sea accesible, entendible para todos los miembros de la economía y que tenga propiedades redistributivas de la riqueza, a través del gasto público.

1.4.2 Déficit en finanzas públicas

Stiglitz señala que cuando los recursos recaudados son insuficientes para emprender las políticas públicas, se debe recurrir a otros medios para conseguirlos. Esto se llama déficit fiscal y es un fenómeno que experimentan todas las naciones, sin importar si son economías desarrolladas o en vías de desarrollo, y ocurre cuando el Estado gasta más de lo que recibe en impuestos y otros ingresos en un periodo anual, teniendo que solventar sus gastos emitiendo deuda.

Sin embargo, un déficit puede resultar positivo en cierto sentido, pues Stiglitz (2000, pág. 702 y 703) menciona dos efectos positivos: primero, cuando las economías no están en plena ocupación de sus recursos, un déficit, a través de la reducción de impuestos o el incremento del gasto público enfocado en la inversión, puede estimular a la economía, permitiendo que las tasas de interés no aumenten demasiado, manteniendo los niveles de inversión, proveyendo crecimiento futuro, en segundo lugar, en una economía abierta, con plena movilidad de capitales, el tipo de interés se fija internacionalmente, por lo que no afecta la magnitud del déficit, obteniendo que el nivel de inversión y la tasa de crecimiento del producto se mantengan constantes. El punto en cuestión de este segundo caso es cuando el país debe pedir mayor deuda sin poder pagar la obtenida previamente, debiendo

pagar intereses y teniendo una renta nacional menor. Así, la economía se desestabiliza, aun cuando la producción no varíe.

La deuda pública no es negativa por sí misma, pues su beneficio es a largo plazo en proyectos que de momento no se pueden financiar, pero que serán de utilidad estratégica para la nación, de modo que sus beneficios prometen regresar en forma de ingresos al Estado para poder pagar la deuda; pero de permanecer el déficit por algunos años, se genera un círculo vicioso al adquirir mayor deuda para pagar la adquirida previamente y sus intereses, así como mayor déficit para pagar la suma de obligaciones adquiridas con anterioridad, produciendo dificultades en el bienestar social a largo plazo en la economía.

El afirmar que una subida de impuestos es la solución más fácil ante el déficit es algo superficial, pues como se ha visto a lo largo del capítulo, un incremento en los impuestos acompañado de nula inversión productiva por parte del Estado puede provocar dificultades en los mercados, en el equilibrio general, en el consumo, la inversión, los salarios, el empleo y muchas variables más. La teoría ortodoxa señala que, ante expectativas de un mayor dinamismo en el crecimiento económico, los bancos centrales deben de incrementar sus tasas de interés, con la finalidad de evitar altos índices de inflación a través de restringir la oferta monetaria, la inversión y la demanda.

Sin embargo, la alternativa poskeynesiana ante un déficit fiscal, es implementar la política monetaria, para mantener en equilibrio el gasto deficitario del gobierno con bajas tasas de interés, permitiendo que la inflación no crezca en demasía. Al respecto, Basilio (2016, págs. 80-81), citando a Barro (1974), Plosser (1982) y Evans (1985), señala que dicho déficit fiscal debe generar incentivos en los individuos a ahorrar más y prevenirse para el futuro, dado que el gobierno podría mantener este nivel de déficit por varios años e incrementar los impuestos. Tal como refiere en la siguiente cita:

La expectativa de incrementos en los impuestos futuros, aunada a la preocupación de las personas por su bienestar futuro y el de sus hijos, hace que el ahorro interno del sector privado se incremente en la misma proporción que el déficit; de tal forma que, el aumento en la demanda de fondos prestables derivado de un déficit fiscal mayor se contrarresta por el

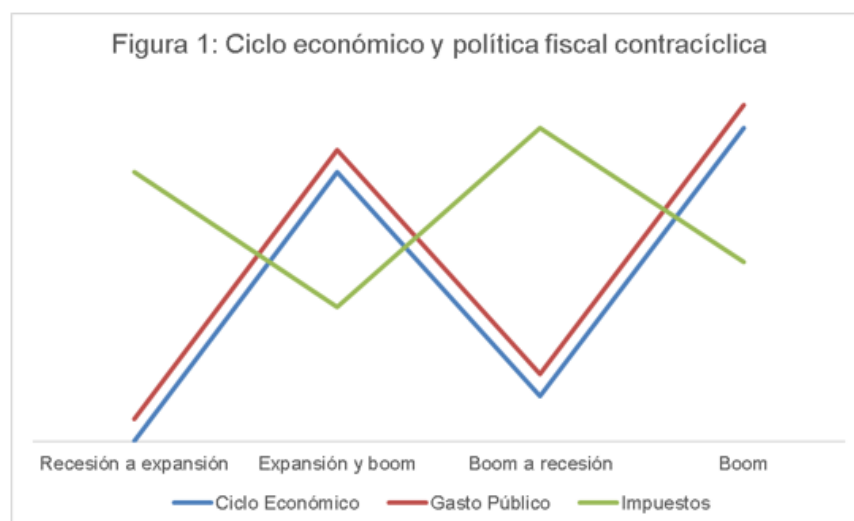
aumento en la oferta de dichos fondos futuros obtenidos del incremento del ahorro nacional privado (Basilio, 2016, págs. 80-81).

Es por esto que, según los señalamientos de Basilio y Barro, un déficit fiscal mayor no debe modificar las tasas de interés y la inversión privada a largo plazo si se mantiene el nivel de crecimiento económico; además, si el déficit fiscal se financia con dicho ahorro interno privado, entonces los efectos sobre la balanza de pagos resultan nulos porque no se relaciona esta deuda con ahorro foráneo; por lo tanto, una conjugación eficiente y planeada entre la teoría y la práctica de la política fiscal y monetaria induce necesariamente al crecimiento económico estable y sin problemas de inflación graves.

1.4.3 Política fiscal contracíclica en la reactivación de las variables reales de la economía

Como se ha visto, la Política Fiscal es el medio a través del cual se alteran algunas variables de la economía, tales como las tasas impositivas y el gasto público principalmente, aún falta mencionar el mecanismo por medio del cual se pretende desarrollar el crecimiento económico, es decir, la *política fiscal contracíclica*⁷, la cual es llamada así porque va en sentido opuesto al ciclo: cuando la economía está en recesión, una política contracíclica permite elevar el gasto público y reducir los impuestos para proporcionar un mayor dinamismo a la economía y viceversa.

⁷ Contracíclico se compone de dos palabras: contra, que es ir en sentido opuesto, y ciclo, que hace referencia al ciclo económico. El ciclo económico es una serie de fases que representan las variaciones la actividad económica, desde sus puntos más altos y en bonanza, hasta los más bajos, en época de recesión y crisis. Por lo tanto, la política económica anticíclica o contracíclica consiste en el conjunto de acciones gubernamentales dedicadas a impedir, superar, o minimizar los efectos del ciclo económico.



Fuente: Elaboración propia

Tal como se muestra en la figura 1, la política contracíclica busca en este sentido fomentar y mantener un equilibrio con el ciclo económico, es decir, que reacciona ante las variaciones en él para ajustarlo a sitios que resulten convenientes: incremento del crecimiento, del empleo, la producción e inversión, etc., y de esta forma reaccionar de forma opuesta con la tendencia de la economía, que puede ser expansiva o restrictiva. El primer caso, llamado expansivo, se aplica durante la crisis y la recesión, y debe aumentarse el gasto público, reducir los impuestos o una combinación de ambos (déficit público); el segundo momento, llamado restrictivo, se lleva a cabo cuando existe recuperación y auge, por lo que se debería aumentar los impuestos y reducir el gasto de gobierno, teniendo superávits para recuperar el gasto deficitario que se realiza en los periodos de poco crecimiento.

1.4.4 Política contracíclica expansiva

En la etapa expansiva, la idea que debe seguirse es promover el dinamismo cuando ningún agente privado tiene los incentivos para incrementar la actividad, y solo puede ser el Estado el que esté dispuesto a gastar, incluso a niveles de déficit en el momento en el que se requiera, como en el caso de aparición de shocks⁸ a la economía, que no fueron contemplados por la política fiscal; en estos momentos la recaudación de ingresos resulta insuficiente, de modo que, para cumplir con sus

⁸ Un shock o choque, se entiende como aquél fenómeno que proviene generalmente de situaciones exógenas, y que produce efectos no calculados e inesperados al interior de una economía

obligaciones (fomento del empleo y del crecimiento), el Estado por lo general recurre al financiamiento en forma de deuda pública, para impedir que el fenómeno se traslade a otros ámbitos. En sintonía con esta postura, John Maynard Keynes (1883-1946) sostenía que los beneficios obtenidos por esta inversión regresarían el capital adquirido en la deuda, con excedentes que podrían pagar las obligaciones crediticias del Estado.

El éxito de esta política expansiva depende no solo de la voluntad y la posibilidades del Estado, sino que se sujeta a la coordinación con otras políticas públicas, fundamentalmente monetarias, como el tipo de régimen cambiario (que debería de ser fijo para impedir altas tasas de inflación), la libertad de movilidad de capitales, el aumento en la tasa de interés, la compra de reservas para evitar la apreciación de la moneda (en sintonía con mantener estable el tipo de cambio), para mantener la competitividad de los productos nacionales en el exterior, asegurando así que el producto se vea incrementado. Se considera fracaso si no se cumple el incremento del producto, por lo que deben ajustarse correctamente todas las variables dependientes en todo el tiempo en que se aplique esta clase de política, haciendo ligeros cambios si se requiere (De Gregorio, 2007, pág. 549 y 550).

1.4.5 Política contracíclica restrictiva

Esta es la segunda etapa de la política contracíclica, que se lleva a cabo cuando la economía ha logrado recuperarse, el Estado debe retirar parte de las inversiones realizadas durante la etapa de crisis y estancamiento, dejando que los agentes privados sean los que promuevan el crecimiento del Producto Interno Bruto, el empleo, el equilibrio entre la oferta y la demanda, etc., buscando que el gasto público se vuelva prescindible. En tanto, el Estado se ve en la necesidad de recuperar el equilibrio o superávit en sus finanzas públicas incrementando de nuevo la tasa impositiva y otras vías de recaudación. Esta etapa debe ser desarrollada con la misma importancia que la expansiva, ya que cuando hay amplios periodos de exceso de expansión o crecimiento, el incrementar los impuestos y reducir el gasto público, genera a su vez un descenso de la demanda agregada, el consumo y la producción, junto con el incremento de los precios. El Estado, por lo tanto, con la finalidad de impedir altas tasas de inflación, sacrifica en cierta medida el nivel de

crecimiento de la economía incrementando los impuestos para garantizar la estabilidad macroeconómica.

Por supuesto, estas acciones no pueden realizarse exclusivamente por decreto presidencial, sino que debe haber un análisis exhaustivo de los instrumentos que se tienen a la mano y la forma ideal de aprovecharlos, por lo que el reordenamiento de los bienes y servicios, así como las proporciones tasadas, deben estructurarse eficientemente, con la finalidad de obtener suficiente captación de recursos y ahorro para tiempos en los que sea necesario inyectar inversiones a la economía.

Sin embargo, la política contracíclica a pesar de coadyuvar al crecimiento económico, no puede mantenerse en una espiral continua de crecimiento sin afectar a otras variables como el de las finanzas públicas, que para subsanar su déficit acude al endeudamiento público, lo cual a la larga atenta contra la propia estabilidad macroeconómica de un país, a través del nivel de precios, sobreproducción o afectaciones al empleo. De esta manera, es importante que la recaudación se incremente en tiempos de auge de la economía, sin descuidar la redistribución de la riqueza.

No cabe duda de que los impuestos no han dejado de dividir opiniones en cuanto a su utilidad, los bienes y servicios en los que se puede aplicar, sus tasas y la transparencia que su uso debe de tener. Sin embargo, el papel que juega el Estado en la implementación de los impuestos y en la Política Fiscal debe también considerarse. En este sentido, tanto Keynes, Kaldor, como Stiglitz, consideran que un Estado debe dotarse de recursos suficientes para emprender una política fuerte y flexible que fomente el crecimiento, por lo que es algo que debe ser deseable por todos, pues solo la mano del Estado y su política fiscal, en este caso, puede solucionar algunas de las fallas del mercado, buscando que sus acciones provean mayores beneficios que las fallas propias que puedan generar.

Puede concluirse en este capítulo que, aunque de forma individual, a ningún agente le parece adecuado tener que destinar parte de su renta a pagar impuestos, no puede negarse que todos requerimos de forma colectiva y cotidiana de los beneficios desprendidos de estos, destinados por parte del gasto de gobierno para

los proyectos sociales, ya sea desde seguridad pública hasta educación y salud. Por ello, la legalidad es el manto que cubre a los impuestos, traduciéndose en la obligatoriedad, pues de no existir esta parte legal que lo respalde, no existirían los incentivos suficientes para aportar recursos a un tercero y que se destinen en beneficio del resto de la comunidad. De tal manera, el Estado buscando solucionar la asignación de los recursos, y pese a entender que los impuestos sí generan distorsiones en los mercados, ya que puede implicar pérdidas en los incentivos al trabajo, en la posibilidad de tener o no un segundo empleo, etc., es innegable que el gobierno impone tributos, intentando que tengan el menor impacto en los consumidores y los productores, esperando que sean lo menos perceptibles en sus respectivas actividades, teniendo el potencial para mejorar la calidad de los individuos en general.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO (1872-1982)

La historia de México está llena de momentos políticos cruciales para el desarrollo del país, de complicaciones tanto internas como externas que han definido nuestro presente en mayor o menor medida, por lo que puede afirmarse que las diferentes fases por las que ha atravesado la trayectoria económica de México desde el año de 1872 a la fecha del período de estudio de este capítulo, marcan una ruta institucional donde la política hacendaria ha jugado un papel importante en la recaudación de los ingresos que recibe el Estado por medio de los impuestos, que por ley se asienta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que le ha permitido al Estado institucionalizar la recaudación fiscal, con la finalidad de mantener en equilibrio las finanzas y la estabilidad económica y política del país en sus diferentes etapas históricas.

En el artículo 31 fracción IV de dicha Constitución se señala que: *“los gobiernos federal y local tienen la normatividad y la facultad de cobrar la cantidad que se considere adecuada para cubrir las necesidades del Estado, mientras que la sociedad o contribuyente, debe pagar de manera obligatoria los impuestos cobrados por el Estado”*.

Sin embargo, México se ha caracterizado tradicionalmente por el desequilibrio entre la política tributaria y la política distribucional de los ingresos públicos, ya que para crear una base tributaria fuerte que solvente todos los gastos de la Administración Pública, se requiere de un plan económico por parte del Estado que garantice la equidad impositiva entre todos los agentes económicos de la sociedad, “que pague más el que más tiene”, lo cual no siempre se ha logrado en la historia económica de México.

En este capítulo se analizará el comportamiento y evolución de la Política Fiscal en el país, abordado en tres grandes etapas: La primera de 1872-1930, momento en

que se consolidaron las bases constitucionales en materia fiscal, que aseguran jurídicamente los ingresos obtenidos por las contribuciones del modelo primario exportador, sobre todo al final de la presidencia de Benito Juárez y toda la etapa del período porfirista, transitando por el turbulento período de la Revolución Mexicana, pese a adoptar el sistema tributario establecido con anterioridad, y que prevaleció hasta 1930 aproximadamente. La segunda etapa, puede ubicarse justamente cuando asume la presidencia en 1934 el General Lázaro Cárdenas, hasta aproximadamente 1950, período donde se sientan las bases de un Estado enfocado en la distribución de la riqueza entre las capas más agraviadas de la sociedad mexicana: los campesinos y obreros, a través de la creación de un mercado interno fuerte, donde la función principal fue crear sinergias de actividad productiva entre el campo y la ciudad y el fomento de la sustentabilidad; el sistema tributario en esta etapa se manifestó a través de incentivos fiscales por parte del gobierno para fomentar el crecimiento de la inversión pública y privada, a través de la protección arancelaria y no arancelaria de la industria nacional, logrando con ello alcanzar altos índices de crecimiento económico para el país en las siguientes décadas.

La tercera etapa; se refiere a la del modelo de sustitución de importaciones ubicada a inicios de la década de 1950 hasta inicios de la década de 1980, dividida a su vez en dos periodos: uno de crecimiento en ascenso con la conocida etapa de *desarrollo estabilizador* entre 1950 y mediados de la década de 1960, teniendo como principal estímulo el fomento de la inversión pública y privada en grandes obras de infraestructura para la producción y la distribución de los productos locales, así como la promoción de incentivos fiscales para las empresas nacionales, con la finalidad de fortalecer el mercado interno, como impulso a la industrialización del país, pero con un fuerte sesgo “antiexportador” (Guillén, 2013); y el segundo momento, se dio desde mediados de los años sesenta, a 1982, donde se mantuvieron algunas de las posturas que el Estado mexicano había desarrollado con éxito, pero con mayores costos económicos y sociales, y que aun obteniendo fuertes niveles de crecimiento, se crearon nuevos problemas estructurales, especialmente el del endeudamiento público, lo que repercutió más adelante en un

cambio de modelo de crecimiento, ya que se dio paso de un modelo proteccionista, a uno secundario-exportador, etapa que se abordará en el capítulo siguiente.

2.1 Principales ingresos fiscales federales basados en los impuestos al sector externo y al mercado interno (1872 a 1930)

Después del álgido e inestable período posterior a la independencia, el país no contaba con la suficiente estabilidad sociopolítica para establecer fuertes bases económicas para dar solución a los problemas prioritarios que demandaba el país. No fue sino hasta el período liberal del presidente Benito Juárez de 1858 a 1872, que se pudieron dar cambios de fondo a través de las *Leyes de Reforma* y la propia Constitución de 1857, a un Estado de derecho, como señala Sánchez (2009): “*la reforma administrativa juarista no logra alcanzar las expectativas planteadas en palabras de Juárez como una revolución administrativa, aunque sí sienta las bases para el mejoramiento de la organización y el funcionamiento del aparato gubernamental*” (Sánchez, 2009, págs. 79-80); o bien, tal como refiere Castañeda:

La reorganización administrativa del gobierno, en lo concerniente al ramo de hacienda, comenzó con la reasignación exclusiva de las labores hacendarias a la secretaría correspondiente; así, se les retiró a los jefes militares, gobernadores y cualquier otra autoridad civil o militar la responsabilidad y control de los jefes de hacienda, administradores de aduanas marítimas y fronterizas, administradores de papel sellado, etcétera. La más importante labor de los encargados de la Hacienda Pública sería rehacer y modernizar todo el sistema de recaudación (2000, p. 259).

La reforma hacendaria de Matías Romero durante el gobierno juarista consistió básicamente en lo siguiente:

Exportación libre y gratuita del oro y plata, pero con impuesto de 5% sobre las utilidades líquidas de todas las minas; establecimiento del Impuesto del Timbre; abolición de las alcabalas en los estados que las conservaban y de la Contribución Federal en la República; creación de un impuesto sobre herencias; libertad de exportación de todos los productos nacionales sin pago alguno de derechos; aplicación de un impuesto sobre la propiedad raíz que facilitara la explotación y subdivisión de ésta; simplificación y abaratamiento de la situación y cambio de dinero (retiro del arrendamiento de Casas de Moneda); emisión de 18 millones de pesos en billetes del tesoro con objeto de realizar de manera regular los pagos con

cargo al erario federal; amortización de títulos de deuda pública, llamada interior, en operaciones de nacionalización (op. cit. p.261).

No obstante, quien sienta las bases de cierto dinamismo económico basado en la inversión extranjera directa y en las exportaciones de materias primas fue Porfirio Díaz (1876-1911), gobierno interrumpido de 1880 a 1884 por el gobierno de Manuel González.

El gobierno porfirista se caracterizó por enarbolar la consigna de “orden, progreso y paz”, que se podría traducir como el propósito de asegurar que los conflictos políticos y sociales internos se erradicaran, de modo que el desarrollo económico fuera pleno y crecieran las relaciones con el exterior. Su gobierno se destacó por atraer inversión extranjera especialmente de Estados Unidos en minería y petróleo, de Francia en textiles y bienes de consumo básico, y de Inglaterra en la construcción de ferrocarriles que conectara a la ciudad de México con la frontera norte del país, con la finalidad de facilitar el comercio exterior, el país también se modernizó en el aspecto de las comunicaciones y la electricidad, para fomentar el progreso y los negocios.

De esta forma, ya con el país “pacificado” y con la estabilidad política garantizada, adquirió más relevancia la concepción liberal que guiaba a la administración pública y a la economía (Carmagnani, 1989, pág. 472), al otorgar mayores garantías al comercio exterior, reduciendo para ello la carga tributaria de los inversionistas privados, mediante la intervención de la Secretaría de Hacienda a cargo de Matías Romero, a la vez que se reducía la cantidad de impuestos al sector exportador, se incentivaba la creación de nuevos tributos dirigidos al mercado interno, como los impuestos indirectos de productores y consumidores, como veremos enseguida.

2.1.1 Impuestos al comercio exterior

En cuanto a los impuestos aplicados a las transacciones comerciales internacionales tales como las importaciones y las exportaciones, el cuadro 2.1 muestra un panorama general del período exportador de México de 1872 a 1930, en lo que se refiere al comportamiento de la recaudación federal tributaria a través

de los impuestos al comercio exterior, representando por lo menos hasta 1892 poco más del 50% de los ingresos federales.

Cuadro 2.1 Ingresos federales, impuestos al comercio exterior, impuestos a las importaciones e impuestos a las exportaciones (miles de pesos corrientes) 1872-1930

Años	Ingresos federales	Impuestos al comercio exterior		Impuestos a las importaciones		Impuestos a las exportaciones	
			%		%		%
1872-1873	15 739	9 244	58.7	8 128	51.6	1063	6.7
1873-1874	17 900	11 509	64.2	10 354	57.8	885	4.9
1874-1875	17 597	10 126	57.5	9 204	52.3	854	4.8
1875-1876	17 266	9 177	53.1	8 393	48.6	726	4.2
1876-1877	17 836	9 319	50.6	8 308	45.1	959	5.2
1877-1888	19 772	13 449	68	12 367	62.5	1016	5.1
1878-1879	17 811	10 464	58.7	9 518	53.4	885	4.9
1879-1880	21 936	13 438	61.2	12 338	36.2	1029	4.6
1880-1881	25 290	14 739	58.2	13 768	54.4	889	3.5
1881-1882	29 347	18 439	62.8	17 520	59.7	711	2.4
1882-1883	32 205	19 058	59.1	18 363	57.2	462	1.4
1883-1884	32 451	17 873	55.8	17 325	53.3	326	1
1884-1885	29 869	15 705	52.5	15 229	50.9	310	1
1885-1886	28 797	15 258	52.9	14 852	51.5	257	0.9
1886-1887	32 125	17 705	55.1	17 268	53.7	263	0.8
1887-1888	35 215	19 315	54.8	18 958	53.8	140	0.4
1888-1889	35 218	19 374	55	19 063	54.1	88	0.2
1889-1890	40 813	22 552	55.2	22 181	54.3	98	0.2
1890-1891	38 725	20 958	54.1	20 605	53.2	86	0.2
1891-1892	38 654	20 811	53.8	20 448	52.9	96	0.2
1892-1893	36 916	17 537	47.5	17 187	46.5	91	0.2
1893-1894	39 350	16 897	42.4	15 621	39.2	1037	2.6
1894-1895	44 570	19 681	44.1	18 091	40.5	1227	2.7
1895-1896	51 005	23 439	45.9	21 918	42.9	1078	2.1
1896-1897	51 354	23 639	45.4	21 907	42.1	1244	2.3
1897-1898	52 697	23 284	44.18	21 379	40.4	1414	2.6
1898-1899	60 139	28 738	47.7	26 969	44.8	1066	1.7
1899-1900	64 261	29 945	46.6	28 247	43.9	872	1.3
1900-1901	62 998	28 434	45.1	26 775	42.5	779	1.2
1901-1902	66 147	28 732	43.4	26 914	40.6	863	1.3
1902-1903	76 023	34 783	45.7	23 857	43.2	845	1.1
1903-1904	86 475	37 436	49.2	35 332	40.8	965	1.1
1904-1905	92 083	41 028	44.5	38 918	42.2	917	1
1905-1906	101 972	48 842	47.8	46 117	45.2	946	0.9
1906-1907	114 286	55 639	48.6	52 332	45.7	1051	0.9

1907-1908	111 771	55 567	49.8	52 363	46.8	859	0.7
1908-1909	98 775	40 567	41	37 939	38.4	515	0.5
1909-1910	106 328	49 690	46.7	46 566	43.8	501	0.4
1910-1911	111 143	51 873	46.6	48 688	43.8	466	0.4
1911-1912	105 203	45 341	43.1	42 190	40.1	495	0.4
1912-1913	120 958	52 568	43.4	49 237	40.7	659	0.5
1917 b	96 999	40 229	41.5	23 722	24.4	10835	11.1
1918	146 749	46 393	31.6	26 132	17.8	12690	8.6
1919	200 349	61 932	30.9	41 039	20.5	13194	6.5
1920	238 243	71 992	30.2	55 228	23.1	11031	4.6
1921	279 832	81 105	28.9	74 220	26.5	6865	2.4
1922	286 846	88 451	30.9	57 946	20.2	30505	10.7
1923	283 561	84 070	29.5	63 170	22.2	20900	7.3
1924	272 966	83 664	30.6	62 571	22.9	21093	7.7
1925	336 717	94 914	28.1	76 337	22.6	18577	5.5
1926	309 164	109 686	35.3	93 316	30.1	16370	5.2
1927	295 440	100 969	34.1	89 555	30.3	11414	3.8
1928	299 753	115 007	38.3	104 742	34.9	10265	3.4
1929	322 335	116 001	35.8	107 959	33.4	8042	2.4
1930	288 863	103 641	35.8	97 383	33.7	6258	2.1

Fuente: Uthhoff (2005), *Los impuestos al comercio exterior en México en la era de las exportaciones, 1872-1930*, págs. 10-11

a Los impuestos al comercio exterior, además de los derechos a las importaciones y exportaciones, incluyen los derechos especiales, impuestos que cobraba la federación por servicios aduanales, cuyo monto es menor. A partir de 1923, con la nueva estructura tributaria, este rubro se incluye en los impuestos exteriores.

b Después de 1917 el año fiscal coincide con el año natural.

En el cuadro anterior, se puede observar lo siguiente: a partir del año 1880 la tendencia de recaudación sobre el sector externo se mantuvo alta, oscilando entre el 53% y el 68% hasta reducirse hasta el 41% durante 1908-1909, cayendo hasta un mínimo histórico de 28.1% en 1925. Es evidente no obstante que los impuestos a la exportación son sustancialmente menores que aquellos a la importación, y aunque los primeros tuvieron una tendencia a decrecer, no lo hicieron en la misma proporción que los segundos que pasaron de 6.7% en 1872-1873, hasta prácticamente cero, con 0.2% entre 1889 y 1893.

Con esta política fiscal el gobierno buscaba, además de tener liquidez, fomentar algunas actividades económicas clave, para lo cual se introdujeron varias reformas arancelarias que permitieron mantener los ingresos hacendarios en ascenso, pese a la reducción de la carga fiscal sobre el sector externo, a través de fomentar el

crecimiento en la dinámica de la economía interna, ya fuera imponiendo aranceles (para proteger a la industria local) y aumentando los impuestos sobre los bienes de lujo, o reduciendo los tributos a materias primas, bienes intermedios, bienes de capital y bienes de consumo básico. Uno de los sectores más beneficiados fue la minería con reducciones de impuestos en materias primas, exportación, derechos de acuñación y exención de impuestos a la inversión, así como la reducción de los impuestos a la exportación agrícola, junto con el sistema ferroviario produjo un aumento de la productividad.

Al respecto, Uthoff señala:

Durante este periodo tuvieron lugar varias reformas arancelarias. Con la de 1872 se delineó una nueva política fiscal que perseguía establecer el derecho por cuota fija, abolir las prohibiciones, aumentar la lista de mercancías libres, entre otras medidas. Facilitar el intercambio fue su principal propósito. Para ello se liberalizaron varios productos o se aminoró su carga impositiva. El arancel de 1887 reafirmó el sentido liberal, al aumentar el número de artículos permitidos y al reducir los impuestos a la importación, particularmente su efecto se vio en las materias primas y bienes intermedios. En el de 1891 creció la lista de productos libres, entre los que destacaban nuevamente las materias primas, los bienes intermedios y de capital. Con ello se fortalecía la tendencia de liberalización de las importaciones, de tal modo que en esta década y la siguiente se consolidó una política arancelaria favorable a la industria vía sustitución de importaciones. En 1900 se establecieron cuotas proteccionistas para determinados productos de hierro. En el siguiente año, se redujeron las cuotas de las materias primas para la industria. Para 1905, año en que México adoptó el patrón oro y desapareció la protección cambiaria, las autoridades hacendarías expresaban su interés en compensar a los industriales por la pérdida de esa protección cambiaria. En junio del mismo año se reforma el arancel, bajando los gravámenes a bienes de capital y materias primas, y elevando las tasas de sectores industriales que se habían desarrollado al amparo de la política arancelaria y cambiaria de los años noventa. La tendencia fue eximir los bienes de producción y de consumo básico para paliar los efectos de las crisis económicas. En contraste, se aumentó la carga impositiva de los bienes suntuarios y mercancías que se producían en el país. Otro factor que permitió la protección de las manufacturas nacionales fue la devaluación de la plata. Su creciente baja en el mercado internacional hizo más competitiva la producción local frente a la extranjera (Uthoff, 2005, págs. 12-13).

2.1.2 Impuestos al mercado interno: *El impuesto del timbre*

Uno de los impuestos con relevancia creciente durante la época fue el impuesto del timbre, que era “*un impuesto indirecto orientado al intercambio comercial. Los fabricantes de las mercancías cotizadas estaban obligados a poner las estampillas en los productos; pero a final de cuentas era el consumidor quien terminaba pagando el nuevo gravamen*” (Pérez, 1982, en Uthoff, 2006, pág. 61). Este tributo, antecedente del actual Impuesto al Valor Agregado (IVA), tuvo importancia en la recaudación hacendaria, pues al imponerse en los bienes comerciables, prácticamente todos los miembros de la economía debían pagarlos.

Al terminar el Porfiriato en 1911, se consolidó una hacienda liberal basada en la fiscalización del consumo y los impuestos al comercio exterior. La Hacienda federal tuvo un crecimiento de más de siete veces, al pasar de 15 millones en 1870, a 111 millones en 1910. En ese año los impuestos del timbre representaban 29% del total de los ingresos, mientras que los derechos exteriores ascendían hasta 46%. Cabe mencionar que el crecimiento experimentado por los gravámenes del timbre era una clara muestra del interés de las autoridades hacendarias para ampliar la base recaudatoria, afectando la renta interior. Por lo que se refiere a los impuestos exteriores, se debe resaltar que su disminución fue parte de una política comercial más amplia que tuvo, entre otras, la finalidad de proteger y estimular la industria nacional por medio de la sustitución de importaciones (Uthoff, 2006, pág. 64).

De esta forma, se asume que fue durante el periodo porfirista, que México tuvo por primera vez una política fiscal auténtica, pues los impuestos no se estructuraron exclusivamente con fines recaudatorios, sino también para fomentar el crecimiento económico en general, a través de otorgar ventajas y beneficios a ciertos sectores que eran considerados clave, ya fuera por su relevancia en el crecimiento nacional, y/o por su vocación exportadora, como lo fue la oligarquía terrateniente que exigía al gobierno contar con tasas impositivas más bajas que las que pagarían sus competidores extranjeros. En contraste, el ciudadano común, recibía poco o ningún beneficio del progreso, por lo que la *pax porfiriana* entre 1906 y 1907 es alterada por la exacerbación de la lucha de clases principalmente en tres ramos productivos de propiedad extranjera, donde se observan relaciones típicamente capitalistas: ferrocarriles, minería (Cananea) e industria textil (Río Blanco), aun cuando el

proletariado industrial tan sólo constituyó el 1.6% de la fuerza de trabajo nacional, la mano de obra minera el 2.61% y la agrícola el 74.28%, (Cardoso, 1980, pág. 68).

Sin embargo, aunque el porfiriato fue un periodo de progreso y orden, también lo fue de polarización social entre la clase acaudalada nacional o extranjera, y los sectores de menores ingresos, como los campesinos y los obreros, quienes exigían un trato más justo, mayores salarios y reducciones a las jornadas laborales. La falta de atención a estas demandas, tuvo como efecto una serie de disturbios: incendio de las propiedades hacendarias, robo a establecimientos de comida y suministros, así como intentos de sabotaje a la instalación hidráulica, y huelgas de trabajo en los principales centros de producción capitalista, por lo que el gobierno reforzó la seguridad, se arrestaron a decenas de huelguistas y se fusilaron a otros tantos a causa de la prohibición federal a las huelgas, de modo que el saldo fue de decenas de muertos y heridos; en tanto, el presidente Porfirio Díaz señalaba ante el Congreso que los disturbios se habían solucionado con fuerza y prontitud, además de minimizar los efectos e indicar a la prensa que los motivos de la huelga eran desconocidos, ocultando que el propósito principal de dichas huelgas fue obtener mayores beneficios laborales para los trabajadores (González, 1957, pág. 525).

Estas luchas serán el precedente inmediato de la Revolución Mexicana, que cimentaron el camino a un nuevo orden, a través de una serie de conflictos armados que se extenderían por más de una década, incluso después de 1917, año en el que se promulgó la Constitución vigente y que marcó el fin de la Revolución Mexicana.

2.1.3 Los impuestos durante la Revolución Mexicana (1910-1917)

Durante los turbulentos años en los que transitó el país a causa de la Revolución se decidió mantener la estructura impositiva que se había gestado desde el porfiriato, ya que se consideraba que no podían eliminarse tan fácilmente, al ser un proceso de más de 30 años para establecerlas y porque habían dado resultados positivos durante muchos años, pese a tener el pasado porfirista que quería dejarse en el pasado. Sin embargo, plantear la continuidad de la política fiscal del gobierno porfirista resultaba imposible durante el período que duró el movimiento

revolucionario en buena parte del país, debido entre otras cosas a la fragilidad institucional que prevalecía como consecuencia de la lucha armada, similar a la existente antes de la reforma administrativa juarista, por lo que el crecimiento en los impuestos tuvo un declive en el periodo de 1910 a 1918. Fue durante 1918 que se percibió una mejora en la recaudación, pues a inicios de febrero de 1917 se estableció la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que proporcionó un gobierno estable en el que el crecimiento económico se convirtió en uno de los objetivos del gobierno y la legitimidad política con la que contaba el Estado provenía de su capacidad para mejorar el nivel de vida de la población. Asimismo, la Constitución Mexicana dio lugar a un marco institucional fuerte que fortaleció y estabilizó las formas de recaudación tributaria, pese a no alcanzar aún los niveles vistos durante el porfiriato, ya que persistió la inestabilidad política.

Cuadro 2.2 Impuestos exteriores e interiores en 1910 y 1918 (miles de pesos)

	Impuestos al comercio exterior	Porcentaje en el total de los ingresos	Impuestos interiores que causan en toda la federación	Porcentaje en el total de los ingresos
1910	51 873	46.6	32 692	29.4
1918	46 393	31.6	87 299	59.4

Fuente *Memoria, 1910 e ilustración*, citado en Uhtoff (2006), pág. 67

Como se aprecia en el cuadro 2.2, hubo una reducción sensible en los impuestos al comercio exterior de 1910 a 1918, pasando de 51 873 miles de pesos a 46 393 miles de pesos, y de 46.6% a 31.6%, es decir, 15 puntos porcentuales. Los impuestos interiores federales cubrieron la reducción de los impuestos al comercio exterior e incluso superaron la aportación que hacían, pues se incrementaron 30%, de 32 692 miles de pesos a 87 299 miles de pesos durante el mismo periodo. Esto es una muestra de que se tenía en mente que los gobiernos posrevolucionarios tuvieran una continuidad respecto a algunas políticas del porfiriato, pues hay una marcada tendencia a reducir la carga fiscal sobre el comercio exterior y ampliar la base fiscal al interior del país, basada en los derechos a la importación y la exportación, en los impuestos a la industria, al comercio, así como sobre la renta, la

explotación de recursos naturales, y otros impuestos, aprovechamientos y contribuciones federales, además de conservar el del timbre, que cubrían una base tributaria mayor para beneficio de la hacienda pública (op. cit., 2005, pág. 31). Una de las medidas para ampliar la base tributaria fue fortalecer el federalismo de la nación, pactando acuerdos institucionales para centralizar las obligaciones recaudatorias de los estados y los municipios en algunos tributos específicos.

La primera ronda de estos acuerdos, conocidos como *Convenciones Nacionales Fiscales*, ocurrió en 1925, donde se buscó una redistribución de impuestos para evitar el problema de la concurrencia y la falta de uniformidad impositiva, logrando la expedición de la *Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados* en agosto de 1926, así como participaciones en impuestos a la producción y el consumo de energía eléctrica, gasolina, metales, compuestos metálicos, propiedades mineras y cerveza, así como mejoras técnicas en impuestos a la propiedad raíz y registros catastrales, y una cuota anual sobre el monto de ventas. De tal forma, el gobierno federal se encargaba de recaudar y distribuir una parte proporcional a cada entidad y sus municipios a través de participaciones. El gasto público de los municipios y estados lo podían usar con libertad, con la única condición de que no mantuvieran un impuesto similar a nivel local que el que se tenía por parte de la federación. El resultado obtenido en esta Primera Convención fue la reducción en la recaudación fiscal nacional, ya que no se dio elasticidad y suficiencia a los sistemas fiscales del país (Astudillo, 2001, págs. 22-23). La Segunda Convención Nacional Fiscal ocurrió en 1933, durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, donde los principales temas giraron en torno al manejo de impuestos al comercio, a la industria y a la producción, así como a la distribución en energía eléctrica, aunque el proceso de reforma de cada acuerdo tomó nueve años, hasta 1942.

No fue sino hasta el gobierno cardenista, que se consolidaron las bases de una economía interna dinámica que fortaleció la base tributaria, al modificar ciertas políticas que impactaron en todos los sectores de la población y que cimentaron las bases de un Estado políticamente fuerte y el de un activista económico de gran envergadura.

2.2 Las bases fiscales del México posrevolucionario durante el Cardenismo

2.2.1 El cardenismo

Durante la década de 1930, el mundo intentaba dejar atrás la devastación económica que dejó la Gran Depresión de 1929. La recuperación se hizo notar a partir de 1934, coincidiendo con el comienzo del sexenio del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), en la que hubo una tendencia al alza de la economía, así como recuperación en el nivel de precios. Esta condición perduró incluso hasta la década de 1950, ya que durante la etapa cardenista se promovió la generación de un crecimiento sostenido, el abandono de las políticas monetaria y cambiaria ortodoxas, dejando de lado al patrón oro y tomando como respaldo la moneda en plata, además de aprovechar las oportunidades que se abrieron para los países en desarrollo como México, para la exportación de sus materias primas, en especial hacia Estados Unidos.

Parte del éxito de esta etapa fue que el gobierno tuvo un mayor número de instrumentos para incidir en la economía, pues a raíz de las ganancias de la acuñación de monedas de plata y del aumento en los ingresos de origen fiscal, se generó una mayor cantidad de ingresos públicos que se tradujeron, a su vez, en un incremento importante en el gasto público y en la economía, que registró un crecimiento en el PIB real de 20% de 1934 a 1937, como parte del impulso de la industria como motor de la economía, por lo que la política fiscal se desarrolló de forma expansiva. Estas acciones formaron la base de la futura política de sustitución de importaciones que perduraría en México hasta la década de 1980 (Cárdenas, 1994, págs. 70-73).

Sin embargo, la época cardenista no estuvo exenta de retos, siendo uno de ellos la recesión de 1937 a 1938 en Estados Unidos, que influyó en la contracción de la economía mexicana, redujo los ingresos públicos, las exportaciones y las importaciones, de tal modo que, a inicios de 1938, el Estado, agregó el impuesto especial a las importaciones, buscando incrementar los ingresos de la hacienda mexicana y disminuir aún más estas, y fomentar la economía interna.

Enrique Cárdenas (1994), señala que durante el gobierno de Lázaro Cárdenas la inversión pública en precios corrientes creció de 98 a 290 millones de pesos, representando un incremento de 10.8% en términos reales, generando que la inversión total aumentara de 6.8% en 1934 a 8.2% en 1940. Esta inversión fue parte de la nueva política fiscal presidencial, al destinar gran parte de los egresos a la inversión productiva.

Dado que la política monetaria y la política fiscal se complementan intrínsecamente, resultó importante que se modificaran las acciones del Banco de México a favor de darle más holgura al gasto de gobierno para aumentar el crédito intra gubernamental, por lo que en 1938 se decretó que el Banco Central sería independiente de la Secretaría de Hacienda. También se legisló para que la reforma a la *Ley Orgánica del Banco de México* permitiera que la Secretaría de Hacienda emitiera bonos y se endeudara con el Banco de México en límites amplios, de modo que en el momento en el que existiera déficit presupuestal el gobierno podría financiarse emitiendo billetes para comprar bonos de la Tesorería Nacional. De esta forma, el gobierno de Cárdenas contó con un instrumento poderoso para hacer frente las necesidades sociales que no podrían solucionarse solo por medio de la recaudación de impuestos, pese a su fortalecimiento año con año (Cárdenas, 1994, pág. 79).

Por otra parte, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) que se introdujo desde 1926, comenzó a tener mayor relevancia en el gobierno cardenista, ya que el crecimiento de la actividad industrial y del producto nacional permitieron que los impuestos internos compitieran con los externos. No obstante, la recaudación fiscal siguió dependiendo de la actividad exportadora, tal como refiere Cárdenas (1994):

Mientras que los impuestos a las importaciones y a las exportaciones constituían 40% de los impuestos totales entre 1934 y 1936, el impuesto sobre la renta apenas representaba 12% de los impuestos a la industria con 27% de la recaudación fiscal de entonces. Es decir, los ingresos fiscales continuaban dependiendo fundamentalmente de la actividad económica externa y las fluctuaciones de los precios internacionales de los principales productos de exportación. Sin embargo, la tendencia hacia la diversificación no se amplió durante el resto de la década (Cárdenas, 1994).

1938 fue el año en que mayor déficit fiscal se tuvo con respecto del PIB (1.14%), el nivel de la actividad económica se redujo a la par de una baja en las exportaciones, debido a la recesión en los Estados Unidos y a la expropiación petrolera. El resultado fue un déficit de 66 millones de pesos y el aumento de la deuda gubernamental con el Banco de México en una proporción similar a la del aumento del déficit, con una expansión de la oferta monetaria de 4.3%, y depreciación del tipo de cambio en un 7.7%. Pese a estas condiciones adversas, se buscó estimular a la demanda agregada para evitar que el crecimiento se contrajera demasiado. De tal forma, se tomaron las decisiones correctas en este momento de dificultades internas y externas por medio de las políticas fiscal y monetaria (Cárdenas, 1994, págs. 84-88).

Finalmente, parte de la política fiscal también incluyó reestructurar algunas de las partidas presupuestarias hacia otras más relevantes en el crecimiento nacional. Tal fue el caso de las participaciones federales a municipios y entidades por concepto de generación, transformación, circulación y consumo de energía eléctrica, producto de la reforma constitucional de 1934, con origen en la Segunda Convención Fiscal de 1933 (Astudillo, 2001, págs. 24-25). En tanto, el elevado gasto en seguridad que se había heredado a consecuencia de los efectos de la revolución se redujo y permitió fomentar el gasto económico y social en infraestructura, ferrocarriles, salud y educación principalmente. Destaca que el gobierno de Lázaro Cárdenas, pese a estar presente en una época de retos, pudo recuperar el poder que el Estado había perdido y tomar los instrumentos de política económica que se requerían para fomentar la economía, pero con moderación y responsabilidad.

2.3 La política fiscal durante el modelo de sustitución de importaciones

A partir de los efectos de la Gran Depresión, durante la década de 1930 y hasta mediados de la década de 1970, en diversos países, incluyendo México, se adquirió una tendencia en la que las naciones buscarían reducir las brechas de crecimiento y desarrollo entre las naciones periféricas y las centrales, de modo que se hicieron esfuerzos por reducir la dependencia entre las naciones en ascenso y las consolidadas, a través de sustituir los bienes producidos en el exterior por los del

interior y generar una reorientación de las economías internas hacia la industrialización y la especialización.

En este período, las economías tuvieron un crecimiento en el PIB y en la calidad de vida de la población en niveles que no se han vuelto a repetir, pero que también generaron desajustes en otras variables macroeconómicas en la misma o mayor magnitud en la que se estas economías se beneficiaron de dicho crecimiento económico, siendo esta una de las características por las que este modelo se agotó después de la década de 1980, ya que el “milagro mexicano” alcanzó su cúspide durante los años sesenta y cayó en picada desde la década de 1970.

2.3.1 Composición tributaria durante la década de 1940

Durante la Segunda Guerra Mundial hubo un auge externo en México, pues no se participó activamente en el conflicto bélico, pero si se aprovechó su cercanía geográfica con los Estados Unidos en el incremento de las exportaciones de materias primas, y la reducción de las importaciones a causa de la depreciación real del peso por el ingreso de capitales, también aumentaron las reservas internacionales y la oferta monetaria, lo que permitió que se expandiera la actividad económica interna al recibir estímulos en la demanda agregada del exterior. Estos movimientos al equilibrio nacional forzaron una coordinación entre la política monetaria y la política fiscal, pues el Banco de México financiaba el gasto deficitario a través de la Secretaría de Hacienda, pese a las presiones inflacionarias al aumentar la oferta monetaria.

Los impulsos provenientes del exterior permitieron que la recaudación fiscal directa creciera pese a la Ley de Industrias de Transformación de 1941, y la Ley de Fomento de Industrias de Transformación de 1946, que exentaban de impuestos a este sector, y a la reducción en la captación de impuestos al comercio exterior. Se incrementó el gasto público para incentivar a la economía, a través de la creación de infraestructura en transportes y comunicaciones, la generación de energía eléctrica, petróleo y obras de irrigación, así como a la promoción de la salud y la educación, entre otras, como se hace evidente en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.3 Inversión pública bruta. Clasificada por objeto, 1939-1949 (millones de pesos de 1939)

	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Total	248	303	326	393	441	459	565
Riego	38	35	51	52	59	75	85
Caminos	51	54	80	127	129	107	112
Ferrocarriles	89	85	85	100	125	130	152
Energía eléctrica	3	3	4	8	7	13	10
Industria petrolera	24	55	22	23	19	26	69
Otros	43	70	85	83	102	108	137

	Tasa promedio de crecimiento anual (%)						
	1946	1947	1948	1949	1939/1945	1945/1949	1939/1949
Total	592	674	674	712	14.7	5.9	11.1
Riego	101	112	104	92	14.3	1.9	9.2
Caminos	124	114	126	117	13.9	0.1	8.6
Ferrocarriles	147	204	141	124	9.4	-5	3.4
Energía eléctrica	20	37	41	61	22.6	57.6	35.6
Industria petrolera	60	42	70	87	19.2	5.9	13.7
Otros	140	165	191	232	21.4	14.1	18.5

Fuente: Urquidí, Víctor tomado de Cárdenas, E. (1994). *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*

Durante esta etapa, se tomó en cuenta como algo fundamental el gasto en obras productivas que pudieran generar externalidades positivas, que fomentaran el crecimiento de otros sectores en la economía, además de otros tantos gastos corrientes y la indemnización de propiedades de extranjeros, producto de la expropiación petrolera, para lograr tener la propiedad total de los recursos naturales y que su explotación otorgara rendimiento a la sociedad y no solo a los inversionistas extranjeros, así como contar con mayor autonomía en los recursos del Estado.

Por su parte, los impuestos directos cobraron importancia y disminuyeron los indirectos durante la década de 1940, incluido el referente al comercio exterior, de tal suerte que:

Mientras que el impuesto sobre la renta representaba el 7.5% de los ingresos fiscales en 1939, para 1945 esa proporción llegó a 24%. En forma similar, los impuestos a las importaciones y a las exportaciones redujeron su importancia durante el mismo periodo, de 34.5% a sólo 20%. Es interesante destacar que el auge de la actividad económica durante la guerra contribuyó en forma significativa al incremento de los ingresos fiscales, de tal suerte que éstos aumentaron 13.5% en términos reales, pero disminuyeron 0.9% per cápita y como porcentaje del producto de 11.4% a 8.3% durante esos años. La razón más importante de esa disminución relativa radica en la caída de los impuestos a la importación, pues la recaudación arancelaria sufrió consecuencias de la inflación observada en el país y del estancamiento relativo de los aranceles (Cárdenas, 1994, pág. 113).

Para 1942, se realizó una nueva reforma constitucional al artículo 73, en la que se dotaban de recursos a las entidades y municipios de origen de recaudación en la producción y consumo de productos de tabaco, derivados del petróleo, fósforos, productos de fermentación y explotación forestal. En tanto que, en la Tercera Convención Nacional Fiscal, convocada en 1947 por el presidente Miguel Alemán, se concluyó que la carga fiscal obstruía el crecimiento, y que los problemas que motivaron a la primera Convención, en 1925, se habían acentuado al contar con una economía de mayor tamaño y con más contribuyentes, de modo que se buscaba mayor contribución entre los tres niveles de gobierno. Los efectos de esta convención fueron el establecimiento del impuesto sobre ingresos mercantiles en 1947, mientras que en 1949 se dieron tres eventos: la eliminación de que los estados transfirieran a la federación parte de lo recaudado por ellos mismos, la elevación del 20% al 50% del rendimiento del impuesto sobre bebidas alcohólicas, para las entidades y municipios y la conversión del impuesto sobre producción y consumo de bebidas alcohólicas de local a nivel federal (Astudillo, 2001, págs. 25-30). Finalmente, pese a que esta década no puede considerarse como la primera que usó el modelo de sustitución de importaciones, debido en buena parte a los constantes cambios en la política cambiaria y el exceso de importaciones, en algunos casos, acompañado de la joven industria nacional, dio pasos importantes

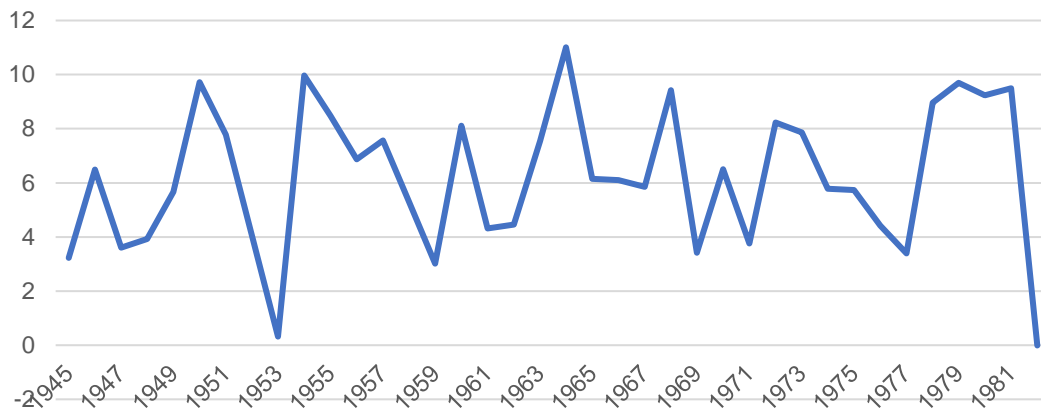
dentro de este nuevo modelo y permitió financiar al gobierno para llevarlo a cabo, donde México intentó industrializarse, obteniendo altos índices en la tasa de crecimiento del PIB.

2.3.2 Política fiscal en las décadas de 1950 y 1960

Durante el periodo, de 1951 a 1970, la media de crecimiento porcentual del PIB fue de 6.04%; sus cuatro periodos quinquenales se comportaron de una forma similar, ya que de 1951 a 1955, de 1956 a 1960, de 1961 a 1965 y de 1966 a 1970, se distribuyeron en 6.12%, 6.17%, 6.7% y 6.26%, respectivamente. En tanto, pese a no tener números negativos, en su tasa de crecimiento anual se encontró un comportamiento fluctuante, caracterizado por años de bajo crecimiento relativo e inmediatamente periodos similares con un aumento drástico en la tasa de crecimiento, siendo sus ejemplos más representativos 1953 con 0.32% como límite inferior y un límite superior de 11.01% en 1964, tal como puede apreciarse en la gráfica 2.1.

Gran parte de dicho crecimiento fue gracias a optar por la autosuficiencia en el financiamiento interno y en su posterior inversión, a la par de que el déficit fiscal estuvo controlado y en baja magnitud en los años que ocurrió, promediando 0.3% del PIB de 1950 a 1960, teniéndose cautela en solicitar préstamos de organismos o bancos comerciales extranjeros, como señala Enrique Cárdenas (1996, págs. 26-28), resultando más evidente en el cuadro 2.4.

Gráfico 2.1: Tasa de crecimiento anual (TCA) del PIB de México, 1945-1982



Fuente: Elaboración propia, con datos de Aguirre, M. (2002). Termómetro de la economía mexicana, indicadores históricos 1935-2020. Obtenido de México Máximo: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm>

Cuadro 2.4 Financiamiento de la economía, 1950-1962 (porcentajes del PIB)

	1950-1956	1957-1962
Inversión total	15.16	15.46
Ahorro externo	0.74	1.81
Ahorro interno	14.42	13.65
Sector privado		
Inversión privada	9.73	9.93
Ahorro privado	9.04	8.88
Balance	-0.69	-1.05
Sector público		
Inversión pública	5.43	5.53
Ahorro público	5.38	4.77
Balance	-0.05	-0.76

Fuente: Cárdenas, E. (1996). *La política económica en México, 1950-1994*, pág. 27

De esta forma, se reafirma que de 1950 a 1962, el déficit entre ahorro e inversión en el sector público fue reducido, síntoma de una política fiscal responsable y eficiente para México, en su primera etapa de crecimiento estable y sostenido

después de décadas de conflictos internos; mientras que el sector privado mostraba un comportamiento similar, con un balance apenas deficitario. Justamente fue el sector privado interno quien dio un mayor impulso a la economía por medio de la inversión, por encima de los esfuerzos realizados por el gobierno, en buena parte porque aumentaron los precios de los productos finales respecto a las materias primas y de la fuerza de trabajo, por los incentivos fiscales del gobierno, y por tener mejores fuentes de financiamiento, mayor productividad, y un mercado interno en ascenso envuelto en un proteccionismo que permanecería en los siguientes años, así como por las externalidades positivas generadas por el Estado, que continuó realizando obras en infraestructura, en riego, energía, carreteras y líneas férreas.

El buen manejo del gasto público por parte del gobierno federal durante la época se debe en buena medida al fortalecimiento del federalismo fiscal, a través de los acuerdos logrados entre los tres niveles de gobierno, para que fueran las autoridades federales quienes recaudaran los impuestos más importantes en todo el país, por lo que, pese a dotar de participaciones a las entidades y municipios, el gobierno federal tuvo una mayor concentración de recursos. En buena medida, esto ocurrió por la *Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas* y la *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados*, de 1948 y 1953, respectivamente. En estas, se estableció que se regularan las participaciones en cada uno de los impuestos que se aplicaban, evitar el retraso en el pago por parte del gobierno federal, proteger el comercio interestatal, la creación de la Comisión Nacional de Árbitros, para proponer nuevas medidas en favor de la coordinación entre la federación y los estados, y la formulación de estudios para la identificación de disposiciones estatales contrarias a la constitución, para presentar soluciones (Astudillo, 2001, págs. 35-37).

Durante esta etapa, se dio la Guerra de Corea de 1950 a 1953, evento en el que se tuvieron efectos similares a los desarrollados durante la Segunda Guerra Mundial: entraron al país grandes cantidades de divisas y se generaron presiones inflacionarias de origen externo, así como un crecimiento en el comercio exterior y en las finanzas públicas, que no solo recibieron una mayor cantidad de recursos por esta vía, sino también por una reestructuración del Impuesto Sobre la Renta (ISR)

en 1951, y por la introducción de impuestos sobre cigarrillos, bebidas alcohólicas, refrescos, vehículos motorizados, por lo que entre 1949 y 1951 los ingresos del fisco crecieron un 25.1% (Cárdenas, 1996, págs. 41-46)

De tal forma, a causa del sistema de coordinación fiscal y de los efectos de la Guerra de Corea, se multiplicó tanto la recaudación fiscal como los egresos públicos en una proporción similar a la que experimentó el crecimiento económico. En el siguiente cuadro se aprecian los cálculos que realizó el gobierno federal en la recaudación impositiva y sus posteriores egresos, así como los resultados que realmente se obtuvieron en el periodo de 1949 a 1962, tiempo en el que pretendía que fuera una época de recuperación de las finanzas públicas a través de tener ligeros superávits, situación que no ocurrió como se había presupuestado pues solo en cinco años hubo superávit y en los restantes nueve déficits.

Cuadro 2.5 Finanzas del Gobierno Federal, 1949-1962 (millones de pesos)

	Ingresos esperados	Egresos esperados	Superávit esperado	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Superávit efectivo	% del PIB
1949	2909	2551	358	2832	3294	-462	-0.44
1950	2748	2747	1	3641	3463	178	0.45
1951	3604	3103	501	4884	4670	214	0.42
1952	4530	3999	531	6338	6464	-126	-0.22
1953	4597	4160	437	5023	5490	-467	-0.82
1954	5200	4828	372	7714	7917	-203	-0.29
1955	6262	5681	581	9024	8883	141	0.17
1956	6700	6696	4	10194	10270	-76	-0.08
1957	7582	7578	4	10870	11303	-433	-0.39
1958	8405	8403	2	13183	12019	1164	0.94
1959	10446	9385	1061	11720	11103	617	0.46
1960	12878	10256	2622	14449	15046	-598	-0.4
1961	12220	11041	1179	13711	14472	-761	-0.47
1962	13955	12319	1636	15657	16131	-474	-0.27

Fuente: Cárdenas, E. (1996). La política económica en México, 1950-1994, pág. 51.

Los años de 1950, 1951, 1955, 1958 y 1959 fueron los únicos en el período de 1949 a 1962, en los que hubo un superávit efectivo en las finanzas del gobierno. Al concluir la guerra de Corea, en 1953, el panorama internacional se mantuvo en calma, de modo que en México se dio la salida a una enorme proporción de reservas

internacionales que habían ingresado de forma previa y durante el conflicto armado, lo que provocó una consecuente devaluación del tipo de cambio, se incrementó el precio de las importaciones y se dieron presiones inflacionarias. Ante esta situación el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines tuvo que clarificar sus prioridades y decidir cuál sería la política comercial a seguir, optándose por mantener su política proteccionista sobre el mercado interno, a la que se añadió el uso de la política fiscal como medida de control de precios, restringiendo parte de los ingresos de los contribuyentes a través de aumentar la recaudación fiscal y reducir parte de los ingresos de los contribuyentes, pero reinvirtiéndolo en gasto público, lo cual produjo la disminución de la inflación de 19.4% durante 1954-1955, a 2.9% promedio entre 1957 y 1962 (Cárdenas, 1996, págs. 50-53). Por otra parte, mediante la devaluación del peso se evitó la desaparición de las reservas internacionales, así como el mantenimiento de los estímulos a la inversión privada y a la producción, lo que permitió que el crecimiento de la economía no se detuviera.

De esta forma, la tendencia positiva que se generó desde finales de la década de 1950 se mantuvo e incrementó en la década de 1960, que registró un crecimiento en el PIB de 7.1% promedio y un incremento en el PIB per cápita de 3.6% anual, así como un incremento en la productividad de 7.0%, con mejoras salariales en la industria, todo fundamentado en las altas tasas de inversión pública y privada.

A este periodo se le conoce como: *desarrollo estabilizador* guiado por el *modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)*, que buscaba potenciar a la industria nacional para estimular el dinamismo del mercado interior, estableciendo restricciones cuantitativas a las importaciones, con la finalidad de sustituirlos para su producción nacional; sin embargo, su alcance fue limitado, sobre todo en los bienes de consumo, en menor proporción los bienes intermedios, y de manera insignificante en los bienes de capital, lo que a la larga junto con el comportamiento de otras variables macroeconómicas, creó problemas insoslayables que dieron pie a una crisis estructural del modelo.

Tal como refiere Guillén: “*La protección elevada de los bienes producidos para reemplazar las importaciones se acompañaba de una protección débil y, en algunos casos, negativa, de las actividades de exportación*”, lo cual denota un “sesgo

antiexportador”, perjudicando los costos de producción de los sectores que competían con las importaciones ante *“un tipo de cambio real que se sobrevaluó, de manera lenta pero continua, entre 1955 y 1975, como respuesta a una inflación discreta, y que pudo mantenerse sobrevaluado precisamente por la protección”*. El sector más perjudicado fue la agricultura, *“...ya que redujo las ganancias de los exportadores de productos agrícolas y les dificultó la competencia con los importadores de alimentos baratos”* (Guillén 2013, pags. 34-36).

Los incentivos fiscales con recursos provenientes del gasto de gobierno para incentivar la producción nacional jugaron también un papel importante, a través de subsidios directos e indirectos a la industria, a la par de incentivar un mayor dinamismo en el sector financiero, para que se incrementara la inversión privada. Sin embargo, un factor que amplificó los problemas estructurales que el modelo venía observando desde mediados de la década de los 60 para fomentar el crecimiento fue un mayor déficit de las finanzas públicas, es decir, aumento en los egresos por encima de los ingresos, bajo el mandato de financiar el enorme aparato estatal y fomentar el crecimiento de las empresas estatales con mayor presencia en el mercado, a través de asumir sus costos de producción, creación de infraestructura, subsidios a las importaciones, etc., además de recibir una menor cantidad de impuestos de estas empresas, lo que a la larga incentivó al gobierno a acceder a una deuda pública creciente, que finalmente terminó con el proyecto “industrializador” bajo el modelo de la ISI.

Dentro de este contexto, a inicios de la década de 1960, se comentaba en círculos académicos y del sector público la necesidad de generar una nueva reforma fiscal acorde a la nueva época, pero fue hasta que el Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, solicitó la asesoría de Nicholas Kaldor para estructurar una reforma fiscal, que se emprendieron acciones del gobierno con seriedad. Al respecto, Kaldor realizó una interesante investigación sobre el sistema impositivo mexicano y sus reformas fiscales. Desde mediados de la década de 1950, México ya era reconocido por una breve trayectoria de éxito a través del modelo de sustitución de importaciones, con apoyo fundamental del Estado, a través de la disposición del gasto público destinado tanto a áreas de beneficio común, como a la

industrialización. Sin embargo, el camino era aún largo, faltaba realizar ajustes en áreas clave y dejar atrás los últimos reductos de la economía porfirista. Uno de estos fue el tema de los impuestos.

Durante las décadas centrales del siglo XX, Nicholas Kaldor se consideró uno de los mayores expertos en el tema de los impuestos de su tiempo. El gobierno mexicano lo invitó a que realizara una investigación sobre las posibilidades de modificar el sistema tributario del país. En septiembre de 1960, concluyó este trabajo, mostrando al entonces presidente Adolfo López Mateos y a su gabinete, los motivos por los que él creía que deberían realizarse modificaciones tributarias, debido a que un cambio radical era absolutamente necesario desde su punto de vista, básicamente por dos razones: la primera era la insuficiencia recaudatoria del Estado; la segunda, se refirió a la concentración de la riqueza y la regresividad del sistema, lo que en sus palabras hacía complicado el desarrollo de la sociedad mexicana. Por lo tanto, debía imponerse mayor regulación a los impuestos directos, como el caso de los bienes inmobiliarios, que legalmente podían mantenerse en el anonimato y con nula aportación al erario. Asimismo, propuso un impuesto sobre la renta global, en el que se considerara no al individuo, sino a la familia como el núcleo que debe gravarse, según las particularidades, y el número de integrantes de cada familia, y otro sobre las utilidades de las sociedades anónimas, pero que no resultara excesivo para desincentivar la inversión.

El impuesto sobre la renta consistiría en dos puntos: 1) disminuir la base gravable, a través de la reducción en el número de contribuyentes, especialmente a las familias; 2) elevar la tasa, buscando que fuera un impuesto más progresivo, llegando hasta un 40% en los contribuyentes de altos ingresos. Este impuesto tendría un rango entre el 10% y el 40%, aumentando progresivamente 5% en la medida en la que las familias o las empresas aumentaran su poder adquisitivo (Urquidi, 2011, pág. 122 y 123). También propuso medidas sobre el ingreso de actividades comerciales, desagregando aquellos de mayores y menores ingresos, de modo que su cobro fuera más transparente y equitativo; señaló que las exenciones al impuesto sobre la renta, deberían prohibirse y que los estímulos que se proporcionaran a las empresas deberían ser a través de subsidios directos para gastos de capital fijo

productivo; las deducciones deberían hacerse más rígidas, de modo que solo incluyeran a actividades productivas, y que deberían cubrirse rubros como las pérdidas que no pudieran ser gravadas; una reforma completa a los ingresos de capital, ya que no deberían existir exenciones a los intereses sobre bonos y valores u otras áreas financieras, gravarse ganancias de capital y cubrirlas en caso de pérdidas, lo que sería detallado en su totalidad en las declaraciones de impuestos anuales (Bancomext, 1963). Otros cambios propuestos fueron eliminar el anonimato de la propiedad de bienes financieros, así como un impuesto anual sobre la riqueza, uno sobre donaciones y un impuesto sobre herencias y legados, que incluyera los bienes materiales e inmobiliarios, para dificultar la evasión y permitir una mejor redistribución de los ingresos obtenidos por los privados (Urquidi, 2011, pág. 152-159).

Lo propuesto por Kaldor para el caso mexicano muestra diversos puntos importantes a modificar en el sistema impositivo de inicios de 1960, demostrando que en México era necesaria una reforma fiscal. Sin embargo, estas sugerencias fueron leídas, analizadas, y luego archivadas por el gobierno mexicano, y posteriormente publicadas como un asunto meramente académico, por lo que no pudieron llevarse a cabo en la realidad. Su propuesta no fue tomada en cuenta por ser demasiado revolucionaria en un clima político lleno de corrupción y de intereses empresariales adversos a la justicia fiscal. De modo que se recurrió a la asesoría de otros economistas y se concluyó en que debía tomarse una medida más moderada: en 1964 se aprobó la *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, que incluía la acumulación de ingresos del trabajo y del capital, pero no se llevó a cabo en la práctica, ya que se contradecía con la *Ley de Ingresos* de 1964 y 1965, la cual contaba con un tributo similar, el *Impuesto sobre las erogaciones por remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón* (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1965, 1964). Por el contrario, se buscó aumentar la proporción de dicho gravamen a los trabajadores por encima del que tenían las ganancias de capital, buscando que aumentara el ahorro y la inversión, en una

reestructuración regresiva al cobrarse más impuestos a los que contaban con menores recursos, lo que hace evidente Enrique Cárdenas:

Dentro de los impuestos a las personas físicas, 61.5% de los ingresos procedía de sueldos y salarios en 1963, mientras que 28.4% provenía de ingresos de capital. Después de la reforma, para 1970, 73.2% de los impuestos personales provenían de impuestos al trabajo y solo 18% de impuestos al capital (Cárdenas, 1996, pág. 81).

De esta forma, la carga fiscal aumentó en 1960 de 10.3%, a 12.3% en 1970, generado por impuestos directos al trabajo y por los provenientes del seguro social, de modo que la cuasi-reforma que se logró si aumentó los impuestos directos, pero no se aseguró de ser progresiva, debido a que el gobierno consideró más importante no arriesgarse a realizar cambios drásticos en su postura política, lo que generó una desactualización con las necesidades de la época. Como consecuencia de la falta de una reforma fiscal, la crisis de la deuda se fue perfilando ya desde esta década, pues al tener el Estado una baja recaudación tributaria, este se vio en la necesidad de contratar de manera creciente deuda pública, así como promover el gasto deficitario, que culminó en la década de 1980, dando lugar a un cambio brusco del modelo de crecimiento basado en el liberalismo económico.

Por lo tanto, siendo insuficientes los ingresos fiscales, y ante el crecimiento de los egresos para mantener toda la estructura económica, política y social, con la que se contaba desde la década anterior, como señal de una menor disciplina fiscal que la obtenida en los años anteriores a 1959, cuando aún se tenían superávits fiscales, se tuvo que recurrir al financiamiento obtenido por el sector privado, lo que generaba menores costos políticos.

De esta manera, el mantener disciplina fiscal no solo tiene relación con ingresos y egresos del gobierno, sino que el contar con déficit por varios años pone en riesgo la estabilidad en otros indicadores macroeconómicos: el gobierno debe de financiar sus programas sociales por algún medio, eligiendo el endeudamiento con la banca privada u organismos internacionales, o emitiendo mayor cantidad de dinero, lo que genera un exceso en la oferta de dinero, y el mercado debe regularse a través de aumentos en el nivel de precios, trasladándose a una pérdida de valor del peso respecto a otras monedas, encarecimiento de las importaciones y nuevamente

aumentos en los precios. En este caso, el déficit fiscal no solo recae en el endeudamiento, sino en el valor de la moneda y en el nivel de precios.

Por lo tanto, Enrique Cárdenas, citando a Raymond Vernon (1996, págs. 54 y 55), señala que, a inicios de 1960, se tenía el siguiente dilema: permanecer en el estancamiento, por no poder potenciar el modelo de sustitución de importaciones en lo que concierne a la industria de bienes intermedios y de capital, o bien tomar medidas radicales, como la liberalización de la producción, imprimir mayores cantidades de dinero con el riesgo de aumentar la inflación que recién se estabilizaba, enfocarse solo en la producción de bienes primarios, o la solicitud de crédito externo, recurso que no había sido usado de forma relevante hasta el momento. Durante esta década, el crecimiento económico y poblacional creció de forma similar al de las finanzas públicas, por lo que el dilema de Vernon se aplazó algunos años, pero inevitablemente llegaría, especialmente después del estancamiento de 1971, siendo el turno de la etapa populista de México.

2.3.3 El endeudamiento de la década de 1970

La década de 1970, precedió a una de las etapas más complejas de la economía mexicana, a causa del excesivo endeudamiento, causado en cierta medida por las medidas del gobierno mexicano al mantener una política económica irresponsable y con poco manejo de la teoría keynesiana, que supuestamente aún se tenía como eje de desarrollo. Los desequilibrios macroeconómicos, por la ausencia de ahorro interno, y de divisas suficientes para importar bienes del extranjero, generaron la necesidad de endeudamiento externo en un entorno global complejo. De tal forma, el comportamiento que tuvo la economía mexicana en los años posteriores fue consecuencia tanto de razones internas como externas.

Lo que dio inicio a este fenómeno, fue la recesión de 1971, en el que la inflación aumentó 6.0%, más del doble de lo experimentado en 1969, los salarios reales crecieron 4.9% y el déficit del sector público pasó de 2.2% en 1970 a 3.8% respecto del PIB, causado por una elevación de los gastos muy por encima de lo que recaudó la hacienda pública, 16% y 11.6%, respectivamente, a la par de una modificación en la balanza comercial, haciendo deficitaria la cuenta corriente de la balanza de

pagos de 2.2% a 3.0% (Cárdenas, 1996, pág. 93). Esta situación se explica por dos motivos; por un lado, la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) llegaba a su fin y era natural que el gasto público se acelerará para concluir las obras en proceso; por otro lado, fomentar el déficit fiscal fue una tendencia que se incrementaba año con año, y que comenzaba a resultar un problema a inicios de la década, aunado al déficit con el exterior y el aumento de la inflación.

A inicios de 1971, con Luis Echeverría ya como presidente, la política económica fue cautelosa, pues se redujo el gasto a 3.7%, y los ingresos aumentaron a 1.3%, teniendo aún un déficit de 2.5% respecto al PIB, en un claro intento de formar una política fiscal restrictiva para solucionar el deterioro en el déficit con el exterior y mejorar las finanzas de la hacienda pública. La caída del gasto público tuvo repercusión fundamentalmente en la reducción del gasto de capital de 23.2%, por lo que el sector privado aumentó su gasto a 8.9% en términos reales.

Ante la reducción en el gasto de gobierno en áreas productivas, la rotura de los acuerdos de Bretton Woods, la libre flotación del dólar y la negación del gobierno mexicano para devaluar el peso ante el temor de crecimientos desmedidos de la inflación, que comenzaba a aumentar a 6.0%, la contracción económica de 1971 generó crecimiento apenas de 3.76% (uno de los más bajos desde 1959), tal como se aprecia en el gráfico 2.1, por lo que este año implicó la reducción de la tendencia alcista que prevalecía desde finales de la década de 1950 (op. cit., pág. 94) (Aguirre, 2002). En tanto, el panorama nacional no mejoró, ya que a la par del aumento del desempleo, la reducción de la participación de los salarios en el ingreso y reducción en la actividad económica, también se acentuó el descontento social a causa del movimiento estudiantil de 1968, y la nueva represión de junio de 1971.

La delicada situación económica y social que experimentaba el país negó la oportunidad al gobierno de impulsar una reforma fiscal, que:

Pretendía recuperar la credibilidad y legitimidad del Estado mexicano por la vía de la redistribución del ingreso, para lo cual era necesario elevar el crecimiento económico y controlar la inflación, (pero la disputa entre el gobierno y el empresariado) impidió la instrumentación de cambios estructurales en el funcionamiento de la economía (Tello, citado en Basilio, 2016, pág. 132).

En los siguientes dos años, 1972 y 1973, se tomaron medidas urgentes para salir de la crisis, contraponiéndose justamente a los objetivos que se pretendía lograr en 1971, cuando se redujo el gasto público, con la finalidad de recuperar la legitimidad y credibilidad del gobierno por otros medios: la política fiscal expansiva, la cual consistió en que el déficit público creciera, la oferta monetaria tuviera mayor libertad a través de imprimir más dinero, reducir el encaje legal y la tasa de interés, buscando enfrentar la demanda de dinero con la que estaba comprometido el gobierno. Por tanto, señala Cárdenas que en 1972 el déficit fiscal aumentó, y se planteó en 1973 la posibilidad de imponer una reforma tributaria, cuestión negada por el sector empresarial, de modo que lo único que se logró fue un aumento al impuesto sobre ingresos mercantiles. De tal forma, el crecimiento de 1972 fue de 8.23% y el de 1973 de 7.86%, lo que se trató de subsanar a través de aumentos en el gasto público que paso del 23.2% en términos reales, hasta llegar a 34.2% (Cardenas,1996, pág. 95) (Aguirre, 2002).

Justamente en 1973, la inflación volvió a tomar relevancia⁹, incluso superando el nivel de la tasa de interés, dando como resultado que se buscara reducir a la oferta monetaria elevando un punto porcentual a la tasa de interés y elevar los requisitos de reserva en depósitos bancarios; los resultados no fueron los esperados, porque el gasto de gobierno se mantenía financiado por el Banco de México, con un desbalance fiscal de 6.9%, y esto aumentaba la oferta de dinero. Dichas medidas dieron como resultado escasez en el financiamiento interno y búsqueda de financiamiento externo.

Para 1974, se buscó desacelerar a la economía con la finalidad de detener a la inflación, obteniendo un crecimiento de 5.78% respecto al PIB (gráfico 2.1). Los efectos negativos seguían presentes, pues la balanza de pagos fue de 3.7%. En 1975 el crecimiento y la inflación descendieron a 5.74% y 10.4% respectivamente, pero aumentó el déficit en cuenta corriente: la deuda se duplicó de 1971 a 1975, siendo de origen externo un 25.8% del total de la deuda (Cárdenas, 1996, págs. 97-100) (Aguirre, 2002). La principal causa por la que aumentó el gasto fue por la

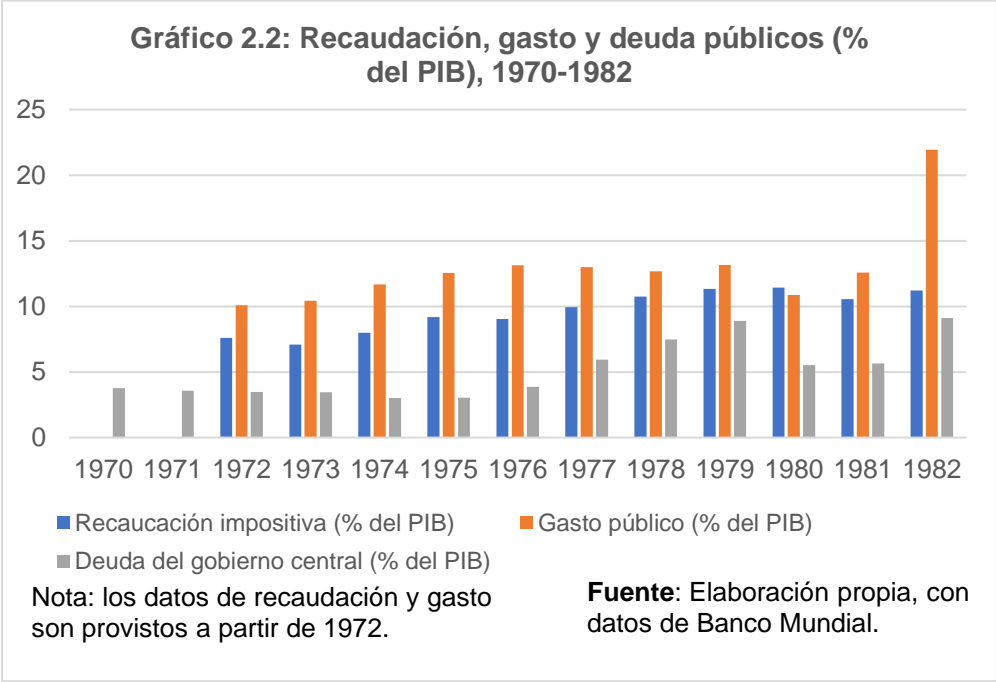
⁹ Durante 1970 y 1975 la inflación tuvo un crecimiento de 76.4% (Cárdenas, 1996, pág. 100)

adquisición de decenas de empresas por parte del Estado, teniendo una mayor cantidad de gastos operativos, mientras que los ingresos también llegaron a crecer, pero de forma moderada, principalmente a causa de los incrementos en el producto o crecimientos aislados en las tasas impositivas, situación que siguió la misma tendencia hasta 1980, cuando se hicieron ligeros esfuerzos por fomentar una mayor captación y redistribución de recursos del Estado, a través de la *Ley de Coordinación Fiscal*, renovada luego de 27 años, que incluyó rubros como “*modificaciones a impuestos y derechos, la conformación de fondos y reservas y las reglas de distribución (mientras que) han sufrido pocas modificaciones los esquemas de coordinación, colaboración, normatividad, regulación, sanción y competencia*” (Astudillo, 2001, págs. 37-40), lo cual implicaba esfuerzos no solo en captar más recursos, sino de encontrar los mejores mecanismos para redistribuir a las entidades.

Los cimios de la insuficiente recaudación fiscal, y el enorme número de objetivos de política económica durante la mitad de la década de los 70, del llamado *Desarrollo Compartido*, incidieron en la crisis de 1976. La problemática consistió en una devaluación de 59% respecto al valor que tenía el peso en 1954, inflación de 22%, deuda externa de 29.5 mil millones de dólares y desconfianza entre el sector público y privado, lo que incentivó al presidente Echeverría para solicitar un préstamo con el Fondo Monetario Internacional, como señalan Brazdresch y Levy, (citados en Cárdenas 1996, pág. 104). Asimismo, señala Leopoldo Solís, también citado por Enrique Cárdenas, (1996, pág. 106), que el problema con la política económica de Echeverría fue el enorme número de objetivos planteados, pues además de crecimiento, estabilidad en los precios y en la balanza de pagos, también se agregó la distribución del ingreso, pero sin contar con una fuente de financiamiento que no generara deuda, tal como debió haber sido vía impuestos en una verdadera reforma fiscal, pero que no ha podido darse hasta la actualidad.

Entre 1977 y 1981, se dio el auge petrolero, en el que, a través de los elevados niveles de gasto de gobierno, especialmente en la explotación petrolera, principalmente a partir del comienzo de la producción del pozo petrolero Cantarell, donde en lugar de optar por mantener superávit en finanzas públicas a causa de la

sorpresiva bonanza del yacimiento, se optó por una política fiscal expansiva a través de incrementar el gasto, sobrecalentar a la economía, postergar y acentuar la problemática que se arrastraba desde inicios de la década, lo cual se aprecia en el gráfico 2.2.



El gasto público creció al doble respecto a su proporción con el PIB hacia el final del periodo, por lo que, ante el estancamiento de ingresos por medio de impuestos, se tuvo que recurrir al endeudamiento. Este déficit incrementó el interés del sector privado para invertir, generando en conjunto una elevación en la demanda agregada; la consecuencia lógica fue incrementar la emisión de moneda y el endeudamiento en 1982, a cerca del doble de lo mostrado en 1981, para financiar todos los proyectos del gobierno, con la promesa de que las inversiones retornarían en pocos años, dada la fuerte producción petrolera nacional, que aumentó más del 100% entre 1977 y 1981, y los altos precios mundiales del crudo.

Hacia 1982, el endeudamiento público y privado aumentó; su principal uso fue la importación de bienes y servicios que eran más atractivos que los bienes nacionales, dado que existía una sobrevaluación del tipo de cambio a medida en la que el dólar se devaluaba, con un consecuente encarecimiento, lo que formaba el fenómeno conocido como *enfermedad holandesa*, en tanto, la bonanza que generó

la explotación petrolera, logrando que el 75% de las exportaciones se concentrará en este hidrocarburo, dotó de buena parte de recursos al Estado y ante el financiamiento de la deuda, ocasionó pocos cambios en la estructura impositiva, exceptuando a la *Ley de Coordinación fiscal de 1980*, dado que no se tenía en cuenta el problema de fondo: el crecimiento económico aún era alto, pero no existían las bases productivas, monetarias o hacendarias para mantener esa tendencia por varios años, al depender fundamentalmente del precio del petróleo; en mayo de 1981, comenzó el descenso en el precio del petróleo y el consecuente el desplome de la economía mexicana se hizo evidente.

Se mantuvo una política fiscal expansiva, incrementando el gasto público 25.7% en términos reales de 1980 a 1981, hasta que la situación se hizo insostenible en 1982:

Ocurrió una nueva devaluación, se mantuvo alta la inflación y fue necesario hacer un llamado a la reducción del gasto de gobierno de 3% menos, mientras que el endeudamiento se mantuvo en ascenso para poder adquirir bienes importables y pagar los intereses de la deuda. En agosto de 1982, el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, del gobierno de José López Portillo, destapó la situación real del endeudamiento en México, resultando en una imposibilidad de pagar el principal, equivalente a 10,000 millones de dólares, además de los 14,000 millones de dólares en intereses que si se pagaron (op. cit., 1996, págs. 114-115).

La forma en la que el gasto público se desarrolló durante 1978-1981 es un ejemplo de cómo no debe de realizarse una política fiscal expansiva, porque:

Primero, convertir deuda externa en la principal fuente de financiamiento de la expansión del gasto público deficitario fue un grave error en el manejo de las finanzas públicas. Segundo, la estrategia de crecimiento de la economía basada únicamente en la exportación de petróleo, esto es en la demanda externa, significa una falta de visión macroeconómica de largo plazo. Tercero, tanto la deuda externa como los precios internacionales del petróleo son variables determinadas por factores externos (Basilio, 2016, págs. 153-154).

Al hacer un análisis de la evolución de los ingresos públicos por impuestos de inicios de la década hacia 1982, se aprecia una tendencia equiparable al crecimiento del PIB (gráfico 2.1), dado que ambas variables se encontraron correlacionadas.

Sin embargo, conforme se generó el boom petrolero, dichos ingresos fueron insuficientes y el financiamiento provino del exterior, sobrecalentando a la economía (op. cit., 2016, págs. 145-146).

2.4 Balance de la política fiscal a lo largo de un siglo: de la reforma y el porfirismo al populismo de la década de 1970

De la misma manera que el control político, el manejo de la estructura tributaria fue un proceso largo, fortaleciéndose a partir de la presidencia de Benito Juárez y consolidándose durante el gobierno de Porfirio Díaz; a partir de este periodo, efectivamente comenzó una auténtica política fiscal, ya que el uso de ingresos y gastos públicos lograron modificar variables reales y beneficiar a diversos sectores de la economía.

Posteriormente, aunque la Revolución Mexicana interrumpió este proceso de consolidación, los siguientes gobiernos tomaron la base de la política fiscal porfirista para sus mandatos. De tal manera, a partir de la década de 1930, con la nueva estructura económica global, se optaron por las ideas keynesianas y se consideró a la política fiscal, como una poderosa herramienta con capacidad de incidir positivamente no solo en algunos sectores, sino en el crecimiento de toda la economía, siendo esta política la base del desarrollo estabilizador, logrando un incremento del PIB en promedio por encima del 6% durante de las décadas de 1950 y 1960.

Los gobiernos de la década de 1970, ahora con un modelo de desarrollo compartido, que asumían serían los que administrarían la riqueza, especialmente con el descubrimiento del mega pozo petrolero de Cantarell, se enfrentaron con un cambio de la estructura económica global y con enfrentamientos con sectores poderosos de la economía mexicana, lo que dificultó la actualización de la estructura tributaria, a través de la reforma fiscal propuesta (y no aplicada) por Nicholas Kaldor desde la década anterior, así como un sobrecalentamiento de la economía, que necesitaba el sostenimiento una política fiscal expansiva para sustentar su crecimiento artificial. Las consecuencias de este aumento del gasto público, a la vez del estancamiento de los ingresos de origen tributario, obligaron a un endeudamiento que se hizo

insostenible y degeneró en un cambio de modelo de crecimiento, a inicios de la década de 1980.

El declive de la economía puede explicarse por dos razones, principalmente. Por un lado, si bien se tomaron en cuenta los fundamentos del keynesianismo en torno al uso de la política fiscal y el gasto público deficitario, no se consideraron otras opciones propias, además de los recursos petroleros, para tener periodos de superávit que sanearan las finanzas públicas. Segundo, el uso del financiamiento externo como fuente alterna de ingresos públicos fue un problema grave, porque, al igual que el precio del petróleo, la deuda externa ha sido un indicador volátil que no depende totalmente de la intervención mexicana. De tal forma, en conjunto, la política fiscal se sometió a la dependencia externa.

Considerando la relación crecimiento-gasto público, señalan Spilimbergo, Symansky y Schindler (2009, pág. 4) que los multiplicadores en inversión dependen de las características institucionales y productivas de la nación, pues un país con un gasto público eficaz tiene poca dependencia financiera externa, crecimiento interno y dinamismo en las exportaciones, mientras que uno con fugas de ahorro, dependencia financiera del exterior y crecientes importaciones tiene menores efectos de la inversión sobre el PIB, requiriendo mayores cantidades de gasto para lograr el objetivo de crecimiento deseado.

Por lo tanto, la situación resultó insostenible a finales de la década de 1970. Ante esta situación, se hacía más necesaria que nunca una reforma fiscal que dotara de recursos al gobierno y fuera redistributiva, pues la crisis de la década de 1970 develó un problema crónico que se arrastraba desde inicios de la década pasada, cuando se solicitó y desechó el apoyo de Kaldor.

Una política económica debe modificarse con el tiempo, de la misma forma que el ciclo económico lo hace, así como también lo hacen las condiciones internas y externas al país. De esta forma, lo que se señala es que una reforma fiscal debe caracterizarse por su dinamismo, por ajustarse al ciclo de la economía y modificar sus incentivos o desincentivos cuando es requerido; de tal suerte, el impulso de una política fiscal contracíclica es fundamental, no solo para elevar el crecimiento y

reducir la desigualdad económica, sino para no dañar otros indicadores de la economía.

CAPÍTULO 3.

EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL NUEVO MODELO ECONÓMICO DE MÉXICO (1982-2018)

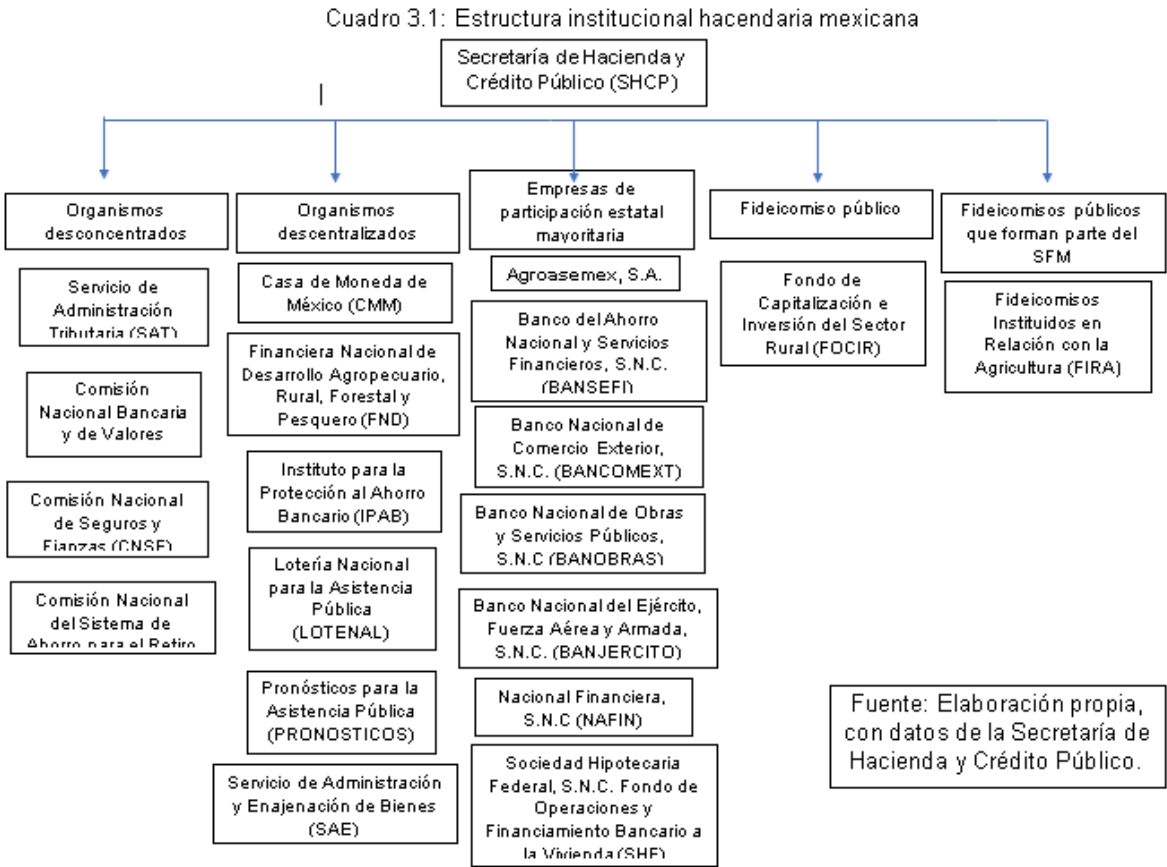
El presente capítulo, aborda de manera conjunta los cambios económicos que se suscitaron bajo el nuevo modelo de desarrollo que México adoptó a partir de la crisis de la deuda de 1982, y el papel que ha jugado la política fiscal dentro de este contexto, hasta el año de 2018, ya que a partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se inició un cambio de modelo económico, que consistió en una serie de reformas estructurales que perduraron hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto, tendientes a implementar la estabilidad macroeconómica, fundamentada en la austeridad del gasto público, la privatización, la liberalización económica y la desregulación de las normas institucionales para permitir la libre circulación mercancías y del mercado de valores, donde la estructura impositiva fuera capaz de mantener el equilibrio de las finanzas públicas.

En este capítulo, se abordarán los fundamentos institucionales y organizacionales del régimen fiscal, las diferentes categorías de impuestos y las modificaciones que han tenido lugar durante este período de estudio el ISR y el IVA, así como los tributos más importantes a nivel nacional; de la misma manera, se analizarán los diferentes sistemas de recaudación que el gobierno mexicano ha implementado desde el sexenio de Miguel de la Madrid hasta el período de Enrique Peña Nieto; finalmente, se expondrán las particularidades del federalismo fiscal, dentro del nuevo entorno económico puesto en marcha. Sin embargo, antes de analizar la problemática en torno a la política fiscal durante el período de estudio, es necesario primero entender cómo esta conformada la estructura institucional hacendaria del país y sus principales funciones.

3.1. La organización institucional de la política fiscal y el ciclo hacendario

La política fiscal pertenece a uno de los cinco ejes principales de la Administración Pública, a saber: jurídico, fiscal, financiero, económico, político y administrativo. Siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico, la institución que comanda la

política fiscal, a continuación en el cuadro 3.1 exponemos como se estructura dicha institución.



La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), tiene como objetivo proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso y deuda pública, además de proporcionar estadísticas, geografía e información. Dependen de la SHCP cinco diferentes conjuntos de instituciones: organismos desconcentrados (con facultades específicas y dependientes de la SHCP), organismos descentralizados (funcionando de forma autónoma, pero con grado de responsabilidad en el tema impositivo), empresas de participación estatal mayoritaria (asociación del gobierno con empresas privadas), fideicomiso público (los cuales el gobierno ejecuta con la finalidad de transmitir la responsabilidad a otros) y fideicomisos públicos que forman parte del Sistema Financiero Mexicano (transmitiendo responsabilidades a las instituciones públicas y privadas encargadas del flujo monetario). Dichas instituciones responden a las autoridades monetarias con diferentes facultades según su clasificación, pero

teniendo en común la necesidad del fomento a una recaudación tributaria eficiente, interconectada y que abarque todos los aspectos que la legislación mexicana permite. El funcionamiento armónico de la gestión financiera de los recursos que son adquiridos por el Estado, con valores de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, se le conoce como: *ciclo hacendario*, ejecutado de forma anual y conformado de cuatro fases:

- 1) Planeación. Es la parte incluida en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del desarrollo
- 2) Programación y presupuestación. En esta se establecen los lineamientos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, concluyendo con la aprobación de la Ley de Ingresos y el Decreto del Presupuesto de Egresos, estando bajo cargo del Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados.
- 3) Ejercicio. Se ejecutan las actividades relacionadas con los ingresos, egresos, captación de financiamiento y deuda, siendo este apartado donde inciden en su mayor parte las instituciones ya mencionadas.
- 4) Control y evaluación. Se verifica el cumplimiento de la normatividad, eficacia, eficiencia, economía, calidad en asignación, transparencia y uso de recursos públicos, a cargo, en conjunto, de la Auditoría Superior de la Federación y de la Cámara de Diputados.

Dicho ciclo se encuentra respaldado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Deuda Pública, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley de Planeación, la Ley de Tesorería de la Federación, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, así como el Código Fiscal de la Federación, el

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Reglamento de la Ley de Tesorería de la Federación, el Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal, un marco técnico y diversos manuales y disposiciones (Subsecretaría de Egresos de SHCP, 2019, págs. 1-4).

3.1.1 Federalismo fiscal

El fundamento del federalismo se basa en la satisfacción de los requisitos particulares de cada uno de los habitantes de un territorio, a través de las subdivisiones entre sus regiones, con la finalidad de tener mayor cercanía a las necesidades de las personas.

En México “*coexisten dos órdenes jurídicos, el federal con presencia en todo el territorio nacional y el estatal, válido en el espacio geográfico respectivo*” (Mandujano, 2010, pág. 47). La federación surgió con el movimiento de la Independencia (1810-1821), como intento para combatir los intentos centralistas, imperiales y monárquicos, a la vez de unir a las diversas regiones en un mismo país que reconociera los propósitos particulares, la libertad y la autonomía de las diversas regiones. Con el tiempo, los estados y los municipios han llegado a aspirar a adquirir mayor autonomía, pero han terminado manteniendo al federalismo con la finalidad de alcanzar metas en común (Ayala, 2005, pág. 354).

Durante el siglo XX e inicios del XXI, se dieron cinco reuniones (1925, 1933, 1947, 1993, y 2004) entre los gobernadores y el presidente, conocidas como *Convención Nacional Fiscal* con la finalidad de delimitar las competencias locales y federales, mediante un Plan Nacional de Arbitrios para unificar al sistema fiscal de la República. La cuarta reunión, de 1993, buscó solucionar el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales, unificar a los sistemas fiscales, coordinarlos en un mismo sistema federal y constituir un órgano más capacitado para la ejecución de los objetivos, aunque en esta ocasión no se incorporaron conclusiones al derecho positivo (Ayala, 2005, pág. 361) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004, págs. 7-23).

En 2004, se convocó la última *Convención Nacional Hacendaria*¹⁰. En esta reunión, los objetivos consistieron en producir un diagnóstico de la situación de las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno, generar un proceso de reformas, lograr un nuevo federalismo hacendario integral, definir las responsabilidades de gasto de cada orden de gobierno y revisar las facultades tributarias, contemplar el principio de no afectación entre los ámbitos de gobierno, fijar las bases constitucionales de la coordinación hacendaria intergubernamental y proponer responsabilidades entre quien administra y recauda (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004, págs. 25-41). De tal forma, gracias a dichas convenciones, las entidades y los municipios refrendan año con año su compromiso de mantenerse en unión mediante el federalismo fiscal, entre los gobiernos estatales, municipales y federales.

En este sentido, como se menciona en el apartado anterior, Reyes (citado en Ayala, 2005, pág. 351) considera que el Estado federal se encuentra regido por los cinco ejes que delimitan los derechos y obligaciones de la Federación, los estados y los municipios: jurídico, fiscal y financiero, económico, político y administrativo, que se complementan mutuamente para darle viabilidad a la modalidad de política económica que se pretenda llevar a cabo. De esta manera, el *Jurídico* se basa en la Constitución, en leyes reglamentarias, decretos presidenciales, etc. que incluyen el tipo de participación de los estados en el orden jurídico federal y nacional. El *fiscal y financiero* deben contar con autonomía financiera, fuentes seguras de ingresos a estados y municipios, delimitación de estas fuentes tributarias, aplicación de los recursos, garantía de crédito y coordinación de ingresos. El *económico* se basa en un presupuesto público, con asignación de recursos generados por la planeación y presupuestación de forma coordinada, promoviendo obras públicas. El *Político*, pretende la autonomía, el pluralismo, la participación a través de partidos políticos, la alternancia política y el mejoramiento del sistema fiscal. Finalmente, el *Administrativo* debe contar con recursos humanos en administración pública, buscando la coordinación, la desregulación y la reducción de costos de transacción, para tener un mejoramiento institucional.

¹⁰ Este año cambió de nombre de Convención Nacional Fiscal a Convención Nacional Hacendaria.

Dado lo anterior, el gobierno federal no tiene la capacidad de satisfacer todas las necesidades de los 126.2 millones de habitantes del país al 2018, repartidos en las 32 entidades federativas, por lo que se contempló la necesidad de dividir al gobierno en tres niveles: federal, estatal y municipal, cada uno con sus respectivas responsabilidades, en donde las entidades tienen como encomienda complementar la labor del gobierno federal, promover el empleo, mantener la seguridad, asegurar los servicios básicos y el pavimentado, mientras que los municipios pueden obtener recursos por actividades de carácter local y de los derechos por prestación de servicios públicos a su cuidado, así como con participaciones de los impuestos federales y estatales.

La recepción de tributos por parte de la federación, las entidades y los municipios está delimitada por el artículo 31 constitucional, fracción IV, donde se señala que es obligación de los mexicanos cumplir con los gastos públicos de los tres niveles de gobierno, de manera proporcional y equitativa, según lo dispongan las leyes. Asimismo, el artículo 73 constitucional señala que la federación se encarga de recaudar impuestos y contribuciones vía comercio exterior, explotación de hidrocarburos, minería, energía eléctrica, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, mientras que los estados pueden recaudar en todo aquello que la federación no lo haga, exceptuando el tránsito de personas o bienes en sus territorios, la emisión de estampillas, o cualquier otro aspecto que dificulte la circulación de mercancías en el país, según lo establecido en el artículo 117 constitucional (Astudillo, 2005, págs. 250-254).

En 1996 se incrementó el esfuerzo por la descentralización logrando que creciera la proporción del total que recibían del Fondo General de Participaciones, de 18.5% a 20% así como adquirir nuevas potestades tributarias, administrativas y fiscales, lo que les facilitó la recaudación. De tal forma, las entidades federativas pueden: administrar y recaudar impuestos como el de hospedaje, automóviles nuevos y tenencia; cobrar derechos por la expedición de licencias, venta de bebidas alcohólicas y publicidad en vías públicas; adquirir 20% de los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) en bebidas alcohólicas y 8% en tabaco; compartir fuentes fiscales con la federación, como el ISR en juegos y sorteos y

negociar acuerdos entre las entidades y la federación (Hernández, 2005, págs. 366-367). Para los municipios quedan algunos tributos que varían de región a región y que en muchos casos resultan insuficientes incluso para cubrir sus gastos corrientes, como los sueldos y salarios, por lo que buena parte de los ingresos con los que cuentan estos niveles de gobierno provienen directamente de la federación.

En este sentido, se tiene el debate entre la conveniencia de aumentar la centralización o desincentivarla, ya que, si bien es de mutua conveniencia que la recaudación tributaria se realice con los menores intermediarios posibles y que a cada entidad se le proporcione su parte correspondiente, en la práctica la independencia de los estados y municipios queda disminuida, al tener poco margen de establecer tributos nuevos, salvo que se incurriera en doble imposición y las entidades y los municipios pudieran recaudar los mismos impuestos que la federación; los más afectados serían los contribuyentes, quienes verían reducidos aún más sus ingresos; a su vez, esto se trasladaría a la economía, ya que se acentuarían los obstáculos para producción, consumo y, por ende, recaudación.

Por otra parte, mientras el gobierno federal cuente con los medios para dar una parte proporcional a cada estado, estos no tendrán la voluntad de incrementar sus recursos propios, situación que se ha revalidado en este siglo. Este problema no se limita al entorno nacional, ya que como señala Cedillo (2010, citado en Palos Sosa, Barba Chacón, & Palos Delgadillo, 2013, págs. 84-85), para la CEPAL hay cuatro dificultades generadas por la descentralización, tres de las cuales corresponden a la realidad mexicana, como el uso de participación en las rentas nacionales que reducen la libertad de la política tributaria, la falta de incentivos para la generación de recursos propios y la ausencia de un control de endeudamiento. Por tanto, ante este reto, la *Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)*, creada en 2002, ha coordinado actividades hacendarias que buscan adquirir mayor fortaleza frente al gobierno federal y tener mayor participación en la distribución de los recursos tributarios. (Tello, 2015, pág. 52 y 53).

3.1.1.1 La Ley de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene bases en la *Ley de Coordinación Fiscal* en el Diario Oficial de la Federación, publicada el 27 de diciembre de 1978 y reformada por última vez en enero de 2013, donde se señala en su primer artículo que la federación deberá:

Coordinar el sistema fiscal con las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, buscando establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (...)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará un convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

La información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Coordinación Fiscal, 2018).

Por su parte, en el artículo 2º establece que el Fondo General de Participaciones estará constituido por el 20% de la recaudación federal participable, que a su vez tendrá recursos de todos los impuestos y derechos de minería, menos las devoluciones por contribuciones, y se excluye: I) el impuesto sobre la renta derivado de contratos de extracción y exploración de hidrocarburos; II) el impuesto sobre la renta de salarios y la prestación de servicio personal subordinado de servidores públicos; III) la recaudación total de los derechos referidos en los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos; IV) los incentivos en los convenios de colaboración administrativa; V) el impuesto sobre automóviles nuevos; VI) la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en el que participan las entidades; VII) la recaudación prevista en los artículos 2º fracción II, inciso B y 2º-A,, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial

sobre Producción y servicios; VIII) las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo al consumo y extracción de energía y minas; IX) el excedente de los ingresos que obtenga la Federación al aplicar una tasa superior al 1% de los ingresos obtenidos por premios; X) el impuesto por exploración y extracción de hidrocarburos.

En conjunto, la Ley de Coordinación fiscal establece la parte funcional del sistema, participaciones y los procesos de recaudación de ingresos fiscales federales, por lo que pretende disminuir y eliminar la práctica de concurrencia impositiva, establecer un reparto de competencias entre los tres niveles de gobierno, unificar la carga impositiva, buscar que cada fuente de ingresos se aproveche en su totalidad en el gasto público y que se dé un correcto reparto de los ingresos entre los gobiernos federales y estatales (Ayala, 2005, pág. 373).

Dados los límites que considera la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación fiscal, las entidades y los municipios tienen diversos medios para dotarse de recursos, aunque las aportaciones federales, las participaciones y los impuestos son los que predominan.

3.1.1.2 Ingresos de las entidades: Impuestos, Participaciones y Aportaciones Federales

Los criterios que guían en la actualidad a los ingresos de los estados dependen de la recaudación, la presencia de minas o yacimientos petroleros, encontrarse en zonas fronterizas, la producción y la población de cada entidad federativa.

Por su lado, las Participaciones a Entidades Federativas, también conocido como Ramo 28, son los recursos destinados a municipios y estados, garantizados por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, realizándose a través de los siguientes fondos: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Fondo de Fiscalización, Fondo de Compensación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos,

y el 0.136 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019a)

Por otro lado, las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, comúnmente llamado Ramo 33, es el mecanismo usado para transferir recursos presupuestarios a los estados y municipios, que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: Educación, Salud, Infraestructura básica, Fortalecimiento financiero y seguridad pública, Programas alimenticios y de asistencia social, e Infraestructura educativa (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019b):

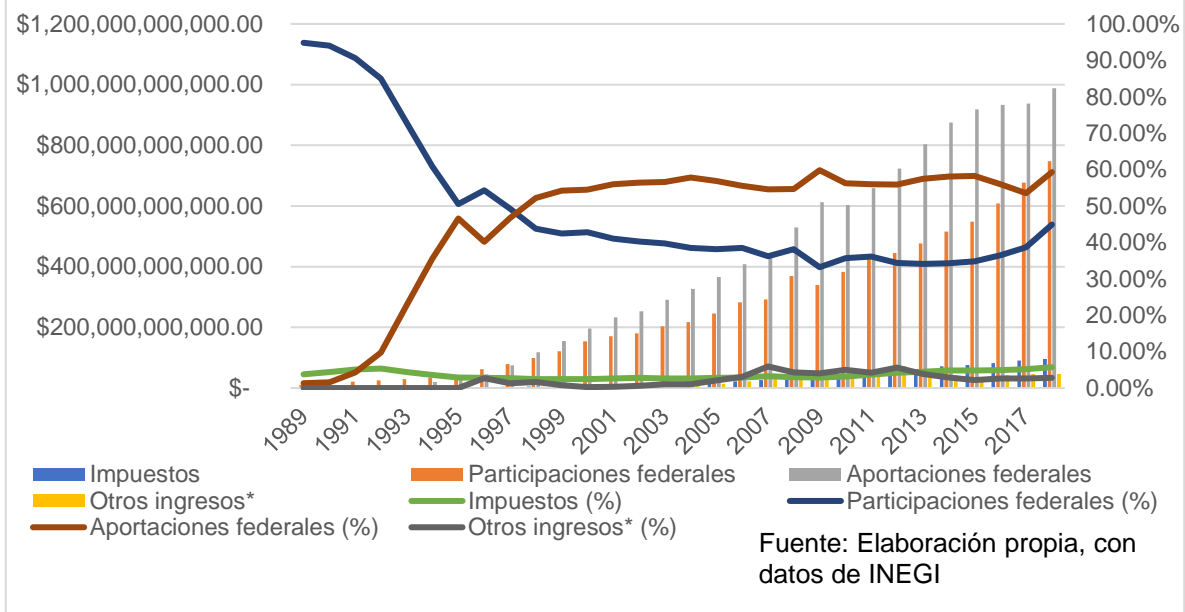
A diferencia de las participaciones, cuyo uso es libre para las entidades y los municipios, las aportaciones tienen un etiquetado específico que se ha determinado por la Ley de Coordinación Fiscal y no los pueden ejercer ni transferir libremente. Estos recursos se destinan a ocho fondos: Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Aportaciones para los Servicios de Salud, Aportaciones para la Infraestructura Social, Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Aportaciones Múltiples, Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el distrito Federal, Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Tello, 2015, pág. 51).

Tello (2015) señala que:

En la actualidad prácticamente todos los impuestos son federales y la recaudación en buena medida está centralizada, pues la lleva a cabo el gobierno federal. Por el lado del gasto público federal, alrededor de la mitad se transfiere a las entidades federativas, (el llamado gasto federalizado y también la federalización de la actividad del gobierno) vía participaciones y aportaciones a los fondos de apoyo (Tello, 2015, pág. 53).

La proporción que tienen en las finanzas estatales y municipales es tal que incluso superan a los impuestos en muchos casos. La siguiente gráfica muestra el progreso de las aportaciones, participaciones, impuestos y otros ingresos desde 1989 (primer año en el que se proporcionan datos) hasta 2018.

Gráfico 3.1: Ingresos de las entidades federativas en pesos y por porcentaje de crecimiento, 1989-2018



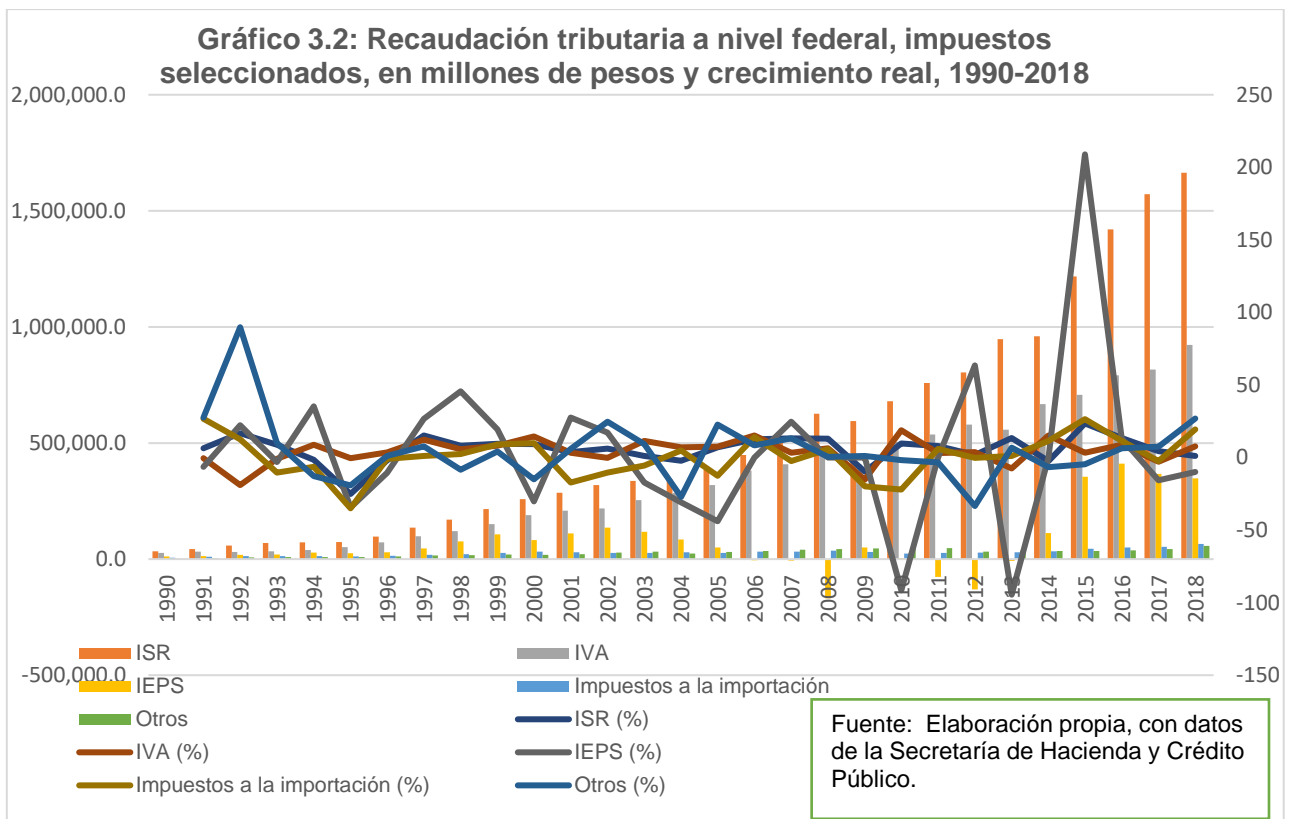
Los recursos que las entidades y los municipios obtienen por medio de participaciones federales son de su legítima pertenencia y pueden disponer de ellos conforme sus propios intereses, a diferencia de los que tienen destino a un programa específico, como salud, seguridad, educación o desarrollo social, tal como las aportaciones federales. Sin embargo, en el periodo se aprecia que la proporción de impuestos es baja, no solo porque las entidades tienen menos fuentes impositivas, sino por su falta de interés en aprovechar las demás fuentes de recaudación, con las que resultan incluso displicentes y optan por hacerse de recursos por medio de aportaciones y participaciones federales, ante lo que Hernández (2005), señala que:

El logro de una real política federal depende en gran medida de la promoción de la descentralización de la actividad financiera del Estado que apoye tanto la renovación administrativa como de captación tributaria y de distribución presupuestaria orientada a la atención integral de las necesidades de desarrollo municipal, estatal y regional que paulatinamente corrija los desequilibrios de la centralización y devuelva a las entidades federativas su autonomía y facultades de decisión política y capacidad de asignación hacendaria conforme a sus programas de crecimiento y desarrollo, de acuerdo con el proyecto federal, respetando sin embargo las diferencias regionales (Hernández, 2005, pág. 369).

Al respecto, hay dos posturas sobre el adecuado funcionamiento del federalismo; por un lado, se encuentra Sobarzo (2004, citado en Palos Sosa, Barba Chacón, & Palos Delgadillo, 2013), quien señala que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) promueve una recaudación más eficiente y un proceso de redistribución de los ingresos a los estados más transparente, a cambio de poca autonomía de los gobiernos locales en la administración del gasto. Por otro lado, Cedillo (2010, citado en Palos Sosa, Barba Chacón, & Palos Delgadillo, 2013, págs. 84-85), considera que los problemas que presenta el SNCF y las críticas en torno a este sistema no son exclusivas de México, pues CEPAL (1998) identifica cuatro dificultades macroeconómicas generadas por la descentralización, tres de estos coincidiendo con las características nacionales, tales como el uso de participación en las rentas nacionales que reducen la libertad de la política tributaria, la ausencia de un control de endeudamiento y la falta de incentivos para la generación de recursos propios, padeciendo lo que Nicholas Kaldor llamó el problema de las economías latinoamericanas, que consiste en no saber (o no querer) cobrar impuestos (Méndez, 2004, págs. 56-62), por lo que los gobernantes locales optan por la dependencia con la federación o la contratación de deuda.

3.1.2 Evolución de los impuestos más importantes

En el apartado anterior se hizo una revisión del origen de los recursos que reciben los estados y municipios, por lo que en este corresponde analizar el origen de estos ingresos, es decir, la recaudación a nivel federal, a través del gráfico 3.2.



En cuanto a impuestos federales más importantes, en el periodo 1989-2018 el impuesto de menor relevancia es el impuesto a la importación, lo cual tiene el sentido histórico de reducir las barreras al comercio internacional; en tanto que el Impuesto Especial a Producción y Servicios, de tener una recaudación estable, ha cobrado mayor relevancia a partir de 2014; asimismo, los tributos más importantes son el ISR y el IVA, al ser los de mayor recaudación y estabilidad a lo largo del tiempo, por lo que resulta conveniente hacer un análisis con mayor detalle sobre estos.

a) El ISR

Desde 1921¹¹, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) es el tributo con mayor capacidad recaudadora en México, y se caracteriza por ser “una carga fiscal directa que se aplica a los ingresos obtenidos que incrementen el patrimonio de un contribuyente, por lo que las personas físicas y morales (empresas) están obligadas al pago de este impuesto” (Milenio, 2019). En el mismo sentido, su pago se encuentra obligado

¹¹ Mediante la Ley Centenario

a los habitantes en territorio nacional, a los residentes en el extranjero con un establecimiento en México y contribuyentes en el extranjero con ingresos originados en el país.

En el periodo de estudio, se ha encontrado una serie de modificaciones de la tasa de este impuesto, lo cual ha dependido de las políticas públicas impulsadas por el gobierno federal. Lo anterior se presenta en el cuadro 3.2

De acuerdo al Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, el comportamiento del ISR durante este período se debe a lo siguiente: de 1984 a 1989, fue un periodo de ajuste a las nuevas medidas neoliberales y reducción de la tasa impositiva; de 1990 a 1998, las variaciones en la tasa se debieron en buena medida a la situación económica del país, donde se observa un repunte en 1993, pero una baja en 1995 cuando estalló la crisis; de 1999 a 2002, derivado de lo anterior, el gobierno requirió una mayor cantidad de recursos, por lo que el cobro a personas físicas pasó del 35% al 40%, del subperiodo anterior a este; de 2003 a 2007 las tasas comenzaron a descender, hasta un 28%, lo que no afectó negativamente al PIB, al ubicarse entre 4.9% y 3.2% en 2006 y 2007, respectivamente; el período de 2008 a 2013, estuvo marcado por una nueva crisis financiera y un consecuente aumento en las tasas a personas físicas, hasta un 30%, a la par de la introducción de los tributos Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) e Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE); finalmente de 2014 a 2016, se caracterizó por la rápida eliminación de IETU e IDE, a la par del incremento de la tasa a un 35%, beneficiando a la recaudación, con un crecimiento de 6.7% respecto al PIB, como la cifra más alta en 25 años (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, ISR, 2016).

**Cuadro: 3.2 Evolución histórica del ISR
para personas físicas en México, 1984-
2018**

Año	Tasa ISR personas físicas
1984	55
1989	40
1992	35
1994	35
1996	35
1998	35
2000	40
2002	40
2004	33
2006	29
2008	28
2010	30
2012	30
2014	35
2016	35
2018	35

Fuente: ISR e IVA de 1992 a 2016 se basan en los datos de incidencia del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP); 1984 y 1989 tiene datos del ISR de Gómez y Hernández de la Facultad de Contaduría y Administración, UNAM; mientras que en 2018 no se registraron cambios respecto a 2016.

b) El IVA

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), establecido desde el 1 de enero de 1980, se caracteriza por ser un tributo indirecto, porque, si bien son los usuarios finales quienes pagan por este, son los intermediarios del bien o servicio (productores y vendedores) los que lo redirigen al gobierno. Es uno de los tributos con mayor recaudación, pero también con mayores fluctuaciones ante la disminución en el dinamismo del consumo y otras variables.

A partir de su instauración, señala Flores (2004, pág. 573 y 574), se eliminó la recaudación de productos tales como aceites, alfombras, automóviles y vehículos propulsados por motores tipo diésel o gas licuado de petróleo, otros derivados del petróleo, cemento, fósforos, artículos electrónicos, radio y televisión, artículos de vidrio, pasajes, uso de ferrocarriles, producción de fuerza motriz, explotación forestal y pesquera, así como por ingresos mercantiles, ya que fueron condensados en un solo impuesto que abarcaría todos estos aspectos y se mantendría en evolución a la par de la economía, sin crear decretos o leyes nuevas con la creación o introducción de un nuevo producto.

Para el periodo de análisis, se cuenta con datos de 1984 a 2016, donde se aprecia la evolución del IVA en el tiempo, en forma de reformas impulsadas por el gobierno mexicano, lo cual se presenta en el cuadro 3.3:

Cuadro 3.3: Evolución histórica de la tasa del IVA para personas físicas en México, 1984-2016

Año	Tasa IVA
1984	15
1989	15
1992	10
1994	10
1996	15

1998	15
2000	15
2002	15
2004	15
2006	15
2008	15
2010	16
2012	16
2014	16
2016	16
2018	16

Fuente: ISR e IVA de 1992 a 2016 se basan en los datos de incidencia del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP); los datos de 1984 y 1989 son provistos por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; mientras que en 2018 no hubo cambios respecto a 2016.

Del anterior cuadro, se desprende lo siguiente: de 1984 a 1989, el IVA se inicia con una tasa del 15%, dejando atrás el 10% que mantenía en años previos; de 1990 a 1994, se mantiene una tasa general del 15% y reduciéndola a 10% en 1992; el impacto a las finanzas públicas fue negativo, ya que la recaudación pasó del 2.8% respecto al PIB en 1991 a 2.2% en 1994; en 1995 volvió a establecerse en una tasa del 15%, manteniéndose por 15 años; en tanto, su recaudación tuvo tendencia al alza, partiendo de un 2.3% del PIB en 1995 a 3.4% en 2009; en 2010 aumentó la tasa general a 16%, resultando en una recaudación de 3.8% respecto al PIB, pero desacelerando inmediatamente hasta un 3.5% en 2013; luego de la homologación de la tasa en la frontera con la tasa general, a 16%, la recaudación aumentó a 3.9% en 2014 (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 2016).

c) Otros impuestos federales

En la actualidad, los impuestos federales permanecen en un amplio conjunto de actividades y productos, a través de otros impuestos tales como: el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), presente en la producción, la comercialización o la importación de algunos productos, y es trasladado de forma indirecta a los consumidores, de la misma forma que el IVA. Sin embargo, la principal diferencia es que este impuesto tiene como finalidad reducir los incentivos a la adquisición de estos productos, al considerarse dañinos en exceso o porque se busca un consumo más responsable. De forma desagregada, existe en combustibles fósiles, con tasas diferenciadas en el rango desde ¢6.29 a ¢14.31 centavos por litro y \$16.6 a \$42.37 pesos por tonelada. Por su parte, en bebidas con contenido alcohólico se establece en \$3 pesos por litro en el caso de las cervezas y de 26.5% a 50%, dependiendo de sus grados de alcohol. En cigarrillos, puros y otros labrados¹², el IEPS es de 160%, mientras que en puros y otros labrados hechos enteramente a mano es de 30.40%. Asimismo, por cada cigarrillo importado se cobran ¢35.

En cuanto a bebidas, los energizantes cuentan con \$1 peso por litro extra al IVA, mientras que concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores con azúcares añadidos tienen un porcentaje de entre 6 y 9%. Los alimentos no básicos con alta densidad calórica, tales como botanas, confitería, dulces, chocolates, flanes, cremas de cacahuete, cereales, helados, entre otros que sobrepasen las 275 calorías por cada 100 gramos, deben pagar 8%. Los juegos con apuestas y sorteos deben rendir cuentas al fisco por 30% y el servicio de redes públicas de telecomunicaciones de 3%, como se estableció en la reforma fiscal de 2010.

Por su parte, el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) tiene como límite inferior de 2% a los vehículos que cuesten hasta \$239,106.98 y de 17% a los superiores a \$430,392.39, siendo un impuesto indirecto que grava la adquisición de autos de lujo, por lo que podría considerarse como un impuesto a la riqueza.

¹² “Se consideran tabacos labrados, entre otros, a los tabacos cernidos, picados, de hebra, de mascar, así como al rapé” (H. Congreso de la Unión, 2002).

Por su parte, los Impuestos Generales de Exportación e Importación se pagan a toda clase de mercancías, desde animales, maquinaria, joyería, aparatos, muebles y otros, y su porcentaje depende del tipo de producto (El Universal, 2016).

El IDE (Impuesto a Depósitos en Efectivo) se calcula multiplicando el importe que excede de 15,000 pesos por la tasa de 3%. También debe pagarse el impuesto de 3% por adquirir cheques de caja en efectivo sin importar el monto. El EITU (Impuesto Empresarial a Tasa Única), es un impuesto que grava la percepción efectiva de ingresos para las operaciones de enajenación de bienes, prestación de servicios independientes y por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes. Ambos tuvieron un periodo de aplicación breve, de 2008 a 2014.

3.2 Planes y políticas fiscales en el periodo neoliberal

El año de 1982 marco un punto de inflexión en el modelo del desarrollo que México venía implementando desde finales de la década de los cuarenta basado en la sustitución de importaciones, a favor de reformas de carácter neoliberal en un entorno de crisis nacional e internacional, donde las altas tasas de interés internacionales aceleraron el ritmo de crecimiento de la deuda mexicana en los inicios de la década de 1980; 14,328 millones de dólares de deuda pública y 12,000 millones de deuda privada, (Cárdenas, 1996, pág. 122), además de prevalecer altos índices de inflación, desempleo, alza en el precio de productos industriales y desplome en las materias primas, provocando no solo insolvencia en las finanzas públicas, sino también una tendencia a la paralización del aparato industrial, e incertidumbre ante las acciones que deberían de tomarse.

Por tanto, resultó necesario para el Estado redimensionar y definir las actividades que debían y podían hacer para intervenir en la economía. En la práctica, esto se tradujo en una reducción del gasto público en particular de las inversiones de carácter social, se privatizaron prácticamente todas las empresas públicas, o cesaron sus operaciones, la política salarial promovió una tendencia a la baja de los salarios reales en todo el período, se desregularon los mercados comercial y financiero, y en materia de impuestos se buscó que aquellos indirectos aumentaran, todo bajo el sustento de las ideas económicas ortodoxas de corte neoclásico.

3.2.1 Ajuste estructural y política fiscal expansiva: Miguel de la Madrid (1982 a 1988)

El viraje para intentar modificar el rumbo de la economía nacional bajo el gobierno de Miguel de la Madrid tuvo dos momentos: entre 1983 y 1985, y posterior a 1985, con el colapso petrolero, conocido como planes de ajuste. Uno de los principales efectos positivos del plan de ajuste fue el desempeño macroeconómico, pues en 1983 se redujo el déficit fiscal y con ello la inflación, a través de reducir el gasto público, aumentar los impuestos y otros ingresos fiscales, así como la renegociación de la deuda externa, lo que permitió obtener dinero fresco para incentivar a las empresas mediante apoyos para proteger el empleo y fomentar las condiciones para que la deuda externa privada pudiera renegociarse también.

El lado opuesto de las medidas restrictivas durante este primer subperiodo fue el PIB per cápita, que se contrajo de 4.2% a 6.3%, causado por la reducción del déficit público y la caída de la inversión privada, por lo que el proceso de ajuste macroeconómico también trajo graves consecuencias (Cárdenas, 1996, pág. 126). Por otra parte, en 1984, el déficit de las finanzas públicas se estancó, dado que los ingresos fiscales se contrajeron a causa de la reducción de los ingresos petroleros y porque no aumentaron los impuestos, mientras que el gasto de gobierno aumentó 4.1% en términos reales como medida compensatoria, luego de reducirse 36% en 1983.

No obstante, el éxito de las políticas de estabilización macroeconómica se debió en buena medida a la confianza de las instituciones y la banca privada extranjera en el programa de ajuste mexicano, tanto en la reducción de la intervención del gobierno como de la apertura del país con el exterior, a través de la reducción de los permisos de importación y del ingreso de México en 1985 al *Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles* (GATT, por sus siglas en inglés), lo que implicaba derrumbar totalmente al modelo que había guiado a la economía desde la década de 1940, y marcaría el primer paso importante hacia el que, hasta el período de estudio, ha sido el acuerdo de comercio más importante para México, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

En cuanto a la política fiscal y monetaria, los primeros años del ajuste contraccionista no tuvieron los efectos deseados, debido a que, en primer lugar, gran cantidad de recursos se iban al exterior, especialmente para pagar la deuda. Asimismo, permanecía latente una inercia inflacionaria, que llegó a 60% para finales de 1984, generando un círculo vicioso en el que el alza de los precios sobrevaluaban el tipo de cambio y se incrementaban las tasas de interés, aumentando a su vez el costo de la deuda interna, dificultando con ello la contención del déficit fiscal, mientras que la ausencia de mayores recursos para el Estado provocaban más emisión de bonos gubernamentales y aumentaban las tasas de interés; a su vez, los excesos de demanda agregada, el crecimiento en los salarios nominales y el aumento de los costos financieros de las empresas (por las altas tasas de interés) provocó nuevamente presiones inflacionarias (op. cit. pág. 140). En segundo lugar, la contracción tampoco tuvo los efectos deseados en los sectores con menor poder adquisitivo, quienes eran los que padecieron los peores efectos del ajuste del gobierno federal, ya que con la finalidad de reducir el gasto público se abandonaron los apoyos a los campesinos, obreros y en general a la población con menor poder adquisitivo, pues como menciona Tello:

No se atendió con la misma intensidad que en el pasado el sistema de seguridad social, los servicios de atención a la salud y el programa de educación básica. En cambio, si disminuyó, y de manera importante, el gasto público canalizado a la educación media superior y la superior. Fueron desapareciendo las tiendas y supermercados que atendían a las zonas populares urbanas (como los llamados Conasuper), y los muy diversos subsidios a productos básicos (como la tortilla, el pan, la leche, el transporte urbano) se fueron eliminando paulatinamente (Tello, 2015, pág. 28).

La tendencia a retirar los apoyos gubernamentales a la educación, a los subsidios de los productos básicos y la eliminación de las tiendas con precios al alcance de las personas con mayor marginación, provocó que estos bienes y servicios tomaran su valor real, encarecido aún más por la crisis y por la nula preparación institucional para enfrentar la competencia internacional, todo lo cual provocó una tendencia inflacionaria generando una sobrevaluación del tipo de cambio, y modificando negativamente a las otras variables macroeconómicas que el gobierno intentaba solucionar. A partir de 1985, esta condición interna se agravó con la externa, ya que

la guerra petrolera iniciada en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), provocó una reducción de los precios del crudo; en México, se pasó de 25.33 dólares por barril a promediar 11.86 durante todo 1986, lo que ocasionó una caída en las ventas de 1,438 millones de barriles diarios a 1,306 millones, que en conjunto sumó una pérdida de casi \$8,500 millones de dólares, el 6.5% del PIB, 40% de los ingresos totales por exportaciones y el 26% de los ingresos públicos (op. cit. págs. 141 y 142).

Una nueva etapa de la crisis, que realmente no se había ido, se desató y provocó que el programa de ajuste de 1983 quedara anulado. El nuevo objetivo del gobierno fue preservar la balanza de pagos y reservas del país, evitar que el desempleo creciera y que cerraran más empresas, teniendo como efectos colaterales el retorno de la inflación, el aumento en el déficit público y en el crecimiento, así como una nueva renegociación de la deuda.

Ante este panorama, la política fiscal se volcó nuevamente a una expansiva, a través del incremento del déficit público, hasta un 15.9% del PIB, intentando cubrir parte de la brecha que generó la caída de los precios petroleros. Los objetivos se cumplieron parcialmente, porque la contracción del PIB fue de 3.8%, siendo los sectores agropecuario e industrial los más afectados, mientras que la inflación aumentó nuevamente hasta el 105.7% en 1986 y se esperaba que mantuviera su ascenso. De esta forma, el presidente De la Madrid Hurtado, señaló que era momento de que el pueblo mexicano dejara de pagar los efectos de la crisis, por lo que se impulsó el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC), una política expansionista que buscaba fomentar la inversión a través de reducir la tasa de interés interna, para lo que se necesitó contar con nuevos recursos financieros, lo que obligó a una nueva renegociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por 1,700 millones y de 6,000 millones de la banca comercial, así como una reestructuración del vencimiento de la deuda a 20 años por 952,250 millones.

Este programa económico de ajuste generó cierta reactivación, al crecer 1.9% en 1987, en parte por la recuperación de los precios del petróleo, sin llegar a los 25 dólares que promediaban en 1985, así como con las constantes entradas de dinero del exterior. Por otro lado, la inversión real se estancó y la inflación no se redujo,

pues se mantuvo en 159.1%. Esta situación hizo evidente que el país era vulnerable y dependiente del exterior, y que el diagnóstico respecto a la profundidad de la crisis por parte de las autoridades fue incorrecto, quienes optaron por mantener ciclos continuos de renegociación de la deuda. Sin embargo, las alternativas eran pocas, al considerar las condiciones de un México altamente endeudado, con problemas inherentes y cíclicos al intentar impulsar el programa de estabilización como los descritos anteriormente.

Más adelante entre 1987 y 1990, la deuda pública intentó renegociarse nuevamente, ya que no se proyectaba contar con la suficiente solvencia para poder pagar los adeudos pactados, por tanto, se logró un acuerdo de pago a 14 años en el que se incluía una reconversión de la deuda en dólares a otras monedas, por un monto de 48,000 millones de dólares (op. cit. págs. 133-136).

3.2.2 Política fiscal y monetaria restrictivas: gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Durante esta etapa, se empezó a perfilar con mayor claridad el nuevo modelo económico; entre 1987 y 1992 se instrumentó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que fomentaron la apertura comercial y el control acordado de precios con los productores, buscando reducir la inflación (que pasó de 159% en 1987 a 52% en 1988), teniendo como base las reuniones del gobierno con los líderes sindicales, obreros, campesinos y empresariales. Dichos programas tenían como condición y meta al mismo tiempo que se diera un mejor balance en las finanzas públicas, lo que conducía a reducir aún más el gasto y elevar los ingresos, a la par de mantener la privatización, lo que en conjunto generó que la meta de ajuste fiscal fuera más allá de lo planificado, al obtener un superávit primario de 4.7 a 8.1% respecto del PIB.

El conjunto de estas medidas permitió que en 1989 se diera una nueva renegociación de la deuda externa, en la que participaron el Banco Mundial, el Club de París y la banca comercial, logrando reducir 35% del principal y bajar la tasa de interés. Paralelamente, la deuda interna comenzó a reducirse de la misma forma, ya que los ingresos obtenidos por el gobierno, originados por las privatizaciones,

dieron recursos extraordinarios para pagar esas obligaciones. De esta forma, la reducción de la deuda pública total en México pasó de 63.5% del PIB en 1988 a sólo 22.5% en 1994 (Salinas de Gortari, citado en Tello, 2015, págs. 33-34).

Parte del éxito de la reducción de la deuda fue gracias a mantener una política fiscal y monetaria restrictiva, a la par de que los efectos del ajuste fiscal del gobierno no provocaron una nueva recesión, ya que el gasto privado tuvo un momento de dinamismo, al reducirse el impuesto inflacionario, que pasó de 2.8% en 1987 a 0.5% en 1988, según señalan los datos de la OCDE, citados por Cárdenas (1996, pág. 158), así como a las altas tasas de interés, que dotaron de ingresos adicionales a los inversionistas y una estabilización de los salarios.

En 1991, se firmó un acuerdo de libre comercio con China, y en 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde se exigió que la apertura y la liberalización fuera total y se eliminaran tarifas e impuestos al comercio exterior. Dado que en los últimos años la importancia de los impuestos al exterior se había minimizado (a través de una reducción de casi un tercio por parte de los aranceles entre inicios de la década de 1980 al año de 1990), el peso que se tuvo en las finanzas públicas no fue grande y se solucionó temporalmente con la privatización de la banca, la telefonía y la energía.

Los signos de recuperación, que se apreciaban desde el exterior, fomentaron el acceso de una gran cantidad de recursos, de modo que se dio el fenómeno conocido como “enfermedad holandesa”, que significa la paradójica condición de que el ingreso de tantos recursos del exterior, genera una apreciación de la moneda, perdiendo competitividad en las exportaciones, caída del empleo y la producción (que se estancó en 1993), por lo que se optó por adquirir bienes y recursos del exterior, conduciendo a una balanza comercial y una balanza de pagos deficitarias.

Por tanto, el gobierno mexicano decidió optar por mantener el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en lugar de arriesgarse a mantener una inflación más elevada de la que había prevalecido en los últimos años (cercana al 10%), así como la promoción de una política monetaria expansiva, que redujo 44,000 millones de dólares de las reservas internacionales y tesobonos.

Las medidas para estabilizar al país no bastaron, pues aunque 1993 fue un año de estancamiento, con expectativas de que en 1994 hubiera un crecimiento potencial de 3.7%, en 1995, la economía retrocedió significativamente, dado a que la deuda interna y externa volvió a considerarse un problema que amenazaba mutar a insolvencia, agudizada porque la deuda de México ya no solo era del sector público y privado, sino que decenas de familias tenían recursos comprometidos que no podrían pagarse (Cárdenas, 1996, págs. 187-189). El gobierno, ante la pérdida de una enorme proporción de las reservas internacionales y con la necesidad de compensar los desajustes de la economía con gasto público, volvió a endeudarse y servir como aval de los deudores nacionales privados.

3.2.3 Política fiscal estancada: Ernesto Zedillo (1994-2000)

Durante 1995, México tuvo una de sus peores crisis económicas, evidenciado tanto en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, como en la ausencia de mecanismos de supervisión y regulación bancaria, dando lugar al crecimiento desmedido del crédito del sector privado, así como la ilusión de que el contar con finanzas públicas consolidadas mantendría la confianza en los demás agentes de la economía. Por tanto, la forma en la que se buscó recuperar a la economía fue imponiendo un conjunto de medidas de corte similar a las que originaron la crisis, donde la tendencia del déficit fue similar y no se usó a la política fiscal como una herramienta de recuperación, incidiendo en la lenta recuperación a causa del insuficiente crecimiento.

La intensidad de la crisis de 1994-1995 tiene explicación en la vulnerabilidad interna, plasmado en la deuda sustentada en Tesobonos, la sobrevaluación de la moneda en más de 80% y una balanza comercial negativa, dentro de un complejo entorno mundial. Las perspectivas de la economía nacional hacia los inversionistas se tornaron negativas, por lo que el gobierno decidió, luego de meses, dejar flotar al peso a las fuerzas del mercado. Antes del anuncio oficial se dio una salida masiva de capitales en cuestión de horas, generando una reversión de los flujos de capital y la depreciación de la divisa mexicana, así como mayor endeudamiento (Arroyo, 2012, págs. 499-500).

Por tanto, el reto se tradujo en evitar el derrumbe del sistema financiero y productivo y restablecer la confianza de los inversionistas en el país. La respuesta del gobierno fue buscar instrumentar una política fiscal más laxa (con una ligera expansión del gasto) y una política monetaria restrictiva (que aumentó sus tasas de interés), con un tipo de cambio flexible, así como endeudamiento nuevo por 52 mil millones de dólares con el gobierno estadounidense, teniendo como intención que se fortaleciera la capacidad del país en el cumplimiento de sus obligaciones financieras a causa de los Tesobonos y el rescate de la banca (op. cit., 2012, págs. 502-503), (Expansión, 2009).

El gasto público aumentó apenas perceptiblemente en programas sociales y gasto de capital, mientras que el gasto enfocado al rescate financiero fue mayor y sus recursos se destinaron al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Rodrigo Cruz (2018) señala que, con este fondo, surgido en 1990 y activado en 1995, se buscaba otorgar subsidios, garantizar el dinero de los ahorradores y comprar la deuda de los bancos, equivalente a 552 mil millones de dólares.

El final de la crisis se dio por dos motivos: por un lado, fue gracias a la bonanza en producción y exportación de petróleo, lo que dio mayor margen de maniobra para imponer estímulos fiscales (Tello, 2015, pág. 59); por otro, por el mayor financiamiento por parte del gobierno de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional. El gobierno estadounidense otorgó 20,000 millones de dólares y el FMI 17,800 millones de dólares. Por su parte, México recibió 5,000 millones de dólares por parte de los bancos centrales de otras naciones y 4,000 millones entre Brasil, Canadá y el Banco Mundial. Por su parte, Estados Unidos otorgó el financiamiento al considerar que millones de sus ciudadanos tendrían afectaciones, que la migración en la frontera sur incrementaría si la crisis se postergaba y que era un buen momento para tomar parte de las ganancias petroleras de México, siendo una de las condiciones para que se pudiera ejercer el préstamo (Banda & Chacón, 2005, págs. 445-459).

Los años de recuperación no dejaron de ser complicados. Cruz & Lapa (2012, pág. 104), señalan lo siguiente:

Los cuantiosos préstamos que recibieron estos países de los distintos organismos internacionales fueron concedidos bajo una serie de condicionantes, entre las que destacaron: mejorar el balance fiscal, la reconstrucción de las reservas internacionales y una disminución sustancial del nivel de inflación (a un máximo de 5% anual). (A México se le) recomendó mantener tasas de interés relativamente elevadas, especialmente en comparación con las de otros mercados emergentes, y pagar puntualmente su deuda de corto plazo (a lo que se destinó la mayor parte de los préstamos recibidos). Lo anterior reflejó los caracteres contractivos de las políticas monetarias y fiscal implementados inmediatamente frente a sus crisis. En este contexto, México, por ejemplo, registró en 1995 un magro déficit fiscal, de apenas 0.3% del PIB. Así, aunque en este año el gasto público creció marginalmente, los ingresos públicos crecieron mucho más.

Para estos autores, los préstamos que recibió México contribuyeron exclusivamente a estabilizar el tipo de cambio y reducir la inflación, pero restringieron la autonomía de su economía a causa de la dependencia de los flujos de capital externo. Por tanto, con un gobierno con incapacidad de usar sus instrumentos y ante la falta de aplicación de una política fiscal expansiva, la demanda agregada no se reactivó y la recuperación no llegó a ser suficiente para instaurar con velocidad los niveles de actividad económica anteriores a la crisis. A partir de 1994, el equilibrio en ingresos públicos se acentuó, teniendo déficits reducidos que no contribuyeron en mayor medida para fomentar el crecimiento económico, por lo que México se mantuvo en una lenta recuperación de la crisis de 1994, haciendo ligeros ajustes a la estructura tributaria. Las modificaciones que se hicieron en materia fiscal consistieron en un ajuste en el IVA del 10 al 15% (con tasa cero en alimentos y medicinas) durante 1995, la elevación del ISR a 40% en personas físicas y de 35% más 5% de utilidades distribuidas a las morales y la imposición de nuevas medidas tributarias en 1999, buscando reducir los privilegios fiscales: deducción a la inversión y limitación al subsidio a la investigación (Tello, 2015, pág. 59)

3.2.4 Ajustes a la baja en los impuestos más importantes, Vicente Fox (2000-2006)

Ante los remanentes de la crisis económica ocurrida en el sexenio pasado, la política fiscal del gobierno de Vicente Fox apenas fue alterada, reflejándose en el mantenimiento del equilibrio fiscal, dejando como objetivos secundarios el crecimiento de la actividad económica o el dinamismo en el empleo. No obstante,

se estableció una nueva estructura con objetivos muy claros: aumentar la recaudación, no así el gasto, pues se mantuvo el compromiso de fijar finanzas sanas y equilibradas.

De tal forma, en el gobierno Foxista se aprobaron medidas fiscales como la reducción de ISR de 40 a 32% a personas físicas y de 35 a 32% a las morales, eliminando la retención del 5% de utilidades distribuidas, así como la reintroducción de la deducción a la inversión. Para 2006 se aprobó la unificación del ISR sin diferenciar a personas físicas y morales, reduciéndolo a 29% ese año. En cuanto al IVA, quedaron cuatro tasas: la general, la aplicable a zonas fronterizas, la exenta y la tasa cero (Tello, 2015, págs. 59-60).

Dichas modificaciones de tasas impositivas se aprecian en los cuadros 3.2 y 3.3; por el lado del ISR (3.2) existe la tendencia a la baja en su cobro, mientras que en el IVA (3.3) se mantuvo una tasa gravable de 15%. La justificación al respecto consiste en el supuesto ortodoxo de que, a menor tasa impositiva, existirá mayor actividad económica y, por tanto, mayor recaudación.

3.2.5 Aumento de impuestos ante los efectos de una crisis global, presidencia de Felipe Calderón (2006 a 2012)

El gobierno de Felipe Calderón estuvo marcado por la crisis financiera global de 2008-2009, que se anunciaba desde años atrás. Por tanto, ante la necesidad de incrementar las herramientas del gobierno para hacer frente a la crisis que se avecinaba, se realizaron modificaciones a algunos impuestos, buscando ampliar y fortalecer al aparato tributario. Los cambios a la estructura hacendaria, o reformas fiscales, nombradas así por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se aplicaron en 2007, 2009 y 2010.

En 2007 se introdujeron el Impuesto Especial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE). El primero gravaba los ingresos efectivos por apropiación de bienes, prestación de servicios independientes, goce de bienes y por el otorgamiento de uso; su tasa llegó a oscilar del 16% al 17.5% desde su instauración hasta 2013. El segundo, el IDE, era un impuesto (que pasó del 2 al 3% de 2007 a 2009) aplicable a los depósitos superiores a 15,000 pesos en las

instituciones en el sistema financiero, tanto por una misma operación o por la suma de varios depósitos al mes. Para 2008, el conjunto del nuevo sistema renta (ISR, IETU e IDE) recaudó un máximo histórico en los últimos 30 años, siendo 5.2% del PIB.

En 2009 se aprobaron nuevos cambios: el Impuesto sobre la Renta (ISR) aumentó su tasa de 28 a 30%, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 15 al 16% y el Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE) creció de 2 a 3%, lo que permitió cubrir las pérdidas recaudatorias ocasionadas por la crisis y la caída en la producción de petróleo.

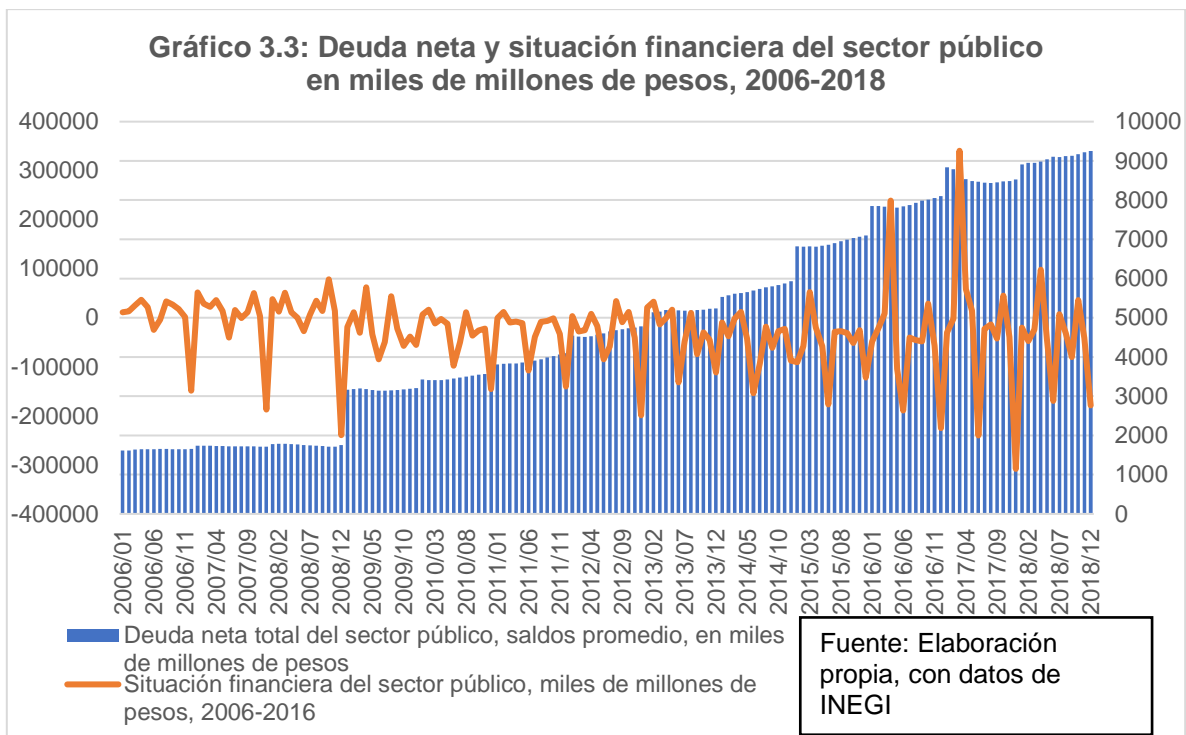
Por otro lado, en 2010 hubo cambios en el Impuesto Especial sobre la Producción y los Servicios, teniendo una tasa de 25 a 26.5% en cerveza, bebidas alcohólicas de 50 a 53%, juegos y sorteos de 20 a 30%, tabacos labrados aumentaron 0.80 pesos por gramo de tabaco o cajetilla y se comenzaron a gravar con IEPS a telecomunicaciones a una tasa de 3%. Hubo eliminación de derechos y se dieron estímulos al ISR. Estas medidas fueron declaradas esfuerzos de simplificación fiscal, a través de facilitar trámites y facilitar los esfuerzos para digitalizar la recaudación, así como para fortalecer las finanzas públicas y ampliar la base tributaria, en un entorno donde los ingresos petroleros estaban a la baja (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2011) (Expansión, 2010).

Sin embargo, según aclara Tello (pág. 62), estas adecuaciones tributarias no incrementaron en gran medida la recaudación fiscal, pues en los últimos 70 años esta se ha mantenido entre 9 y 10% respecto al PIB. No sólo es la baja recaudación fiscal, sino también el hecho de que persista la dependencia sobre los ingresos no tributarios, principalmente del petróleo, por lo que los ingresos por impuestos se compensan por los ingresos no tributarios. La dificultad en esto radica en que los ingresos petroleros están sometidos a fuerzas del mercado en las que México no tiene mayor participación, por lo que cuando los precios del crudo caen, el gasto, los programas públicos y los usuarios dependientes a estos, son los que lo padecen.

3.2.6 Modificación de impuestos específicos y ausencia de cambios de fondo en la política fiscal durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

La política económica de Enrique Peña Nieto no disto de lo que hicieron sus antecesores. Los retos a los que se enfrentó fueron la volatilidad internacional, la caída del precio del petróleo y el incremento de las tasas de interés internas, por lo que se pretendió reducir el tamaño de la deuda y, por lo tanto, el déficit fiscal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 1).

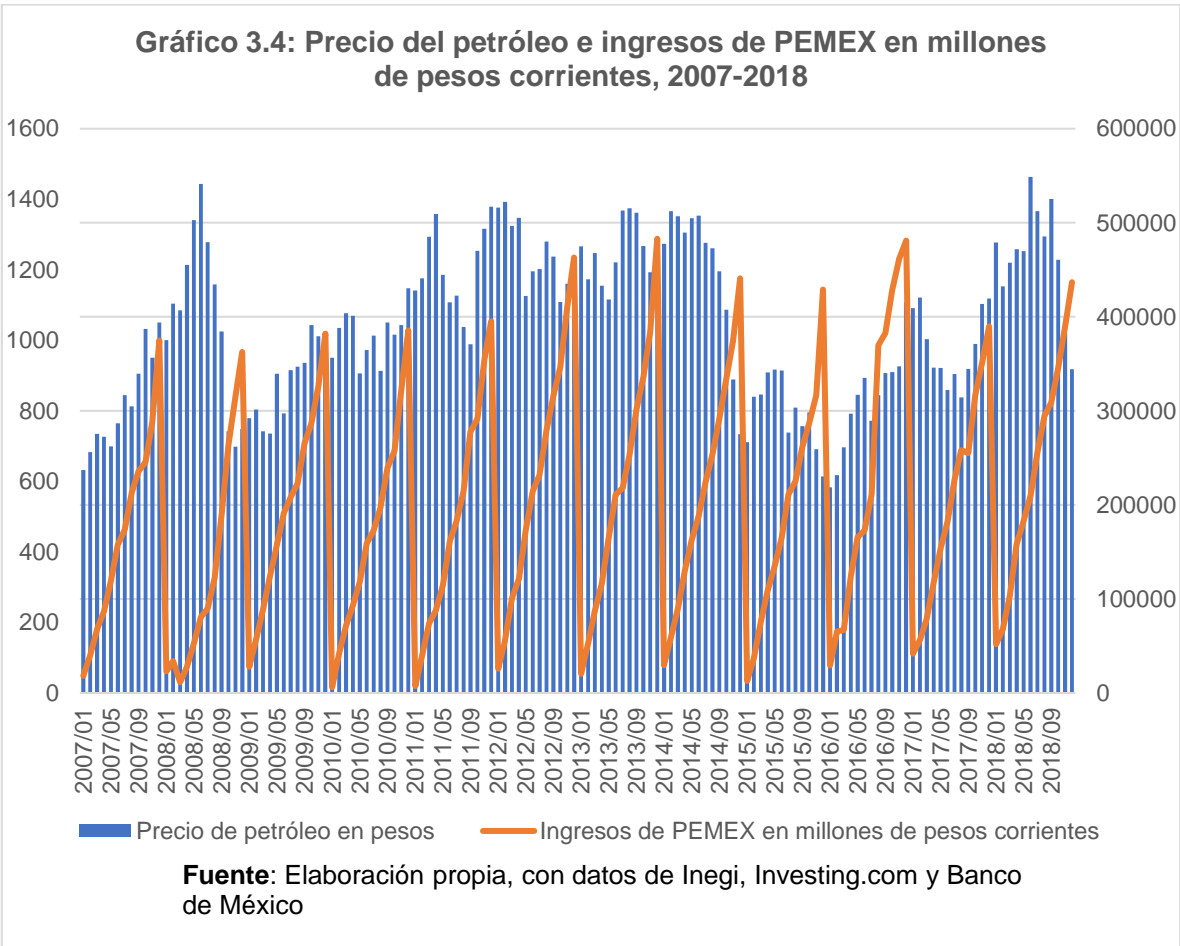
El gráfico 3.3 muestra la comparación de la deuda y el balance financiero en los gobiernos de Calderón y de Peña Nieto. Por un lado, los saldos promedio del endeudamiento público comenzaron un brusco incremento a inicios de 2009, con los primeros efectos de la crisis originada pocos meses antes; dicha tendencia se mantuvo, con un crecimiento cercano al triple, de finales de 2008 a finales de 2012, de \$1,752.47 a \$4,779.53 millones de pesos, respectivamente, que a su vez se duplicaron a finales de 2018, con \$9,253.98 millones de pesos. En tanto, la situación financiera, de encontrarse prácticamente en equilibrio, cambió su tendencia hacia un incremento del déficit en los mismos periodos de tiempo; su punto más bajo, diciembre de 2017, fue más deficitario que diciembre de 2008, pese al contexto de la crisis de dicho año.



Esta condición de las finanzas públicas obligó a modificar la carga fiscal para los usuarios. En 2013 se aprobaron cambios en la Ley de Ingresos, haciéndose válidos a partir de 2014, en la Reforma Hacendaria. En cuanto al IVA, se eliminó para la venta de viviendas y para el pago de colegiaturas, al igual que la exención de pago en alimento para mascotas, así como su homologación a 16% en la frontera; sobre el IETU se argumentó que promovía una doble tributación y se erogó; se fortalecieron iniciativas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, a través del cobro de impuestos. Para el ISR se hicieron nuevas diferenciaciones en el porcentaje a pagar, según sus ingresos anuales: 31% a aquellos con ingresos mayores a \$500,000, 32% a los que percibieran \$750,000, 34% a los que estén en el rango de entre 1 y 3 millones y 35% los que ingresen más de \$3 millones. Se aplicó un impuesto del 10% a la adquisición de acciones bursátiles e impuestos, así como un impuesto “anti-obesidad”: un peso de IEPS por litro para bebidas azucaradas y 5% a alimentos con alta densidad calórica.

Para compensar la reducción de ingresos que se hicieron en algunos casos, en 2014 se pretendió que los ingresos petroleros sustituyeran a esos ingresos tributarios, por lo que aumentó el precio estimado del crudo de 81 a 85 pesos

(Forbes, 2013). En promedio, en 2014 el crudo mexicano se ubicó en \$91.22 dólares por barril (alrededor de 1,206.08 pesos), por encima de las expectativas del gobierno mexicano, pero a partir de finales de 2014, la tendencia cayó mucho, pasando de \$97.49 (1,273.72 pesos) en enero de 2014 a \$53.27 (733.35 pesos) en diciembre, manteniendo una tendencia a la baja hasta 2016, año a partir del cual comenzó una recuperación, promediando \$58.20 dólares (equivalentes a 1,110.13 pesos) (Investing.com, 2019). Por su parte, los ingresos petroleros no cayeron aún más, debido a la depreciación del peso y el encarecimiento del dólar, lo que, al convertir el precio del petróleo de dólares a pesos, se compensó en cierta medida.



Sin embargo, ante la insuficiente recaudación tributaria y la caída de los precios petroleros, el paquete económico de 2016 se tuvo que apoyar de mayores reducciones en el gasto programable para compensar la ausencia de nuevas modificaciones fiscales y el crecimiento del gasto en las pensiones, en las

participaciones a las entidades federativas y en el mayor costo financiero del incremento de las tasas de interés, buscando evitar mayor endeudamiento.

Asimismo, en el paquete económico de este año se planteó la *Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, que generaría “*un mecanismo para fortalecer la posición financiera del gobierno Federal y garantizar una reducción de la deuda pública con los ingresos extraordinarios asociados al remanente de operación de Banco de México*” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 2). Arroyo señala que con esta Ley se buscaba controlar los gastos de los funcionarios, sancionando la incursión en déficit injustificadamente y sin autorización. No obstante, dado que el crédito como deuda programada está prohibido constitucionalmente para impulsar el desarrollo del país, el financiamiento del gasto público se soportó en los ingresos petroleros, la recaudación del fisco, manteniendo preferencia a los impuestos indirectos y en otorgar ventajas fiscales a grandes empresas y al sector financiero (2012, págs. 514-516).

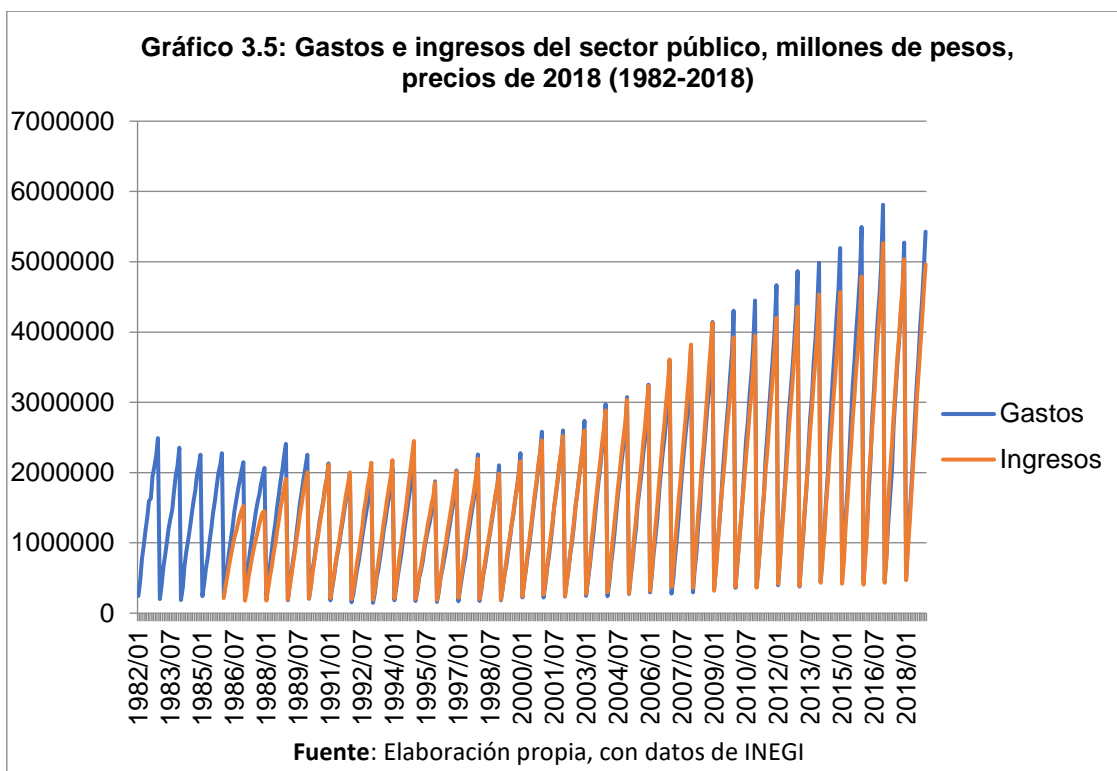
Con esto, se logró que en 2016 se usaran 239 mil 94 millones de pesos del remanente de Banxico, 70% en reducción de la deuda pública y 30% en la adquisición de activos financieros que mejoraran las finanzas del gobierno federal; el gasto programable se redujo 164 mil millones de pesos adicionales a lo previsto por el Presupuesto de Egresos de la Federación, se modificó el régimen fiscal de Pemex para reducir el pago de derechos y se otorgaron 73.5 mil millones de pesos para fortalecer su posición financiera. Por su parte, los ingresos tributarios fueron superiores a lo previsto en un 12.8% y 10% real respecto a 2015. Con estas acciones, se redujeron de 3.5 a 3% del PIB los Requerimientos Financieros del Sector Público, el déficit presupuestario se ubicó en 2.6% respecto al 3% estimado, mientras que el ahorro corriente del sector público fue de 3%, superando en 1.8% al año anterior, permitiendo que la deuda no creciera y se cumplieron los objetivos fiscales que se propuso la federación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016).

Finalmente, para 2018, el tipo de cambio cerró por debajo de los 20 pesos por dólar, por lo que no hubo la suficiente plusvalía en las reservas ni remanentes que Banxico pudiera otorgar a la Secretaría de Hacienda (O’Farrill, citado en Flores Z., 2017)

(Banco de México, 2020). De tal manera, al cierre del gobierno de Enrique Peña Nieto no existieron recursos, provenientes del Banco de México, para considerar una reducción importante del endeudamiento público o una reforma fiscal que redujera la carga impositiva a los contribuyentes.

3.3 Balance de la política fiscal (1982-2018)

El periodo de estudio ha evidenciado un cambio de paradigma en la economía mexicana y en la forma en que el gobierno puede intervenir en esta, de manera que se ha buscado reducir el tamaño del estado, así como de sus actividades y niveles de ingreso-gasto, basándose en la teoría económica ortodoxa, con el objetivo de permitir que sean las empresas el núcleo de crecimiento de la economía. Esta situación comenzó formalmente durante el gobierno de Miguel de la Madrid, pero se fortaleció con el endurecimiento de medidas económicas en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y la consolidación de la reducción de ingresos y gastos públicos, buscando déficit cero, en el contexto de la crisis mexicana de 1994, en la presidencia de Ernesto Zedillo. Al comenzar el milenio, Vicente Fox y Felipe Calderón hicieron modificaciones menores a la estructura fiscal, con fines meramente recaudatorios, especialmente a partir de la crisis financiera de 2008-2009, manteniendo la idea de un déficit reducido y una política fiscal procíclica. Los remanentes de la crisis permanecieron hasta la presidencia de Enrique Peña Nieto, quien ya no pudo sostener el balance fiscal y se tuvo que apoyar del endeudamiento. El gráfico 3.5 explica la relación de ingresos-gastos durante el periodo de estudio.



En el gráfico anterior, se aprecia el esfuerzo por el déficit cero durante el periodo neoliberal, ya que de 1986 a 2008, tanto ingresos como gastos se mantuvieron en equilibrio, siendo a partir de 2009 y con el contexto de la crisis y sus efectos, que aumentó el nivel de gastos. El balance fiscal, presentado en el cuadro 3.4 confirma esta idea, ya que de 2008 a 2014, el déficit cayó entre 11 y 12% respecto al PIB, estabilizándose desde 2015, pero aún sin acercarse a los niveles de años previos a la crisis (también deficitarios, pero cercanos al balance), por lo que las finanzas públicas se recuperaron.

Cuadro 3.4: Balance fiscal de México (%) del PIB

Año	Ingresos	Gastos	Balance
1982	11.22	21.96	-10.74
1983	13.00	21.04	-8.04
1984	12.62	18.66	-6.04
1985	12.31	20.53	-8.22
1986	11.86	24.90	-13.04
1987	12.75	27.33	-14.58
1988	11.41	23.80	-12.39
1989	12.14	19.34	-7.20
1990	14.12	17.43	-3.31
1991	15.05	16.36	-1.32

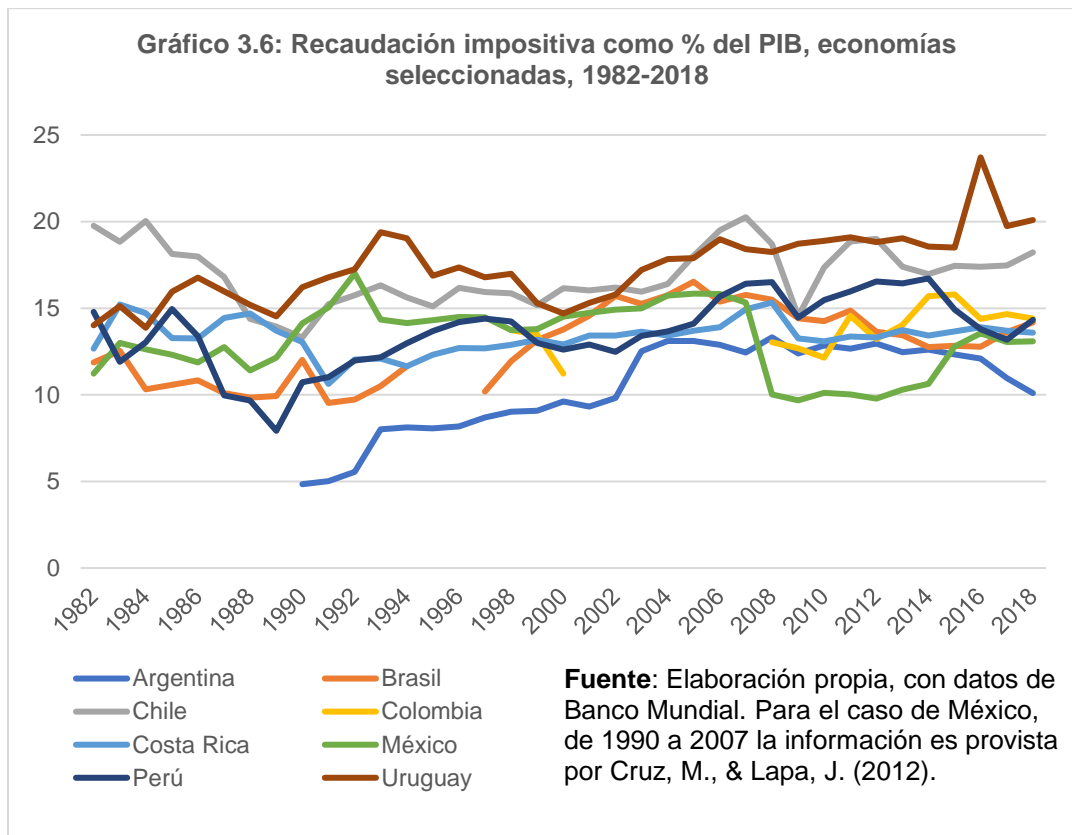
1992	17.01	16.29	0.72
1993	14.35	13.84	0.5
1994	14.15	14.27	-0.12
1995	14.31	14.34	-0.03
1996	14.5	14.49	0.01
1997	14.47	15.31	-0.84
1998	13.73	14.82	-1.1
1999	13.79	14.98	-1.19
2000	14.52	15.71	-1.19
2001	14.74	15.65	-0.91
2002	14.91	15.78	-0.87
2003	14.99	15.84	-0.84
2004	15.74	16.05	-0.31
2005	15.85	16.15	-0.29
2006	15.82	16.02	-0.19
2007	15.32	17.28	-1.96
2008	10.02	22.10	-12.08
2009	9.68	21.57	-11.89
2010	10.11	21.40	-11.29
2011	10.01	21.73	-11.72
2012	9.77	21.87	-12.10
2013	10.29	21.55	-11.26
2014	10.63	21.79	-11.16
2015	12.80	21.63	-8.83
2016	13.54	20.98	-7.43
2017	13.05	20.43	-7.38
2018	13.08	20.45	-7.37

Fuente: Cruz, M., & Lapa, J. (2012). Crisis y recuperación económica: el papel de la política fiscal. *Problemas del Desarrollo*, 168 (43), 95-116, pág. 108

Nota: Los datos de 1982 a 1989 y de 2008 a 2018 son provistos por el Banco Mundial, donde el apartado de ingresos toma como base la recaudación impositiva.

Lo anterior muestra que se optó por el endeudamiento y no por el fortalecimiento de las finanzas públicas, a través de los impuestos. Dicha situación es consistente con la evidencia latinoamericana, pues mientras México promedió un 13.18% de recaudación respecto al Producto Interno Bruto (PIB), naciones como Colombia, Perú o Costa Rica promediaron 13.62%, 13.61% y 13.37%, respectivamente; en contraste, se observa, en el gráfico 3.6, que Uruguay alcanzó un máximo de 23.70% respecto a su PIB en 2016 o Chile 20.25% en 2007 (Banco Mundial, 2020). Esto,

sin duda, es un indicador de que México quedo rezagado en materia fiscal, si se le compara con las economías de la región.



Por su lado, la evolución de los impuestos más importantes, ISR e IVA, experimentaron una serie de modificaciones durante el periodo de estudio, lo que dependió del gobierno en turno y primordialmente del compromiso con mantener una política fiscal procíclica. El primero de estos, el ISR, partió en 1984 de una tasa del 55%, como consecuencia de la urgencia del gobierno de conseguir recursos y pagar el endeudamiento, para seguir con una reducción hasta poco más de un tercio de los ingresos por utilidad de las personas, de 1992 a 1998; posteriormente, en 2000 y 2002 se experimentó un ascenso hasta el 40%, para posteriormente, desde 2004, oscilar entre el 35% y el 28%, siendo menos restrictivo y disminuyendo la capacidad recaudatoria del gobierno federal.

Paralelamente, el IVA, siendo un impuesto que conglomeraba a una determinada cantidad de productos de consumo y materias primas al cobro bajo una misma tasa tributable, experimentó modificaciones menos drásticas que el ISR, al ser un tributo

más sensible al gasto de las familias. De esta forma, se mantuvo fluctuando entre el 10% y el 15% de 1984 a 1994, pero los 12 años transcurridos de 1996 a 2008, la tasa se mantuvo en 15%, siendo nuevamente alterada en 2010 a 16%, ya sin crecer hasta el final del periodo de estudio.

De tal manera, el sistema tributario se modificó constantemente ante la urgencia de mantener finanzas sanas; no obstante, predominaron problemas importantes, como el aumento en la desigualdad de los ingresos de la población o el rescate de grandes capitales, tal como ocurrió con el FOBAPROA, como consecuencia de la crisis de 1994. Por tanto, el uso de la política fiscal no ha tenido el éxito que se pronosticaba, tanto por motivos ideológicos, como por falta de instrumentos o recursos para lograrlo, evidenciado por el mantenimiento de una prociclicidad en ingreso y gasto, así como por el abuso de las finanzas públicas sanas, que han impedido un mejor desempeño del gasto público, es decir, una política fiscal contracíclica. Ante este fenómeno, una alternativa ha sido incrementar la base tributaria, a través de la introducción de otros impuestos, sin embargo, el aumento en los tributos no ha sido la solución, pues como señala Gutiérrez *“la solución (...) no es cobrar más impuestos, sino cobrar bien y con eficiencia los que ya se tienen establecidos, sin dejar lugar a prácticas de elusión o evasión por parte de los contribuyentes”* (2012, pág. 73).

CAPÍTULO 4

CONSECUENCIAS DE LA BAJA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA EN MÉXICO EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Los años transcurridos durante el periodo de estudio analizado en esta tesis (1982-2018), se caracterizaron por modificar radicalmente la vida de los mexicanos en su calidad de vida, comparada a la que se experimentó entre las décadas de 1950 y finales de 1970; esto se debió a las decisiones cuestionables de la clase gobernante, principalmente en promover un crecimiento económico artificial basado en la restricción del gasto de gobierno que no se respaldaba en la eficiente recaudación tributaria, lo que a la larga desarticuló un modelo promotor del desarrollo. No obstante, los diferentes modelos de desarrollo que México ha adoptado, tales como el de una economía cerrada como el de la sustitución de importaciones y posteriormente el de una economía abierta dentro de la globalización con el neoliberalismo, no han abandonado el uso de una política fiscal ineficiente, que no se ha acercado a su potencial, al contar con áreas de oportunidad subutilizadas, y han descuidado aspectos tan fundamentales como la superación de la desigualdad de ingresos de la mayoría de la población.

Aunque la palabra desigualdad haga referencia a un amplio conjunto de temas que incluye lo patrimonial, oportunidades de acceso a la salud o la educación, en este capítulo el enfoque será sobre la desigualdad de ingreso. Dicho tema se abordará desde la perspectiva en la que el Estado debe incidir en la reducción de la polarización entre los diferentes segmentos poblacionales, especialmente a través de los impuestos y en su posible reasignación en forma de gasto público, focalizado en actividades que permitan tanto crecimiento, como desarrollo.

Desde la década de 1960 se hablaba ya de la necesidad de una Reforma Fiscal, sin embargo, no se tomaron en consideración las recomendaciones de Kaldor, por lo que los sucesos ocurridos en las siguientes décadas aumentaron esa necesidad, especialmente con la instauración del neoliberalismo, donde para mantener bajo el nivel de precios, se buscó mantener el nivel de ingresos y gasto público del gobierno restringido, a costa del dinamismo de la economía. Por tanto, hacer una

reestructuración fiscal tiene mayor relevancia actualmente que en la década de 1960, pues no solo la deuda no se ha reducido de forma significativa ni las familias tienen mayor equidad en sus ingresos, sino que el crecimiento económico no ha logrado despegar. Dado lo anterior, en este capítulo se hará una demostración de los niveles de desigualdad de ingresos en México, a través del análisis de los datos oficiales de instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Banco Mundial (BM); posteriormente se presentará un compilado de índices: Gini, Kakwani (K) y Reynolds-Smolensky (RS), los cuales tendrán utilidad en determinar los niveles de progresividad y desigualdad de la sociedad mexicana, al considerar la incidencia del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el primero siendo un tributo directo y el segundo indirecto.

Para ello, se toman en cuenta los ingresos de la población por deciles, es decir, el nivel de ingreso promedio de 10 grupos poblacionales, ordenados de menor a mayor, según su capacidad de ingreso, calculando el índice de Gini, el cual proporciona un dato numérico de la desigualdad de ingresos, mientras que los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky servirán para el análisis de la progresividad y redistribución de los impuestos.

4.1 Desigualdad en el ingreso de los mexicanos

Una de las herramientas más importantes de la estadística en cuanto al nivel de desigualdad de una sociedad, es el índice de Gini. Para obtener dicho índice se divide a la población en 10 segmentos, conocidos como deciles, que se ordenan de menor a mayor, resultando que el decil uno contiene a las personas con el menor ingreso promedio y en el último se manifiestan los que tienen la mayor renta. De esta forma, el balance entre los 10 segmentos de población arroja un dato con rango entre 0 y 1, siendo 0 equidad en la distribución de ingresos y 1 desigualdad perfecta. La fórmula usada es:

$$G = 1 + \frac{1}{n} - \frac{2}{n^2 y} \sum_i y_i (n + 1 - i)$$

Siendo n el número de deciles, e y el ingreso promedio.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que “los índices de Gini que miden la desigualdad de las rentas de mercado (esto es, antes de impuestos y transferencias) suelen arrojar resultados superiores a 50 en los países Latinoamericanos, y los sistemas fiscales de la región parecen ineficaces para garantizar la redistribución” (OCDE, 2009), por lo que no se esperan resultados por debajo del 0.50.

4.1.1 Ingresos por deciles e índice de Gini: décadas de 1980 y 1990

Para el caso de México, se analizará el índice de Gini desde 1984, primer año en que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) generó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), hasta 1998, lo cual se presenta en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1: Ingreso de los hogares, como proporción del total trimestral promedio (1984-1998)						
	1984	1989	1992	1994	1996	1998
I	0.30%	0.30%	0.22%	0.27%	0.31%	0.00%
II	0.93%	0.98%	0.65%	0.84%	0.87%	0.31%
III	1.94%	2.00%	1.22%	1.56%	1.63%	0.85%
IV	3.29%	3.45%	2.06%	2.55%	2.76%	1.64%
V	5.07%	5.03%	3.34%	4.14%	4.34%	3.02%
VI	7.53%	6.74%	5.27%	6.10%	6.19%	5.29%
VII	10.29%	8.96%	7.74%	8.40%	8.28%	7.98%
VIII	13.43%	11.62%	10.98%	11.85%	11.42%	11.39%
IX	18.01%	16.15%	16.54%	17.36%	16.99%	17.94%
X	39.20%	44.77%	51.98%	46.93%	47.22%	51.56%
COEFICIENTE DE GINI	0.5506	0.5728	0.6449	0.6065	0.6023	0.6615

Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de cada año.

En este caso, se aprecia que la concentración de los ingresos se ubica principalmente en los deciles VIII, IX y X, reteniendo entre el 10% y el 13% y del 16% al 52% de los ingresos del total de la economía, respectivamente. En tanto, los deciles menores, el I, II y III, apenas logran sobrepasar el 3%.

La estructura del nivel de ingresos entre deciles se mantiene poco equilibrada, pues una décima parte de la población cuenta con mayores ingresos que el grueso de la población. Respecto al coeficiente de Gini, promedia 0.6064, es decir, que tiene una tendencia a la desigualdad 10 puntos por encima de la media.

4.1.2 Ingresos por deciles e índice de Gini: década de 2000

El cuadro 4.2 presenta el segundo intervalo temporal, el cual tiene el rango de 2000 a 2008.

Para este caso, se aprecia una polarización en los ingresos mayor al caso anterior, dado que el decil X fue poseedor de más de la mitad de los ingresos; dicha tendencia comenzó a aumentar desde 1989, haciéndose más evidente en 2002, año en que se tuvo el porcentaje más grande, con 57.29%. Sin embargo, en 2004 la tendencia se redujo y comenzó una redistribución de los ingresos similar a la de 2000, pues el mismo decil descendió a 51.05% del total; los primeros cuatro deciles de dicho año experimentaron una caída en sus ingresos, al contrario de los siguientes seis, que lo aumentaron. Por su parte, tanto 2006 como 2008 experimentaron comportamientos fluctuantes, al aumentar el porcentaje de ingresos del decil X, a 53.19% y 53.21%, respectivamente, y variar la proporción de ingreso en cada decil. Por tanto, no se aprecia una tendencia clara hacia un mejor reparto de los ingresos, lo cual es respaldado por el coeficiente de Gini, que, de rondar el 0.65 de 2000 a 2004, registró 0.6754 y 0.6743 en 2006 y 2008, acercándose ligeramente a la desigualdad perfecta.

Cuadro 4.2: Ingreso de los hogares, como proporción del total trimestral promedio (2000-2008)					
	2000	2002	2004	2006	2008
I	0.03%	0.36%	0.20%	0.23%	0.21%
II	0.42%	1.18%	0.53%	0.57%	0.57%
III	0.86%	1.78%	0.95%	1.04%	0.94%
IV	1.72%	2.29%	1.77%	1.68%	1.47%
V	3.10%	3.21%	3.16%	2.29%	2.31%
VI	5.24%	4.55%	5.30%	3.66%	4.04%
VII	7.80%	6.54%	7.97%	6.63%	7.20%
VIII	11.49%	9.38%	11.45%	11.56%	11.67%
IX	17.88%	13.44%	17.63%	19.15%	18.38%
X	51.46%	57.29%	51.05%	53.19%	53.21%
COEFICIENTE DE GINI	0.6586	0.6503	0.6506	0.6754	0.6743

Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de cada año.

4.1.3 Ingresos por deciles e índice de Gini: década de 2010

El tercer periodo temporal contempla los años entre 2010 y 2018, presentado en el cuadro 4.3.

Para el subperiodo 2010-2018, se muestra una ligera disminución en el porcentaje captado por el decil más acaudalado, así como aumentos y descensos poco destacables en el resto de los deciles, mientras que su coeficiente de Gini muestra la continuación de la tendencia vista al final del subperiodo 2000-2008, teniendo que 2012, 2014 y 2016 sobrepasan el 0.67, y solo 2010 y 2018 se encuentran por debajo, apenas con 0.6572 y 0.6681, respectivamente.

Cuadro 4.3: Ingreso de los hogares, como proporción del total trimestral promedio (2010-2018)					
	2010	2012	2014	2016	2018
I	0.25%	0.23%	0.23%	0.21%	0.21%
II	0.65%	0.62%	0.57%	0.56%	0.56%
III	1.15%	1.05%	1.04%	1.02%	0.99%
IV	1.75%	1.69%	1.68%	1.65%	1.58%
V	2.56%	2.34%	2.29%	2.24%	2.28%
VI	4.32%	3.77%	3.66%	3.65%	3.89%
VII	7.44%	6.48%	6.63%	6.83%	7.20%
VIII	11.97%	11.17%	11.56%	12.01%	12.46%
IX	19.05%	18.98%	19.15%	19.17%	19.71%
X	50.86%	53.67%	53.19%	52.65%	51.12%
COEFICIENTE DE GINI	0.6572	0.6759	0.6754	0.6743	0.6681

Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de cada año.

4.2 Disparidad en los ingresos, comparativa entre mínimos y máximos ingresos de la población mexicana

Al dividir el espacio de tiempo de 1984 a 2018 en los tres periodos que se consideraron en el subtema 4.1.1, se aprecia que la tendencia a la desigualdad ha aumentado en los últimos años, dado que el reparto entre cada decil ha sido inferior y el índice de Gini ha tendido a alejarse más del 0, lo que implica que se acerca ligeramente a la desigualdad perfecta.

Sin embargo, pese a esto, la información que se mostró anteriormente y que es aceptada de forma internacional para hacer análisis de desigualdad, no es

suficiente, pues se habla de segmentos de población y promedios. De tal forma, resulta importante conocer el nivel de ingresos que tiene la población, separada entre el hogar con menor y con mayor poder adquisitivo, para lo cual, se presenta el cuadro 4.4, cuya información también tiene origen en los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que presenta INEGI cada dos años.

Cuadro 4.4: Ingresos mensuales mínimos y máximos de la población mexicana a precios corrientes, 1984-2018		
Año	Mínimo	Máximo
1984	\$ 334.71	\$ 54,948,384.00
1989	\$ 2,342.98	\$ 9,950,944,310.86
1992	\$ 37.19	\$ 4,397,730,225.66
1994	\$ 9.30	\$ 8,194,840.21
1996	\$ 9.30	\$ 25,661,174.26
1998	\$ -	\$ 17,758,276.39
2000	\$ -	\$ 13,295,463.47
2002	\$ -	\$ 18,595,053.81
2004	\$ -	\$ 44,628,129.14
2006	\$ 9.11	\$ 75,643,764.20
2008	\$ -	\$ 79,038,681.58
2010	\$ 9.30	\$ 27,968,448.53
2012	\$ 8.93	\$ 14,552,650.70
2014	\$ 9.11	\$ 75,643,764.20
2016	\$ -	\$ 644,636,953.41
2018	\$ 8.93	\$ 314,369,417.82

Nota: La alteración entre 1984 y 1992 se debe a la inflación del periodo, de 3998.31%

Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de cada año.

En el cuadro 4.4 se hace evidente la disparidad entre el hogar con el peor y mejor poder adquisitivo, pues mientras unos no llegan a rebasar los \$10 pesos de 1994 a 2018, llegando incluso a tener ingresos mensuales de \$0, los que se ubican en la parte alta de los mayores ingresos fluctúan entre los \$8.2 millones (en 1994) y \$644.6 (en 2016), por lo que efectivamente, la brecha entre unos y otros no ha hecho otra cosa más que aumentar.

4.3 Indicadores de progresividad y distribución: indicadores de Kakwani y Reynolds-Smolensky

En los apartados anteriores se considera el tema de la desigualdad en el ingreso de los hogares, usando el índice de Gini, que indica que, a partir de cada medición de la ENIGH, es decir, cada dos años, parece haber un acercamiento a la igualdad.

Sin embargo, persiste la ambigüedad respecto a la manera en que esta tendencia ha sido afectada por los cambios en la estructura tributaria, si la reducción de impuestos, como ha ocurrido durante el periodo neoliberal, de 1982 a la fecha, ha tenido como resultado una mayor equidad en la distribución del ingreso o si, por el contrario, la justicia tributaria no ha hecho más que reducirse. De tal forma, este apartado se enfoca en explicar, por medio de los indicadores de Kakwani y de Reynolds-Smolensky, el nivel de progresividad y distribución de la riqueza, por medio del análisis particular del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado.

Para determinar estos, es necesario entender la distribución del ingreso de forma comparativa, antes y después de impuestos, dado que hay segmentos de población que dan pagos negativos, lo que implica que la cantidad de transferencias que reciben es mayor que el pago de tributos. Esto implica que los beneficios que reciben por medio de gasto público pueden ser mayores a lo que otorgan por impuestos, siendo progresivo si son los deciles poblacionales con menores ingresos los que perciben mayor cantidad de transferencias (e impuestos negativos) o

regresiva si son los deciles con mejor distribución del ingreso los que se benefician en mayor medida del gasto de gobierno.

Dicho de otra forma, para que exista un efecto redistributivo en los impuestos, debe de considerarse la equidad vertical, por lo que los hogares con mayor capacidad contributiva deben pagar más impuestos (Lomelí, 2013).

4.3.1 Índice de Kakwani (k)

El primer indicador de progresividad que se usará es el de Kakwani, que “*se define como la diferencia entre el Gini de la curva de concentración del impuesto (cuasi-Gini del impuesto) y el Gini del impuesto antes del pago de impuestos...*” (Lomelí, 2013), cuya ecuación es:

$$k = \text{CuasiGini}(\text{impuesto}) - \text{Gini}(\text{ingreso antes de impuestos})$$

Lomelí señala que, si K es mayor a cero, el impuesto es progresivo, pero si k es inferior al cero, entonces es regresivo; en el mismo sentido, este indicador explica la magnitud de la progresividad de un impuesto, dependiendo del resultado del indicador. Pese a esto, no es una medida absoluta de redistribución del ingreso.

Para este índice, es necesario hacer algunas aclaraciones. Dado que un análisis de incidencia en la recaudación impositiva de las familias es complicado determinar, tanto por la insuficiente transparencia en las cuentas públicas, porque la carga hacendaria suele diferir de la distribución inicial o incidencia legal (Lamanna, 2000), y para mantener la misma metodología en el análisis de los datos, las ponderaciones de incidencia impositiva de los tributos más importantes a nivel federal, Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, se toman como base las obtenidas en 2018, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2018), para determinar el índice de Kakwani de 1984-2018, presentado en el cuadro 4.5.

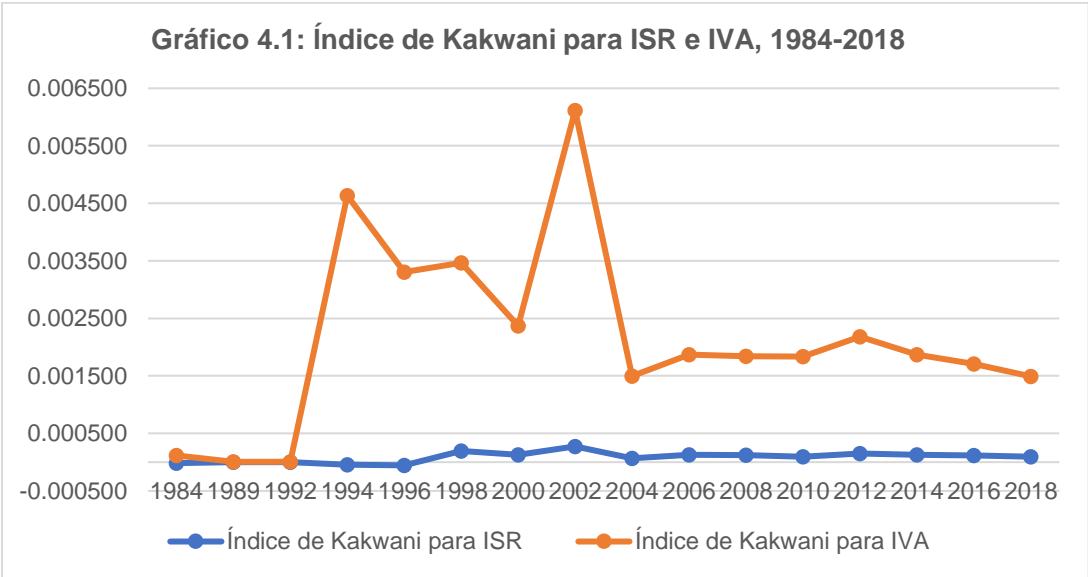
Los resultados de este indicador señalan que tanto el ISR como el IVA han sido impuestos apenas progresivos de 1984 a 2018, sin superar el 0.000274 para el ISR o el 0.005840 para IVA, ambos casos en 2002.

Cuadro 4.5: Índice de Kakwani para ISR e IVA, 1984-2018			
Año	Índice de Gini	Índice de Kakwani para ISR	Índice de Kakwani para IVA
1984	0.550620	-0.000015	0.000134
1989	0.572809	0.000000	0.000007
1992	0.644876	0.000000	0.000007
1994	0.606521	-0.000047	0.004682
1996	0.602349	-0.000055	0.003361
1998	0.661451	0.000194	0.003274
2000	0.658648	0.000126	0.002243
2002	0.650325	0.000274	0.005840
2004	0.650572	0.000068	0.001430
2006	0.675426	0.000128	0.001739
2008	0.674322	0.000125	0.001717
2010	0.657212	0.000095	0.001740
2012	0.675890	0.000150	0.002031
2014	0.675426	0.000128	0.001739
2016	0.674261	0.000115	0.001592
2018	0.668118	0.000093	0.001399
Nota: ISR e IVA se basan en los datos de incidencia del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de 2016. En 2018 no hubo cambios respecto a 2016.			

Fuente: Estimación propia, con datos de INEGI, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de cada año.

En el caso del IVA, en todos los años se presentan resultados positivos, mientras que el ISR tuvo retrocesos en 1984, 1994 y 1996; el balance en el periodo muestra

que el IVA cuenta con mayor progresividad bajo la metodología de Kakwani, lo que tiene fundamento con Doménech y García, 2000 (citados en Ramírez, 2007), quienes consideran que los impuestos al consumo, como el IVA, distorsionan menos que los que toman como base a la renta. Estos resultados se hacen más evidentes con el gráfico 4.1



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de cada año.

El anterior gráfico muestra que el ISR presenta un comportamiento que se ubica entre -0.050 y 0.050 y que no tiene grandes fluctuaciones, caso contrario al dato obtenido para el IVA, cuyos momentos de progresividad más grandes se presentan en 1994 y en 2002, pero con una fuerte caída en 2004, así como un posterior estancamiento que se postergó hasta 2018, manteniendo con pocos cambios su progresividad. Con estos resultados, las conclusiones son parciales, resultando necesario el análisis del índice de Reynolds-Smolensky para asegurar la progresividad de estos dos impuestos importantes.

4.3.2 Índice de Reynolds-Smolensky (RS)

Lomelí (2013), define al indicador Reynolds-Smolensky como “...una medida de la contribución absoluta de una medida de política fiscal a la redistribución del ingreso. Consiste en comparar el índice de Gini del ingreso antes del pago de impuestos con

el índice de Gini después del pago de impuestos”. De tal forma, la ecuación para calcular el índice RS es la siguiente:

$$RS = Gini (\text{ingreso antes de impuestos}) - Gini (\text{ingreso después del impuesto})$$

Cuando se obtienen resultados positivos en el RS, es un indicador de que la medida tributaria es progresiva, siendo un número negativo una regresiva. Este mismo dato tiene la utilidad de indicar la contribución del impuesto a la reducción o incremento de la desigualdad. De tal forma, el cuadro 4.6 explica los resultados de la aplicación del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado en la redistribución de la riqueza, por medio del índice Reynolds-Smolensky en el periodo de 1984 a 2018, mostrando la evolución de las tasas de ISR para personas físicas y el IVA general, que a su vez se usaron para la elaboración del índice Reynolds-Smolensky de 1984 a 2018, el cual muestra que la introducción de estos impuestos no ha generado redistribución de la riqueza, pues en todos los años, en ambos casos, ha mostrado resultados negativos, es decir, regresivos.

Un análisis de todos los años en conjunto, para cada caso, resulta en mayor regresividad para el ISR, al promediar -0.004105 contra -0.001688 del IVA. Sin embargo, pese a que ambos impuestos muestran un comportamiento regresivo, su contribución a la desigualdad es reducida, dado que el año con comportamiento más regresivo fue en 2002 para ambos casos, al contar con el número negativo más alto, -0.013244 y -0.004904, respectivamente para ISR e IVA. Al separar a 2002 como un año con un antes y un después, a causa de su mayor regresividad, de 1984 a 2000 y de 2004 a 2018, se obtiene un resultado ligeramente menos regresivo en el segundo caso, al promediar -0.002920 y -0.001437 en ISR e IVA, respectivamente, frente a -0.004154 y -0.001516, respectivamente, de 1984 a 2000, lo que hace evidente que la reducción de instrumentos contracíclicos en la política fiscal no ha reducido la desigualdad de forma significativa.

Cuadro 4.6: Tasas históricas de ISR e IVA e índice de Reynolds-Smolensky, 1984-2016

Año	Tasa ISR personas físicas	Tasa IVA general	Reynolds-Smolensky ISR	Reynolds-Smolensky IVA
1984	55	15	-0.000502	-0.000137
1989	40	15	-0.000019	-0.000007
1992	35	10	-0.000013	-0.000004
1994	35	10	-0.009951	-0.002810
1996	35	15	-0.007198	-0.003064
1998	35	15	-0.006378	-0.002718
2000	40	15	-0.005018	-0.001873
2002	40	15	-0.013244	-0.004904
2004	33	15	-0.002667	-0.001210
2006	29	15	-0.002751	-0.001420
2008	28	15	-0.002627	-0.001405
2010	30	16	-0.002920	-0.001554
2012	30	16	-0.003322	-0.001768
2014	35	16	-0.003324	-0.001515
2016	35	16	-0.003047	-0.001389
2018	35	16	-0.002701	-0.001232

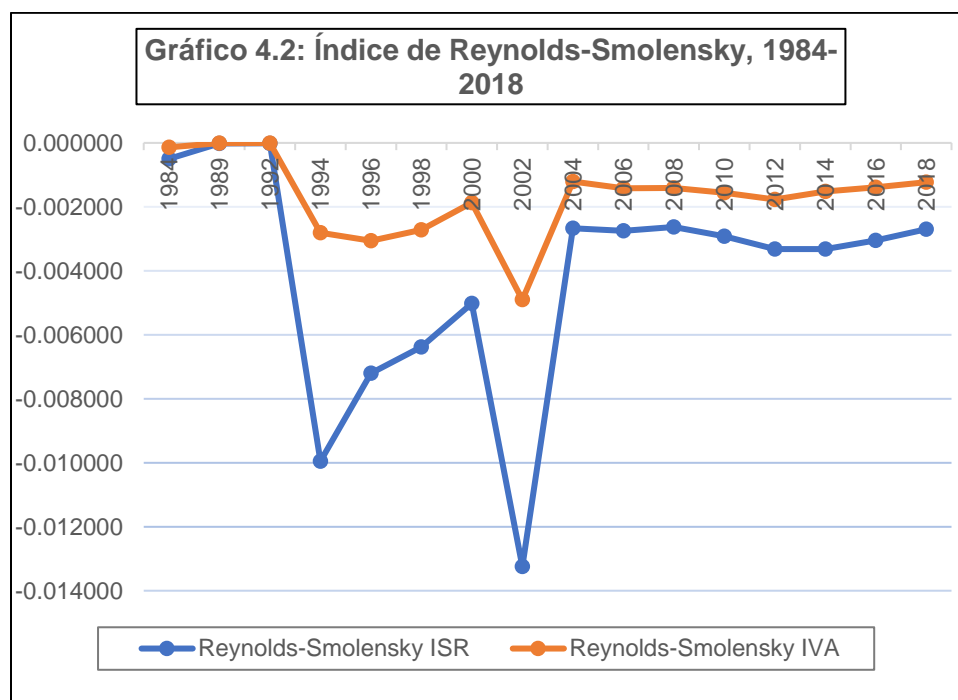
Nota: ISR e IVA de 1992 a 2016 se basan en los datos de incidencia del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP); 1984 y 1989 tiene datos del ISR de Gómez y Hernández de la Facultad de Contaduría y Administración, mientras que el IVA es provisto por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. En 2018 no hubo cambios respecto a 2016.

Fuente: Estimación propia, con datos de INEGI, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de cada año.

Este análisis se hace más claro al comparar al índice de Gini antes y después de la aplicación de ISR e IVA durante el mismo periodo de tiempo.

En el gráfico 4.2 se encuentra que el índice RS tanto para ISR como para IVA tienen un comportamiento similar, con un valle muy marcado en 2002, una reducción en la desigualdad en el nivel de ingresos a partir de 2004 y una posterior tendencia a la estabilización que se postergó a 2018. Asimismo, es el índice RS del ISR el que presenta mayores fluctuaciones.

Los datos presentados se acercan al cero, por lo que su interferencia en la desigualdad, pese a negativa, es mínima.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de cada año.

4.4 Incidencia tributaria: la estructura tributaria mexicana no restringe la desigualdad de ingresos

En la introducción de este trabajo, se buscó indagar sobre el segmento de la población que paga una mayor cantidad de impuestos en proporción a sus impuestos, resolviéndose esta incógnita durante el presente capítulo: se ha demostrado que el índice de Gini ha estado por encima del 0.50 (mayor desigualdad), el índice de Kakwani para ISR e IVA ha tenido un comportamiento muy cercano al cero, por lo que su interferencia en la progresividad no es lo

suficientemente perceptible, mientras que el indicador Reynolds-Smolensky ha mostrado una marcada tendencia a la desigualdad, para los mismos impuestos. Dicho de otro modo, es concluyente que la regresividad de un impuesto implica que son los deciles con menores ingresos familiares los que pagan, en proporción, mayor cantidad de impuestos.

De tal forma, bajo la perspectiva de la teoría keynesiana, la política fiscal mexicana no ha sido tomada en cuenta como una herramienta que promueva un reparto más equitativo de la riqueza, al ser representado por sus dos impuestos más importantes: ISR e IVA; por el contrario, el sistema fiscal mexicano no ha encontrado eficiencia a causa del tratamiento que el gobierno derivó a partir de la crisis de 1994, ya que se redujo la recaudación de impuestos, bajo el fundamento de reducir la incidencia en la población, generando un estancamiento de las finanzas públicas y, por tanto del crecimiento, como se menciona en el capítulo tres.

El fundamento de que los impuestos sean precisamente uno de los mecanismos primordiales de redistribución del ingreso para los mexicanos no necesariamente se ajusta a la realidad. La tributación, al ser el medio a través del que el Estado obtiene ingresos de la población con la finalidad de dotarse de recursos y destinarlos a obra pública, a la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza y al aumento del bienestar social, irremediablemente implica la reducción de la renta de las familias. Esto, sin embargo, no debe significar la negatividad en el balance entre pago de tributos y obtención de beneficios sociales, por medio del gasto del gobierno.

Al respecto, Eduardo Ramírez Cedillo (2007) señala que *“a pesar de que se concede que puede resultar un sistema tributario regresivo, se asume que puede ser subsanado mediante una correcta aplicación del gasto”*. Por lo tanto, deben existir los incentivos suficientes para que, pese a tener una estructura fiscal regresiva en un primer momento, la recaudación tributaria deba tender a ser equitativa verticalmente, es decir, que paguen más las familias más acaudaladas respecto a las que pertenecen a los deciles inferiores, tanto en cantidad como en proporción porcentual, promoviendo una auténtica justicia redistributiva.

4.4.1 Mayor recaudación, base de la reforma fiscal y de la política fiscal, como instrumentos de fomento al crecimiento económico

Antes de pensar en los impuestos como una forma para reducir la desigualdad en la población, el objetivo principal de estos es la obtención de financiamiento y su posterior conversión en gasto público, siendo uno de los mejores mecanismos para promover la equidad en los ingresos de las familias, a través de la redistribución de la riqueza. En el mismo sentido, aunque la tributación no es el mecanismo ideal para la redistribución de los ingresos, éste no debe aumentar la desigualdad, sino promover una equidad vertical, sin dejar de lado su meta principal, que es dotar al gobierno de una herramienta de políticas públicas.

De tal forma, para poder gastar, el gobierno debe hacerse de los recursos suficientes que no limiten el emprendimiento de obras, planes y programas públicos, por lo que incrementar la recaudación fiscal es fundamental y sano, para no recurrir al sobreendeudamiento. Las recomendaciones para incrementar la tributación, a la vez de fortalecer la equidad vertical, tienen origen en una misma necesidad, es decir, la reforma fiscal, misma que se ha postergado por casi 60 años. De ésta, se desprende el tratamiento particular a impuestos directos e indirectos, la responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas y la reducción del proceso legislativo cuando se busque modificar las tasas impositivas.

El fortalecimiento de los impuestos directos no hace referencia al aumento de la tasa del ISR, ya que se busca la introducción de nuevos impuestos que abarquen diferentes actividades, como la tenencia de propiedades (amortizando su pago por inflación o depreciación), tributos especiales a los ingresos de las empresas extranjeras (que no sean un fuerte desincentivo a las inversiones, sino un retorno de las ganancias generadas al interior del país), así como a las herencias. Se descarta la promoción de impuestos directos a la inversión y al ahorro, o aumentos al impuesto al trabajo, porque desincentivan y promueven el estancamiento de la economía; dichos postulados tienen coherencia con la teoría keynesiana, en palabras de Caballero (2006), Kaldor (1971) y Stiglitz (2000).

Respecto a los impuestos indirectos, no se recomienda un aumento sustancial en los gravámenes, pese a que la evidencia empírica demostró que el IVA, siendo el tributo indirecto más importante para el caso mexicano, es más progresivo que el ISR, dados los resultados del índice de Kakwani. Esto se debe a que la progresividad del impuesto no hace sino reflejar la desigualdad en el consumo de los mexicanos, por lo que los deciles acaudalados cuentan con mayor capacidad de gasto en bienes, distando de los sectores poblaciones inferiores, por lo que la mayor parte de la carga impositiva es soportada por los primeros, aunque proporcionalmente, el impacto de este impuesto llega a ser mayor a los deciles de menores ingresos. En segundo lugar, ante la reducción de las responsabilidades de las entidades federativas, representado por la cesión de los ejes fiscales y financieros, económicos, administrativos y, en cierta medida, políticos, a la federación (Reyes, citado en Ayala, 2005, pág. 351), para que el gobierno federal recaude la mayor parte de los impuestos y se les reasigne por medio de participaciones y aportaciones, se hace necesario que emerja una nueva estructura fiscal, donde las entidades federativas tengan mayor responsabilidad para incrementar la recaudación propia, a la par de obtener independencia de los recursos de la federación, porque son los gobiernos subnacionales los que tienen mayor conocimiento de las actividades al interior de sus territorios y capacidad de evaluación de los impuestos que resulten convenientes para sus casos particulares, aumentando potencialmente la recaudación y los recursos a su disposición.

En tercer lugar, con el fomento del uso racional del ingreso y del gasto público, a través de mayor velocidad de acción del gobierno, la introducción de una política fiscal contracíclica, como herramienta amortiguadora de los ciclos económicos, permitiría el aumento o reducción de los ingresos efectivos del gobierno mexicano, dadas las necesidades inmediatas. Si el ciclo se encuentra en la fase de recuperación y auge, se considera oportuna una política fiscal restrictiva, a través de aumentar los impuestos y reducir el gasto público, es decir, acercar el déficit público a cero, permitiendo que las finanzas públicas se encuentren sanas, mientras que ante una fase depresiva debe de predominar una política fiscal expansiva: reducir impuestos y aumentar el gasto, permitiendo el incremento del déficit en las

cuentas del gobierno, teniendo como objetivo el fomento a la actividad, el rescate de los sectores productivos perjudicados y el crecimiento. La cuarta recomendación es la reducción de la burocracia y del proceso legislativo cuando se decida modificar las tasas de cada impuesto, de modo que exista una respuesta rápida ante fenómenos cíclicos, esto es, una mayor velocidad en la aplicación de la política fiscal contracíclica, dando paso a un uso más racional de los recursos que, ante una crisis potencial, reduzca los impuestos e incremente el gasto, siendo compensados en la fase del ciclo económico de la recuperación. A su vez, debe revertirse la percepción negativa de la población respecto al pago de impuestos, e implementarse mayor transparencia en la información tributaria, garantizando justicia social a la base más amplia de la población mexicana. En cuanto a la eficiencia en la administración de los recursos, debe fomentarse la transparencia, en la fuente de los ingresos de recursos del gobierno, el ciclo presupuestario y el gasto efectivo, asegurando que en cada etapa no se permita la corrupción o el desvío de recursos, lo que resultará en mejoras en la percepción de la población en el uso de sus impuestos, buscando la caída de la informalidad y el aumento voluntario de la tributación.

Finalmente, con el fomento del uso racional del ingreso y del gasto público, a través de mayor velocidad de acción del gobierno, la introducción de una política fiscal contracíclica, como herramienta amortiguadora de los ciclos económicos, permitiría el aumento o reducción de los ingresos efectivos del gobierno mexicano, dadas las necesidades inmediatas. Si el ciclo se encuentra en la fase de recuperación y auge, se considera oportuna una política fiscal restrictiva, a través de aumentar los impuestos y reducir el gasto público, es decir, acercar el déficit público a cero, permitiendo que las finanzas públicas se encuentren sanas, mientras que ante una fase depresiva debe predominar una política fiscal expansiva: reducir impuestos y aumentar el gasto, permitiendo el incremento del déficit en las cuentas del gobierno, teniendo como objetivo el fomento a la actividad, el rescate de los sectores productivos perjudicados y el crecimiento. De tal forma, una reforma fiscal eficiente debe recuperar a la política fiscal contracíclica como herramienta estabilizadora del crecimiento económico, que a su vez facilite a la eficiencia económica y el bienestar social.

CONCLUSIONES

En el ámbito económico, el Estado tiene la obligación de garantizar la redistribución de los recursos que captura vía impuestos entre todos los miembros de la sociedad, buscando que la asignación para cada sector, familia e individuos cubra al menos sus necesidades más básicas. Un correcto manejo de la política fiscal es el medio idóneo para ello, pues un buen sistema de recaudación de recursos de los contribuyentes debe usarse posteriormente para financiar obras públicas, programas de asistencia, mantenimiento del aparato gubernamental y sus instituciones, entre otros factores.

De tal forma, ante la importancia de la política fiscal como columna vertebral de la actividad económica, el presente escrito ha pretendido estudiar la trayectoria de la evolución histórica de la política fiscal mexicana, los niveles de recaudación, su eficiencia, así como señalar la necesidad de mejorar la distribución de ingresos de la población a través de la introducción de una reforma fiscal que brinde mayor justicia social, tanto en recaudación como en gasto, considerando que un cobro eficiente de recursos impactará de forma positiva en el gasto de gobierno y el bienestar social, ya que la evidencia histórica muestra que el insuficiente ingreso de los contribuyentes ha existido desde antes de la introducción del neoliberalismo en México, tal como Nicholas Kaldor a inicios de 1960, ya hacía evidente en cuanto a la desigualdad que existía en el sistema fiscal mexicano y la necesidad de reformar la estructura tributaria acorde a las necesidades de la época, estado de cosas que se profundizó con el neoliberalismo, siendo un espacio de tiempo en el que disminuyó la capacidad gubernamental para intervenir en la economía, a la par del aumento de la desigualdad en los ingresos de la población

Los antecedentes de un sistema impositivo formal en México, se remonta al gobierno de Benito Juárez, no obstante, es a partir de la presidencia de Porfirio Díaz, que el país tuvo una verdadera política hacendaria, al imponer tributos a actividades internas y externas, de manera regular, mientras que con la Revolución Mexicana, si bien hubo una caída de la recaudación y el gasto del gobierno, las

políticas económicas porfiristas se mantuvieron y fueron el eje de los gobiernos posrevolucionarios; posteriormente el presidente Lázaro Cárdenas sentó las bases del modelo que posteriormente se conocería como desarrollo estabilizador, siendo la época de mayor auge de la economía mexicana, en buena parte por el dinamismo del gasto de gobierno en la producción industrial. El periodo del crecimiento estabilizador se caracterizó por el déficit reducido en las finanzas públicas, prácticamente neutralizado por los años de superávit, manteniendo un crecimiento estable, sostenido y con bajos niveles de endeudamiento, en colaboración con el sector privado, quien realizó grandes inversiones gracias a los incentivos fiscales del gobierno y otras medidas proteccionistas, logrando un crecimiento promedio del PIB por encima del 5% durante el mismo periodo, a la par de incrementos similares en el PIB per cápita y la productividad. Pocos años después, frente al reacomodo de la economía global, el gobierno mexicano tuvo que recurrir a otras herramientas para fomentar el crecimiento y el desarrollo, ante los retos de una población en crecimiento y el acentuamiento de la concentración del poder del gobierno, por lo que se hizo necesario el aumento del gasto público, pero con déficit fiscal.

La revisión a fondo del sistema fiscal mexicano elaborada por Nicholas Kaldor que previamente se comentó, a solicitud del entonces secretario de hacienda del presidente Adolfo López Mateos, Antonio Ortiz Mena, se entregó en septiembre de 1960. En dicho documento se especificaron sus propuestas en torno a una reforma fiscal integral, en el que se pretendía eliminar algunos subsidios del gobierno considerados como gastos innecesarios, con la excepción de que se dirigieran a la producción, hacer más eficiente y justa la recaudación y una mejor redistribución de los ingresos, a través de diferenciación de tasas de cobro de impuestos por núcleo familiar y no por individuos, así como cobro de rubros que no se tenían en consideración, y mayores regulaciones. Para el gobierno de López Mateos, estas propuestas resultaron radicales y con potencial de enfrentamiento con el sector empresarial, ante el rechazo de algunos de sus beneficios, por lo que, en cambio, se buscó un aumento de los ingresos del gobierno, a través de medidas más moderadas, que incluyeron el aumento de tasas tributarias o la creación de impuestos específicos, dejando de lado temas como la eficiencia y la justicia

tributaria. Las consecuencias de subestimar la necesidad de una reforma fiscal de fondo se evidenciaron a partir de la siguiente década, durante el agotamiento del desarrollo estabilizador en los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, e incluso han llegado a persistir en la actualidad; por otra parte, la crisis de la deuda, la ausencia de instrumentos eficaces como ahorro interno suficiente o la estabilidad en el mercado de divisas para hacer frente a los fenómenos económicos internacionales que se presentaron, así como escasa planificación de largo plazo, llevaron a la crisis del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y a un cambio brusco del modelo de crecimiento a partir de la década de 1980.

El primer gran problema evidente fue la crisis de la deuda, que obligó a cambiar el modelo de desarrollo, de uno que basaba su crecimiento en buena parte de los recursos del Estado hacia uno que buscaba minimizar estas actividades, en favor de aumentar la influencia de las empresas y el libre mercado, resultando en la imposición del neoliberalismo. No obstante, aunque ambos modelos cuentan con diferencias notables, también se caracterizan por tener un común denominador para el caso mexicano: una política fiscal que no se ha acercado a su potencial, debido a que las áreas de oportunidad se han usado por debajo de las necesidades y se han descuidado temas fundamentales como la desigualdad de ingresos de la población.

Ante una economía global donde persistía la inestabilidad, para México los años de transición entre un modelo y otro, resultaron en un conjunto de medidas de aprendizaje que no siempre fueron exitosas, aunque en general se mantuvieron las mismas directrices: reducción del déficit fiscal y con ello la inflación, a través de la reducción de gasto público y aumento de impuestos y otros ingresos fiscales, formando una política fiscal procíclica que apenas se alteró en los siguientes años, así como la renegociación de la deuda externa.

De los gobiernos de la época neoliberal, puede caracterizarse al de Miguel de la Madrid como el presidente de transición, al buscar adaptar la economía al nuevo modelo económico, pero sin erradicar por completo las prácticas del antiguo régimen, el de Carlos Salinas de Gortari, como el que forzó las medidas ortodoxas

y la liberación financiera y económica, el de su sucesor, Ernesto Zedillo como el que sufrió los estragos de la crisis económica de su primer año de gobierno y que optó por hacer una política fiscal mixta, donde aumentó el gasto para salir de dicha depresión gran parte para el rescate bancario; mientras que el de Vicente Fox apenas hizo modificaciones a las tasas impositivas sin modificar la línea general de la política fiscal, en tanto que Felipe Calderón realizó un comportamiento similar ante una nueva crisis financiera, concluyendo con Enrique Peña Nieto, que aun con los estragos de la crisis de 2008 y la caída de los precios del petróleo, recurrió a más endeudamiento, logrando que Banco de México otorgara parte de sus remanentes para reducir la deuda.

Por tanto, lo que se ha observado durante el modelo del desarrollo estabilizador y posteriormente el neoliberalismo, es la priorización de objetivos contrapuestos: en primer lugar, se antepuso el crecimiento por encima de cualquier otro indicador, como el endeudamiento público o una recaudación tributaria sana; en segundo lugar, en el neoliberalismo, se dio preferencia a la estabilidad macroeconómica financiada con deuda externa, a costa del crecimiento económico, pero se ha mantenido la resistencia a impulsar una auténtica reforma fiscal, lo que ha impactado en una recaudación insuficiente y en un gasto público rígido, poco transparente, con reglas de operación entorpecidas y concentración en las decisiones. De esta manera, las herramientas y soluciones se encontraron por debajo de las necesidades de la economía del país y de sus millones de personas en situación de pobreza.

Por lo tanto, se puede concluir que la cuestión no es asegurar que la política fiscal propuesta por Kaldor sea la que deba ponerse en práctica, ya que fue un producto de su tiempo, con las necesidades específicas de esa etapa histórica, sino que debe reafirmarse la necesidad de una reforma fiscal actualizada, acorde con los nuevos tiempos, reconociendo los aciertos y errores de las etapas anteriores. De esta forma, se considera necesaria la introducción de una reforma fiscal, que colabore en solucionar la desigualdad de ingresos y fortalecer el crecimiento económico en el México contemporáneo. Adicionalmente, es necesario que el Estado se haga de una mayor cantidad de recursos vía impuestos y de forma eficiente, es decir, que

no impacte negativamente en el ahorro, la producción o el consumo; asimismo, se considera que las causas de la recaudación fiscal insuficiente en México se pueden explicar por una incorrecta estructura impositiva, la falta de mecanismos institucionales efectivos para valorar las cantidades adecuadas que cada grupo de contribuyentes debe aportar, así como la desigualdad crónica en los ingresos del grueso de la población y una entrega de tributos inequitativos, donde los sectores acaudalados han pagado una proporción menor que los de menor poder adquisitivo, siendo esta una de las características que hacen impensable un aumento en los impuestos de forma general como solución; por otro lado, no solo se trata de realizar modificaciones a los impuestos, especialmente el ISR o el IVA, sino generar una estructura fiscal que implique a más actores de los que hace actualmente, incluyendo y fortaleciendo a los estados y municipios, a través del federalismo. La forma de reafirmar la necesidad de esta reforma es a través de los datos.

Al respecto, se considera esencial que aumente la cantidad de recursos a disposición del gobierno, pero este es solo una meta intermedia, ya que los verdaderos objetivos son el crecimiento económico y la redistribución de la riqueza, siendo la dualidad recaudación tributaria-gasto público, la que permita lograrlo. En este sentido, se considera fundamental promover un círculo virtuoso, basado en una política fiscal contracíclica, donde el gasto público se destine principalmente a la inversión de bienes productivos, con la finalidad de que el crecimiento de la economía acelere su velocidad y esto a su vez impacte en una mejor recaudación y gasto acorde con las necesidades que el ciclo económico permita. Para lograr este objetivo de forma eficiente y sostenida, debe trabajarse en armonía con el sector empresarial y mantener la capacidad de aumentar o reducir tanto impuestos como gasto público en favor del mayor bienestar social, que favorezca al ahorro, la producción y al consumo. En segundo término, se concluye que la dificultad de las instituciones para valorar las cantidades adecuadas de tributos que cada grupo poblacional debería aportar confirma que pese a existir mecanismos para diferenciar las tasas tributables, tal como la distribución de ingresos por deciles y el coeficiente de Gini, o para establecer la progresividad de los impuestos, como el

índice de Kakwani y Reynolds-Smolensky, estos no son usados por las autoridades hacendarias.

Los datos analizados de 1984 a 2018, siendo 1984 el primer año que la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), muestran que, en prácticamente todo el periodo neoliberal, son los deciles VIII al X los que concentran hasta un 78% de los ingresos, mientras que los deciles inferiores, del I al III, apenas sobrepasan un 3% en conjunto. Si bien, durante cada año de análisis, las cifras se modifican constantemente y no se obtienen el mismo contraste, la tendencia es similar: el decil superior obtiene ingresos muy superiores a los del resto de la población. En el mismo sentido, el índice de Gini, que representa la desigualdad de ingresos antes de impuestos y transferencias, es representado por una tendencia al alza a partir de 1984 a 1992, pasando de 0.5506 a 0.6449, fluctuando en los siguientes años, sin descender por debajo de su registro en 1984, obteniendo un coeficiente máximo de 0.6759 en 2012, concluyendo con apenas una variación de 73 milésimas hacia abajo en 2018, con 0.6681. Por tanto, la ausencia de igualdad de ingresos no solo ha persistido, sino que aumentó durante este periodo, debido a que la proximidad del índice de Gini al 1 implica precisamente mayor desigualdad.

Por otro lado, para determinar la progresividad o regresividad, es decir, el aumento o disminución real de las tasas impositivas de un impuesto cuando aumentan o decrecen los ingresos, durante el periodo al realizarse modificaciones en la estructura fiscal, se usaron los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky para el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR) e Impuesto al Valor Agregado (IVA), como los tributos de mayor importancia. En primer término, para el periodo 1984-2018, el índice de Kakwani del ISR tuvo resultados positivos, excepto en 1984, 1994 y 1996, obteniendo al final del periodo un balance apenas positivo, muy cercano al cero (0.00008573); en cuanto al IVA, el índice de Kakwani resultó positivo en todos los años estudiados y tuvo un balance de (0.0021024), siendo mayor que en el ISR, lo que implicaría que este impuesto indirecto distorsiona menos que el directo y es más progresivo, pero la magnitud de progresividad de ambos es reducida.

En segundo lugar, se encuentra el índice de Reynolds-Smolensky, que tomó en cuenta el ISR en personas físicas y la tasa general de IVA, con las modificaciones

que tuvo durante el mismo periodo. Los resultados obtenidos para ambos casos fueron negativos en todos los años analizados, lo que implica que los dos impuestos más importantes del país son regresivos (entendiéndose que son los deciles de menores ingresos los que pagan mayor cantidad de impuestos en proporción). Sin embargo, al igual que el índice de Kakwani, sus datos se acercan mucho al cero, por lo que puede considerarse que su contribución a la desigualdad es apenas regresiva.

De esta forma, es claro que la sociedad mexicana está polarizada en su nivel de ingresos y resulta injusto que los miembros de la sociedad pertenecientes a los deciles más bajos paguen cantidades de impuestos similares a los de arriba, ya que el impacto de los tributos al interior de las familias de los primeros es mayor respecto a los segundos pese a aportar una mayor masa de tributos, siendo este factor el que hace regresiva a la estructura fiscal mexicana; en este mismo sentido, resultaría inadecuada una reforma fiscal que mantuviera una estructura tributaria sin diferenciación entre los ingresos de los diferentes estratos de la sociedad, lo que mantendría una estructura regresiva, que lejos de disminuir la desigualdad, solo tendría utilidad recaudatoria.

Finalmente, resta hacer una serie de recomendaciones sobre la reforma fiscal que debe implementarse en el país: dado que se ha confirmado constantemente que la estructura fiscal mexicana durante el periodo de estudio y sus antecedentes fue ineficiente, desigual y regresiva, se hace necesaria la introducción de una auténtica reforma fiscal progresiva y una aplicación contracíclica, donde se tome como punto fundamental la velocidad en la capacidad de aumentar o reducir la recaudación o el gasto público, según sea conveniente a las necesidades de la economía. Esta reforma ha sido pospuesta u olvidada por lo menos en los últimos 60 años, tanto por los gobiernos en turno, como por la oposición del sector empresarial, pese a que se busca que tenga la menor afectación posible en los ingresos, consumo o empleo. Contar con una política fiscal contracíclica hace necesario que el gobierno cuente con recursos suficientes para poder usar un déficit de sus finanzas públicas de forma sana, sin recurrir al sobreendeudamiento, por lo que el Estado debe aumentar su volumen de ingresos a través de los impuestos. En cuanto a los

impuestos directos, no se recomienda aumentos en la tasa del ISR, o la introducción de impuestos a la inversión o al ahorro, porque desincentivan estas actividades; lo que se busca son tributos que abarquen diferentes actividades, tales como la tenencia de propiedades, tributos especiales a empresas extranjeras (ajustados para no ser desincentivar a las inversiones, sino un retorno de las ganancias generadas al interior del país), o a las herencias. Por su lado, para los impuestos indirectos, representados principalmente por el IVA, no se recomienda un aumento en sus tasas gravables, pese a que la evidencia estadística del capítulo 4 demostró que dicho tributo es más progresivo que el ISR, por medio de los resultados del índice de Kakwani; dicha progresividad refleja que son los deciles superiores quienes consumen más, al tener mayores recursos, lo que implica mayor desigualdad.

Dado lo anterior, existen fuentes de financiamiento potenciales para que el gobierno se haga de los recursos necesarios para fomentar el crecimiento de forma saludable, en el que se recurra al déficit en finanzas públicas cuando el ciclo económico se encuentre en recesión, sin considerar que esto sea un problema a futuro si los recursos se invierten de forma adecuada y en la fase de recuperación hay superávit en los ingresos del Estado, compensando así el déficit. La evidencia latinoamericana muestra que, aunque hay otros países en una situación fiscal similar a la de México, hay otros que cuentan con ingresos muy superiores, por lo que nuestro país cuenta con margen de maniobra para hacerse de una mayor cantidad de recursos, si se le compara con las economías de la región.

Asimismo, la reforma fiscal que se propone debe diversificar los ingresos públicos vía impuestos, a través de reducir la dependencia del ISR e IVA, un control adecuado de la información respecto a la inflación que permita identificar previamente la recaudación potencial, buscando erradicar la tributación doble, el fomento de la desigualdad y la regresividad del sistema tributario contemporáneo. De esta forma, el aumento en las tasas impositivas no es la solución, sino un cobro eficiente de los ya establecidos, sin dejar posibilidad de elusión o evasión, con la finalidad de reducir la desigualdad de ingresos de la población.

A diferencia del gasto, que puede modificarse anualmente y hacer ajustes durante el año, los ingresos suelen pronosticarse, pero no se hacen modificaciones al alza o a la baja con normalidad, según el ciclo económico lo requiera. Por tanto, el proceso legislativo debe acelerarse y permitir que la política fiscal contracíclica pueda usarse, pero que mantenga en el tiempo el lineamiento de que debe ser siempre progresiva.

Sin embargo, no se habla simplemente de un esfuerzo centralizado, pues México es un país con un federalismo fiscal que en el periodo de estudio ha optado por la dependencia de los estados y municipios con el gobierno central. Por lo tanto, una ventana de oportunidad para poder hacer más eficaz la estructura fiscal es por medio del fortalecimiento de la autonomía de los otros niveles de gobierno, donde haya incentivos para que estos puedan incrementar recaudación y gasto, así como mayor independencia de los recursos provenientes de la federación.

Una reforma fiscal no es la solución final ante temas más relevantes que la recaudación, tales como la desigualdad de ingresos y el crecimiento económico, ya que su imposición podría generar mayores distorsiones a los ingresos, su elaboración debe hacerse con cuidado, buscando el menor número de afectaciones a las familias y a las empresas. En tanto, una política fiscal debe ser flexible, dinámica y actualizarse en paralelo con el ciclo económico, el tiempo y las condiciones internas y externas del país, por lo que el gobierno debe modificar los incentivos o desincentivos para la economía cuando sea requerido, en beneficio de la población y la economía. Es la política fiscal contracíclica la que permitirá este proceso con mayor facilidad.

Referencias

- Aguirre, M. (2002). *Termómetro de la economía mexicana, indicadores históricos 1935-2020*. Obtenido de México Máximo: <http://www.mexicomaximo.org/Voto/termo.htm>
- Arroyo, J. (2012). Fundamentos y génesis de la política económica del Estado neoliberal en México, 1980-2010. En M. Romero, *Fundamentos de la política económica en México, 1910-2010* (págs. 427-532). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Astudillo, M. (2005). Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México. En I. Manrique, & T. López, *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina* (págs. 249-263). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ayala, J. (2005). *Economía del sector público mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Banco de México. (2020). *Mercado cambiario (tipos de cambio)*. Obtenido de Sistema de Información Económica: <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=tip&idioma=sp>
- Banco Mundial. (2020). *Recaudación impositiva (% del PIB)*. Obtenido de Banco de Mundial, sitio web: <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?view=chart>
- Banda, H., & Chacón, S. (2005). La crisis financiera mexicana de 1994: una visión política-económica. *Foro Internacional (en línea)*, 445-465.
- Basilio, E. (2016). *La controversia teórica sobre la política fiscal. El ciclo económico y los estabilizadores automáticos en México*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Caballero, E. (2006). *Los ingresos tributarios del sector público de México*. México: Facultad de Economía.
- Caballero, J. (2006). *La Teoría de la Justicia de John Rawls*. Obtenido de Iberoforum: https://ibero.mx/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (febrero de 2004). *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendarias de 1925, 1933, 1947 y 2004*. Recuperado el 3 de junio de 2019, de Servicio de Investigación y Análisis: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-ICS-05-04.pdf>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (30 de enero de 2018). Ley de Coordinación Fiscal. México: Diario Oficial de la Federación.
- Cárdenas, E. (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, E. (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cardoso, C. (1980). *La clase obrera en la historia de México (de la dictadura porfirista a los tiempos liberatarios)*. México: Siglo XXI.
- Carmagnani, M. (1989). El liberalismo, los impuestos internos y el estado federal mexicano, 1857-1911. *Historia Mexicana Vol. 38, No. 3*, 471-496.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (14 de abril de 2016). *ISR*. Obtenido de ISR e IVA: Evoluciones históricas: <https://ciep.mx/isr-e-iva-evoluciones-historicas/>
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (14 de abril de 2016). *ISR e IVA: Evoluciones históricas*. Obtenido de IVA: <https://ciep.mx/isr-e-iva-evoluciones-historicas/>
- Cruz, M., & Lapa, J. (2012). Crisis y recuperación económica: el papel de la política fiscal. *Problemas del Desarrollo, 168 (43)*, 95-116.
- De Gregorio, J. (2007). *Macroeconomía, teoría y políticas*. Santiago de Chile: Pearson-Educación.
- El Universal. (2016). *Los impuestos que pagamos los mexicanos*. Recuperado el 12 de septiembre de 2019, de El Universal: <https://www.eluniversal.com.mx/blogs/observatorio-de-libertad-politica-y-economica/2016/09/26/los-impuestos-que-pagamos-los>
- Expansión. (3 de febrero de 2009). *La crisis de 1994-95 y la actual crisis*. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de Expansión: <https://expansion.mx/economia/2009/01/30/la-crisis-del-199495-y-la-actual-crisis>
- Expansión. (01 de Enero de 2010). *¡Bienvenido 2010!... y la reforma fiscal*. Recuperado el 2 de Agosto de 2019, de Dinero: <https://expansion.mx/mi-dinero/2009/12/23/bienvenido-2010-y-la-reforma-fiscal>
- Flores, E. (2004). *Elementos de finanzas públicas mexicanas: los impuestos*. México: Porrúa.

- Flores, Z. (17 de abril de 2017). *Banxico no registraría remanentes en 2018*. Obtenido de El Financiero: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/banxico-no-registraria-remanentes-en-2018>
- Forbes. (2013). *Lo bueno, lo malo y lo feo de la reforma fiscal*. Recuperado el 29 de agosto de 2019, de Forbes: <https://www.forbes.com.mx/lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo-de-la-reforma-fiscal/>
- González, M. (1957). *La huelga de Río Blanco*. Obtenido de Historia Mexicana, Vol. 6: https://www.jstor.org/stable/25134513?seq=15#metadata_info_tab_contents
- Guillén, R. (2013). México de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico. *Comercio exterior*, Vol. 63, Núm. 4, julio y agosto, 34-60.
- H. Congreso de la Unión. (1 de enero de 2002). *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*. Obtenido de Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/liepys.html>
- Hernández, M. (2005). Federalismo hacendario y reforma del Estado en México. En I. Manrique, & López, T, *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina* (págs. 351-372). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- INEGI. (2018). *Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal*. Obtenido de PIB y cuentas nacionales: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/itaee/default.aspx>
- INEGI. (15 de mayo de 2020). *Finanzas públicas estatales*. Obtenido de Finanzas públicas estatales y municipales: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Tabulados>
- Investing.com. (2019). *Futuros petróleo crudo*. Obtenido de Investing.com: <https://mx.investing.com/commodities/crude-oil>
- Kaldor, N. (1963). *Impuesto al gasto*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Kaldor, N. (1971). *Ensayos sobre política económica*. Londres: Editorial Tecnos.

- Keynes, J. M. (1943). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lamanna, T. (2000). *Análisis de incidencia impositiva de los impuestos directos en Venezuela 1988-1997*. Obtenido de Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36460212>
- Lomelí, T. (febrero de 2013). *Análisis de la progresividad del ISR en el efecto redistributivo ante el incremento en la tasa máxima del ISR a personas físicas. Resultados para ENIGH 2010*. Obtenido de Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.: <http://www.economia.unam.mx/profesores/blopez/fiscal-lomeli.pdf>
- Mandujano, N. (2010). *Federalismo fiscal en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Méndez, J. (2004). Federalismo fiscal y Convención Nacional Hacendaria. *Economía Informa, núm. 323, Facultad de Economía UNAM*, 56-62.
- Milenio. (14 de octubre de 2019). *¿Qué es el ISR y cómo se calcula?* Obtenido de Milenio Digital: <https://www.milenio.com/negocios/finanzas-personales/isr-que-es-cuando-aplica-y-como-se-calcula>
- OCDE. (25 de septiembre de 2009). *Disminución del índice GINI en México después de la transferencia de impuestos*. Obtenido de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: <https://www.oecd.org/centrodemexico/15disminuciondelindiceginienmexicodespuesdelatransferenciadeimpuestos.htm>
- Pardinas, J. (2005). *Impuestos, ¿un mal necesario?* . México: Random House Mondadori.
- Ramírez, E. (11 de enero de 2007). *Crítica a la estructura tributaria actual en México*. Obtenido de Scielo: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422007000300007
- Sánchez, J. (2009). *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana*. Obtenido de Scielo: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792009000100003&script=sci_arttext
- Secretaría de Gobernación. (15 de agosto de 2012). *Parámetros de Estimación de Vida Útil*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5264340&fecha=15/08/2012

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1964). *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1965*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4824773&fecha=31/12/1964&cod_diario=207663
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Febrero de 2011). *Política Fiscal 2000-2010*. Recuperado el 2 de Agosto de 2019, de Comunicado de Prensa: http://www.hacienda.gob.mx/SALAPRENSA/sala_prensa_presentaciones/e-ca_presentacion_politica_fiscal_02022011.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Cuenta Pública 2016*. Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/I/I50.00.E_PFF.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Postura fiscal*. Obtenido de Cuenta pública 2016: https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/I/I50.00.E_PFF.pdf
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Subsecretaría de Egresos de SHCP. (2019). *El ciclo hacendario*. Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471841/MCGPEF_2019_02_I_Ciclo_Hacendario.pdf
- Tello, C. (2015). *Grandes problemas, México: las finanzas públicas en los años neoliberales*. México: El Colegio de México.
- Uthoff, L. (2005). *Impuestos al comercio exterior en la era de las exportaciones, 1872-1930*. Obtenido de Scielo: <http://www.scielo.org.mx/pdf/alhe/n24/n24a1.pdf>
- Uthoff, L. (2005). *Los impuestos al comercio exterior en México en la era de las exportaciones, 1872-1930*. Obtenido de Scielo: <http://www.scielo.org.mx/pdf/alhe/n24/n24a1.pdf>
- Urquidi, V. (2011). *Obras escogidas de Víctor L. Urquidi, El fracaso de la Reforma fiscal de 1961*. México: El Colegio de México.
- Varian, H. (2007). *Microeconomía intermedia, un enfoque actual*. Barcelona: Antoni Bosch.