

REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO

**Ricardo Carciofi
Oscar Centrángolo
Guillermo Barris**

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993

LC/L.771
Agosto de 1993

Este trabajo fue preparado por los señores Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris, Consultores del Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<i>Pág.</i>
PREFACIO	5
I. INTRODUCCION	7
II. LA ECONOMIA MEXICANA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA	9
1. Los años previos a la crisis: 1980-1981	10
2. La crisis de 1982 y el ajuste "desordenado"	10
3. Los ajustes ortodoxos: 1983-1985	11
4. La crisis de 1986-1987	12
5. El ajuste heterodoxo:1988-1989	12
III. LAS DIMENSIONES Y PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO	15
1. Estructura	15
2. La actividad empresarial del estado mexicano y la política de privatizaciones	16
3. Las cuentas fiscales	17
IV. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS	21
1. El sistema previo a las reformas de los setenta	21
2. Las reformas de los setenta y ochenta	21
3. Introducción del IVA	24
4. Coordinación federal de impuestos y recursos de los estados	26
5. Efecto Olivera Tanzi	29
Notas	29
BIBLIOGRAFIA	33
CUADROS ESTADISTICOS	35

PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, tiene por objetivo identificar reformas que habiliten a los Estados de la región poner en práctica políticas eficaces para perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica, transformación productiva orientada al crecimiento sostenido, y equidad social.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar procesos efectivos de reforma de las políticas públicas, en una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países de la región en la presente fase de su desarrollo y de las modalidades de funcionamiento que van adquiriendo sus economías.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en diferentes áreas de política pública en un conjunto de países de la región en los que se han emprendido tales procesos. Las áreas seleccionadas corresponden a: reformas tributarias, privatización de empresas públicas, reformas del régimen comercial, reformas laborales y reformas en áreas de política social. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México.

A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

Finalmente, se pretende integrar los análisis de procesos de reforma en cada país en una visión multidimensional del proceso de reforma del Estado que está teniendo lugar en cada uno de ellos, derivando conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

I. INTRODUCCION

Observado en una perspectiva de largo plazo, el escenario macroeconómico mexicano puede definirse como de progresiva complejidad. Desde 1950 hasta el primer shock petrolero en 1973 fueron años de desarrollo estable, la economía presentó altas tasas de crecimiento (más del 6 por ciento anual) y bajas tasas de inflación (alrededor del 3 por ciento anual). Desde 1973 hasta 1981, las altas tasas de crecimiento fueron acompañadas por relativamente elevadas tasas de inflación, y a partir de 1982, en cambio, la economía sufrió estancamiento y muy altas tasas de inflación (ver cuadro 1).

En el primer período, de desarrollo estable, el sector público evidenció una prudente política fiscal. A diferencia de otros países latinoamericanos la política fiscal fue relativamente consistente, y la ausencia tanto de importantes shocks externos como de desequilibrios domésticos y conflictos salariales se reflejó en una inusual estabilidad con bajas tasas de inflación. El tipo de cambio, establecido en 12.5 pesos por dolar en abril de 1954, pudo ser mantenido sin mayores esfuerzos hasta principios de los setenta.¹ El crecimiento de este período tuvo lugar en un entorno de relativa protección a través de barreras al comercio y una fuerte participación estatal tanto como actor directo como mediante mecanismos regulatorios. La industrialización sustitutiva de importaciones generó un entorno de dinamismo económico que parecía ilimitado. Sin embargo las rentas generadas por las políticas proteccionistas no lograron ser transformadas en inversiones de productividad creciente y, en cambio, fueron el refugio contra competidores más eficientes. La falta de condicionalidad para el otorgamiento de los beneficios y la existencia de un sector agropecuario relativamente gravado como competencia de la industria protegida habrían sido los principales errores de las políticas proteccionistas seguidas en México.² Ello habría sido, a su vez, uno de los factores que influyó en que la tasa global de crecimiento de la productividad comenzara a declinar al final de los sesenta, aunque no se debe olvidar la presión de los shocks externos —especialmente los resultantes de la recesión mundial iniciada a principios de los setenta— y que la crisis misma fue, en parte, el resultado de la caída de la productividad en las economías capitalistas centrales.

Ello derivó en problemas de balanza de pagos que motivaron la intervención estatal directa para inyectar dinamismo en la economía, eliminar cuellos de botella y mejorar el nivel de bienestar de la población. Como consecuencia de la política fiscal expansiva el

déficit del sector público creció desde 2.5% del PBI en 1971 hasta 10% en 1975.³ En esos años la deuda externa pública creció de 6.7 a 15.7 miles de millones de u\$s y alcanzó los 21 mil millones de u\$s hacia fines de 1976. En este año, con la economía sin reservas, el gobierno debió devaluar el peso por primera vez después de 22 años de tipo de cambio fijo, libre y convertible.

De todos modos, la crisis de 1976 fue de corta duración ya que los importantes descubrimientos de petróleo⁴ posibilitaron un giro de 180 grados en la política económica, que pasó de preocuparse por ajustarse a la escasez a administrar la abundancia, como solía decir López Portillo, presidente de México entre fines de 1976 y 1981.⁵ Ese optimismo fue efímero, pocos años después la suba de las tasas de interés internacionales —que incrementó el peso de los servicios de la deuda— y la caída de los precios internacionales del petróleo derivaron en la crisis de 1982.

II. LA ECONOMIA MEXICANA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

A lo largo de los ochenta la economía mexicana, como la mayoría de los países de la región, se ha debatido, en la búsqueda de dos objetivos que muchas veces resultaron contrapuestos: reactivar y atender los reclamos sociales y económicos, o continuar el ajuste para controlar los desequilibrios que se habían manifestado a partir de la crisis de 1982. La elección entre una y otra opción y el debate frente a las mismas es muy sensible a las condiciones políticas y económicas que terminan moldeando la decisiones de los gobiernos en cada país. De manera más visible que en muchos otros casos,⁶ en México, las marchas y contramarchas en uno y en el otro de los sentidos aludidos, han determinado una particular y más compleja periodización de su evolución económica. Ello no fue solamente el resultado de los vaivenes políticos locales sino, en gran medida, de las diferentes posibilidades y restricciones que ha impuesto la accidentada evolución del mercado internacional del petróleo al diseño de la política macroeconómica.

A continuación se presentará una rápida revisión de la evolución económica de México durante la década de los ochenta, considerando cinco periodos:⁷

1. Los años previos a la crisis: 1980-1981. La economía se encontraba en pleno auge y "sobrecalentada", con el PBI y el déficit fiscal creciendo rápidamente.
2. La crisis de 1982 y el "ajuste desordenado". Las alzas de las tasas de interés externas, los enormes déficits comerciales y la masiva fuga de capital determinaron la escasez de divisas para cubrir los intereses de su deuda externa.
3. Los ajustes ortodoxos: 1983-1985. Los tres primeros años de Miguel de la Madrid. El déficit público fue controlado y la economía sufrió varios altibajos.
4. La crisis de 1986-1987. Fue la segunda crisis de la década. La caída del precio internacional del petróleo, entre otras causas, volvió a desestabilizar la economía y la inflación se ubicó en niveles nunca antes alcanzados en México.
5. El ajuste heterodoxo: 1988-1989. Con una combinación de medidas ortodoxas y heterodoxas se logró contener la espiral inflacionaria y el déficit fiscal, a la vez que la economía comenzó a recuperarse.

1. Los años previos a la crisis: 1980-1981

Bajo la presidencia de López Portillo, durante los dos primeros años de la década, la economía continuó evolucionando como en los setenta: el producto creció más del 8%, la inversión pública alcanzó el nivel récord de 12.1% del PBI, el déficit de cuenta corriente superó los 16 000 millones de dólares y el desequilibrio financiero del sector público excedió los 14% del PBI (ver cuadro 2).

Con el descubrimiento de masivas reservas petroleras, las que estaban bajo el control de la empresa estatal PEMEX, el presidente López Portillo esperaba remover simultáneamente los dos obstáculos de la economía mexicana: el externo y el fiscal. En los primeros años ello fue ayudado por el crecimiento de los precios de petróleo.⁸ Entre 1978 y 1982, se produjo un importante "boom" pivoteado por el gasto público: la tasa de crecimiento de la inversión total fue 15% anual promedio. En esos años reinaba un optimismo generalizado en relación a los niveles elevados de precio futuro del petróleo y a la caída de las tasas de interés externa.

Como el gasto público creció más rápidamente que los recursos del petróleo, el déficit fiscal (financiero) se mantuvo alrededor de 7% del PBI entre 1978 y 1980 y alcanzó 14.1% del PBI en 1981. Esos desequilibrios fueron parcialmente cubiertos con financiamiento externo. Entre 1978 y 1980 el stock de deuda pública externa creció de 26.4 a 33.9 miles de millones de u\$s y la correspondiente al sector privado de 5.2 a 17.5 miles de millones de u\$s.

La combinación de políticas expansivas y la entrada de capital produjo presiones inflacionarias en el sector de no comerciables, caída del tipo de cambio real y, como consecuencia, deterioro en las condiciones del comercio exterior del sector no petrolero. Cuando el precio del petróleo comenzó a descender a mediados de 1981, el gobierno trató de mantener el valor del peso aumentando su financiamiento externo, pero se hizo insostenible a mediados de febrero de 1982 cuando el tipo de cambio saltó de 28 a 45 pesos el dólar en prácticamente una noche.⁹

2. La crisis de 1982 y el ajuste "desordenado"

Al crecimiento del producto de los cuatro años anteriores (1978-1981) de 8% anual, siguió una caída del 0.6% en 1982 y tasa de inflación anual (diciembre contra diciembre) cercana al 100 por ciento.

Lo que siguió en 1982 fue lo que se ha dado en llamar "ajuste desordenado": las políticas implementadas no siguieron un patrón consistente para restaurar la estabilidad financiera ajustándose a las nuevas y adversas condiciones externas. En agosto de 1982 el gobierno debió congelar las cuentas en dólares y declaró una moratoria de su

deuda externa. Tres meses antes del cambio de gobierno, el 1 de setiembre de 1982, el sistema bancario fue nacionalizado. Por otra parte, en el plano fiscal, si bien se incrementó la alícuota del IVA y se reajustaron las tarifas públicas, el mayor peso del ajuste recayó sobre la inversión pública que, como porcentaje del PBI, cayó a la mitad entre 1981 y 1982.

3. Los ajustes ortodoxos: 1983-1985

En diciembre de 1982, al asumir el gobierno, de la Madrid anunció un programa de estabilización para atacar la crisis de corto plazo y una estrategia de mediano plazo para impulsar el cambio estructural. El diagnóstico inicial fue que la crisis de corto plazo se debía a la existencia de desequilibrios macroeconómicos, principalmente originados por el déficit fiscal y agravados por los adversos shocks externos. La respuesta del nuevo equipo de gobierno fue un programa ortodoxo ("Programa de Ordenación Económica") que incluiría un drástico corte en el déficit fiscal, y un tipo de cambio real alto.

Durante este período, el producto, después de caer en 1983, se recuperó lentamente en los dos años siguientes; la tasa de inflación se mantuvo en niveles relativamente elevados (68% anual promedio); el tipo de cambio establecido inicialmente en un nivel real elevado fue cayendo paulatinamente a lo largo del trienio, y, finalmente, el salario real evidenció un significativo deterioro. El desequilibrio fiscal medido en su forma convencional se mantuvo entre el 8 y 9% del PBI, pero el operacional fue prácticamente insignificante (ver cuadros 2 y 3).

En general, se persiguieron dos tipos de objetivos: en el corto plazo la estabilidad de precios y tipo de cambio debía ser restablecida; en el mediano plazo se buscaría el incremento en la competitividad de la economía mexicana y la desregulación de la economía. Estos objetivos eran difíciles de cumplir teniendo en cuenta los problemas para atender las obligaciones externas en medio de condiciones muy adversas, especialmente referidas a los términos del intercambio. En ese escenario también era difícil el logro de estabilidad financiera.

Desde fines de 1982 se sucedieron en México numerosos planes de estabilización: algunos más y otros menos ortodoxos. Entre los primeros, el "Programa de Ordenación Económica" y el implementado a mediados de 1985 incluyeron devaluaciones y políticas para lograr fuertes reducciones del déficit fiscal. En el medio —a principios de 1984 y 1985— se implementaron otros que (como el que se aplicaría luego en 1987), trataron de combatir la inflación con políticas más gradualistas. En general, si bien cada uno de los planes logró cierto control sobre la inflación y la crisis de balance de pagos, condujeron a un virtual estancamiento de la economía, contracción de las inversiones y reducción de los salarios.

4. La crisis de 1986-1987

En 1986 el precio internacional del petróleo cayó desde 25 a 11.8 dólares el barril, lo que determinó una nueva crisis en la economía mexicana. Los impactos directos (alrededor de 2% del PBI) e indirectos sobre los recursos tributarios (más el impacto de otros factores negativos), inducirían el incremento de los requerimientos financieros del gobierno y una importante suba de las tasas de interés interna. Ello, a su vez, motivó un importante crecimiento de los pagos de intereses de la deuda interna, que pasaron de 6.6% del PBI a 10.9% entre 1985 y 1986. Por otra parte, se desató un proceso inflacionario inédito para la economía mexicana: en 1987 el índice de precios al consumidor registró un aumento del 159%.

5. El ajuste heterodoxo: 1988-1989

En noviembre de 1987 una fuerte fuga de la moneda local fue frenada por una devaluación de alrededor del 30% que, a su vez, provocó altas tasas de inflación. En parte, ese cambio de portafolio de los inversores se habría debido al impacto de la fuerte caída en las grandes bolsas internacionales durante octubre.¹⁰ La magnitud de los desequilibrios convenció a las autoridades de utilizar una combinación de medidas correctivas ortodoxas y heterodoxas. El plan resultante se acordó en el "Pacto de Solidaridad Económica", firmado por el gobierno y representantes del sector empresarial y laboral en diciembre de 1987, y formalmente se puso en marcha en marzo de 1988. El objetivo fue abatir la inflación mediante un congelamiento de precios, salarios y tipo de cambio. Luego de ser renovado en cuatro oportunidades durante 1988, hacia fines de ese mismo año, cuando asumió el nuevo gobierno liderado por Salinas de Gortari, ese pacto fue reemplazado por el "Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico", cuyos lineamientos generales se mantuvieron inalterados. La inflación descendió a alrededor del 20% hacia fines de 1989 y se comenzó una paulatina mejora de las cuentas públicas. Para ello influyeron tanto las medidas tendientes a la reducción de la deuda interna —que, a su vez, motivó la caída de la tasa de interés interna y la disminución de los pagos de intereses internos—, como las reformas tributarias. En 1989, el déficit financiero acabó por ser sólo alrededor de 5.8% del PBI, el nivel más bajo de la década.

En 1989 el plan de estabilización recibió el impacto positivo del considerable alivio en la situación de pagos externos logrado merced a los efectos de la renegociación de parte sustancial de la deuda externa. Ello se logró a partir de la firma de un nuevo convenio de "Servicio Financiero Ampliado" con el Fondo Monetario Internacional por un período de tres años. Luego se pudieron concretar acuerdos con el Club de París, el gobierno japonés, el Banco Mundial y, por último, con alrededor de 500 bancos comerciales. Finalmente, en febrero de 1990 se firmó un acuerdo dentro del esquema de la "Iniciativa Brady"

que significará una sustancial reducción en los intereses de la deuda externa mexicana.¹¹

El Pacto gozó de una coyuntura de lanzamiento más favorable al contar con elevadas reservas internacionales (alrededor de 13 mil millones de u\$s), lo que permitió el mantenimiento de tipo de cambio fijo y reducciones tarifarias. Un año después, en marzo de 1989, las reservas internacionales sumaban 10 mil millones de dólares.

En resumen, reconsiderando los objetivos de los gobiernos mexicanos durante la década de los ochenta en materia de política económica, es posible concluir que, si bien parece haberse logrado la estabilidad de precios, la estabilidad financiera parece frágil y el impacto sobre la economía real es negativo: los ochenta terminan con el producto estancado, contracción de la inversión tanto pública como privada y reducciones de gasto social y salario real.¹² En ese contexto no debe extrañar la pérdida de apoyo sufrida por el Partido Revolucionario Independiente (PRI), en el gobierno desde principios de los cincuenta.¹³ Entre 1982 y 1989 tal vez el más visible cambio se dio en el rol del sector público y se manifestó cuantitativamente en la mejora de su resultado primario que pasó de ser negativo en 7.3 por ciento del PBI en el primero de los años mencionados a mostrar superávits a partir de 1983, el que alcanzó el pico de 7.4% del PBI en 1988. El gobierno fue exitoso en la reducción del gasto,¹⁴ comenzó procesos de privatización y reestructuración de empresas públicas e intentó mejoras en el sistema tributario. Ello será analizado en la sección siguiente.

III. LAS DIMENSIONES Y PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO

1. Estructura

El sector público mexicano se puede dividir en tres grandes categorías:¹⁵

- el gobierno general incluye al gobierno central (gobierno federal, organismos descentralizados y el Departamento del Distrito Federal), los gobiernos locales (estatales y municipales), y la seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social -IMSS- e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado -ISSSTE-);¹⁶
- el sector paraestatal constituido por las empresas públicas, y
- el sector público financiero.

Las empresas públicas pueden dividirse entre las que están incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (controladas) y las que no son objeto de control directo. En la segunda mitad de la década de los ochenta un gran número de empresas paraestatales han sido privatizadas y algunas otras están en proceso de serlo. Como corolario de una historia económica donde el Estado cumplió un rol protagónico en el desarrollo, el número de empresas con participación estatal superaba el millar en 1983.¹⁷ De ellas, las más importantes, que sumaban 31, estaban bajo control estatal.

Definiendo al sector público como el gobierno general más las empresas públicas más importantes (las 31 anteriormente citadas más las doscientas que le siguen en importancia), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) ha estimado que la participación del sector público en el PBI alcanzó el 14.6% en 1975, 19.1 en 1980 y 25.6 en 1983.¹⁸ La participación del gobierno general ha permanecido relativamente estable en alrededor de 8%, mientras que el crecimiento en el total es explicado mayormente por la evolución de las empresas públicas: 6.6, 10.4 y 18.2 por ciento del PBI en 1975, 1980 y 1983 respectivamente. Este comportamiento es mayormente atribuido a la creciente importancia de las empresas vinculadas al petróleo y sus derivados en la economía.

2. La actividad empresarial del estado mexicano y la política de privatizaciones

En la actualidad las actividades de las empresas públicas están mayormente concentradas en dos bloques:

- petróleo y sus derivados, electricidad, minería y fertilizantes;
- industrias metálicas básicas, automóviles y autopartes, y equipo de transporte.

El desarrollo de la acción empresaria del Estado puede resumirse, en el largo plazo, en dos períodos: desde 1930 hasta 1960 fueron creadas empresas para cumplir con el papel líder del Estado en actividades de refinación de petróleo, petroquímica básica, hierro, derivados del acero y equipo de transporte; a partir 1960 el número de empresas del Estado ha crecido al rescatar empresas de actividades privadas en dificultades (azúcar, pesca y procesamiento de productos del mar).

En el cuadro 4 se puede observar la magnitud del desarrollo de la actividad empresarial del sector público hasta 1982. En 1983, desatada la crisis de financiamiento del sector público, el gobierno mexicano inició un proceso de desinversión de largo plazo con la intención de disminuir la participación directa del sector público en la economía. Este proceso tomó diferentes formas: liquidación, transferencia a gobiernos estatales o municipalidades, venta de empresas no prioritarias y fusión entre firmas del mismo sector. Antes de finalizar 1989 el gobierno había privatizado 240 firmas, fusionado 82, liquidado 276, transferido a gobiernos estatales 30 y estaban en proceso de extinción 142. El total de estos conceptos alcanza a 770.¹⁹

A mediados de 1990, dentro del sector presupuestal quedaban 15 empresas sujetas a control y sin ser puestas en venta. Ellos son: IMSS, ISSSTE y, por orden de ingresos al final de la década, Petróleos Mexicanos (PEMEX); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES); Lotería Nacional; Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLYF); Productora e Importadora de Papel (PIPSA); Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE); Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA); Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CONCARRIL); Instituto Mexicano del Café (INMECAFE); Productos Forestales Mexicanos (PROFORMEX), y Forestal Vicente Guerrero (FOVIGRO).

Por su parte, se deben considerar las empresas controladas que durante la década fueron privatizadas, fusionadas o liquidadas:

- Diesel Nacional (DINA); Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX); y Siderúrgica Nacional (SIDENA) se encontraban en proceso de venta a fines de 1989.
- Aeronaves de México (AEROMEXICO) fue privatizada en 1988.

- Fundidora Monterrey (FUMOSA) fue incorporada al sector presupuestal en 1984 y liquidada en 1987.
- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO) e Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) fueron liquidados en 1983 y 1986. respectivamente.
- Fueron fusionadas a FERRONALES las paraestatales Ferrocarriles Unidos del Sureste -1983-, y Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico y Ferrocarril Sonora-Baja California -1987-.

A principios de 1990 fue anunciada la privatización de otras cuatro empresas: Altos Hornos de México (AHMSA) -que había sido incorporada al control presupuestario en 1984-; Azúcar -incorporada en 1985-; Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX); y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA).

El sector paraestatal que no está sujeto a control presupuestal está encabezado por tres empresas grandes: Teléfonos de México (TELMEX) -en 1989 fue anunciada su privatización-; el sistema de transporte colectivo del Distrito Federal (METRO) y el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyas operaciones financieras son contabilizadas en el sector paraestatal. El sector se completa con numerosos pequeños organismos y empresas con participación estatal que se conoce como "chiquillería". Aquí han tenido lugar la mayoría de las privatizaciones.

3. Las cuentas fiscales

Desde fines de la década de los cincuenta el financiamiento del déficit fiscal no ofrecía mayor problema y, en consecuencia, tampoco ejercía importantes presiones sobre los mercados financieros, permaneciendo relativamente estable la relación entre deuda pública y PBI. A partir de 1970 se comenzaron a ver señales de las crisis futuras: se empeoró el escenario internacional (una nueva combinación de recesión e inflación se presentó en los países desarrollados) e, internamente, las políticas expansivas comenzaron a generar desequilibrios macroeconómicos. En este sentido, la caída en el ahorro público no fue compensada por el ahorro privado y se debió incurrir en deuda pública externa o en impuesto inflacionario.²⁰ Si bien hubo algunos ajustes en el sistema tributario tratando de mejorar su eficiencia (el IVA fue introducido en 1980 y el sistema, en general, fue simplificado) no se alcanzó a equilibrar las cuentas públicas. Ello no resultó inquietante hasta 1981, debido al fácil logro de financiamiento externo. En ese año, la crisis fue inevitable al coincidir las dificultades de acceso a nuevos préstamos con la caída del precio internacional del petróleo.

Los recursos fiscales habían llegado a ser muy dependientes del petróleo: en 1974 los recursos con él relacionados representaban el

17.8% del total de recursos públicos y en 1981 la participación había alcanzado el 30.6%. El resto de los recursos había perdido importancia no solo relativa sino también absoluta a pesar de la introducción del IVA. Mucho de ello se relaciona con el efecto Olivera-Tanzi, la creciente importancia de las exenciones impositivas y la caída de los ingresos de las empresas paraestatales al ser utilizados sus precios como instrumento de política antiinflacionaria y para subsidiar a sectores consumidores de bajos ingresos.

En los años posteriores, enfrentadas con la crisis de financiamiento, las finanzas públicas han debido experimentar importantes transformaciones con el objeto de aumentar el superávit primario y reducir las necesidades de financiamiento del sector público. Por el lado del gasto, su reformulación comenzó en 1983, y, si bien son conocidos los obstáculos para lograr resultados importantes en el corto plazo, el gasto total como proporción del PBI cayó desde 41.8 a 32.7% entre 1982 y 1989, y logró reducirse el gasto primario (excluye los pagos de intereses) del 30 al 19.8 por ciento (ver cuadro 3).

Desde un principio, el control del déficit fiscal se logró por la conjunción de tres factores:

- el incremento del IVA;
- varios reajustes de precios y tarifas de productos y servicios (en especial el impuesto sobre la gasolina), y
- la caída en los egresos debido, fundamentalmente, a la abrupta caída de la inversión del gobierno federal y las paraestatales.

Esto último implicó la caída a la mitad el ratio Inversión pública/PBI entre 1981 y 1983. Dado la relativa constancia del gasto corriente en términos reales, la casi totalidad del ajuste por el lado del gasto recayó sobre las erogaciones de capital.²¹ Como puede observarse en el cuadro 3, estos gastos ello afecta la capacidad de crecimiento futuro de la economía, es el componente más fácil de ajustar. Estos gastos cayeron desde 6.7% del PBI en 1982 a solo 3% en 1989. Dicho ajuste afectó en mayor medida al sector petrolero: las inversiones de PEMEX cayeron en ese período 1.9% del PBI.

Otro sector donde es importante destacar el esfuerzo del ajuste es en las transferencias y subsidios. Los suministrados por el Gobierno Federal cayeron 1.3% del PBI entre 1983 y 1989. Por otra parte, como mecanismo para favorecer el crecimiento, en 1985 se otorgó la deducción impositiva anticipada por inversiones en activos fijos nuevos, lo que permitió deducir el 75 por ciento del valor de las inversiones realizadas en 1984, el 50% de las de 1985 y 25% de las de 1986.

La inflación y la devaluación real del tipo de cambio implicaron un fuerte aumento del valor nominal de pago de intereses (4.7% del PBI en 1981 y 19.8% en 1987). Es por ello que se prefiere considerar la

evolución del déficit operacional, el que cayó de 10% del PBI en 1981 a 5.5% en 1983 y 1.6% en 1989.

Las dificultades financieras fueron la nota dominante del período que coincidió con la presidencia de de la Madrid, quien debió enfrentar una crisis fiscal de importantes magnitudes durante todo su período. Entre 1982 y 1987 la deuda externa total cayó un 14% en términos reales, y la deuda externa neta (de reservas internacionales) total cayó un 24% en dólares constantes. El gobierno recortó los gastos y logró un considerable crecimiento de la presión tributaria. Fueron incrementadas las alícuotas en el IVA, y, sustancialmente, las de impuestos específicos y a las rentas personales. Una de las mejoras más importantes en el sistema tributario logradas en esta década fue la diversificación de las fuentes de recursos. La participación de los recursos relacionados con el petróleo en el total de recursos fiscales cayó del 31.1% en 1982 a 28.2 por ciento en 1989.²²

A principios de 1988 (hacia el final de su mandato), el gobierno de de la Madrid -con la instrumentación del Pacto de Solidaridad Económica- debió comprometerse a mantener fijos el valor nominal del tipo de cambio, tarifas y precios públicos, determinando su caída en términos reales. La pérdida del valor real de los dos últimos fue del 28.2% entre diciembre de 1987 y 1989.²³ Asimismo se modificó sustancialmente el régimen arancelario: se redujeron sustancialmente todos los aranceles y el máximo se ubicó en el 20% (antes era el 40%). El Pacto de Solidaridad Económica fue el primer intento de combatir la inflación combinando el ajuste fiscal con una política de ingresos amplia y concertada.²⁴

En resumen, las necesidades de financiamiento del sector público pasaron de 16.9% del PBI en 1982 a 5.6% en 1989; el balance primario, que era 8.0% deficitario en 1981, en 1989 fue superavitario en 8.3%; el operacional fue negativo 5.5 en 1982 y 1.6 en 1989. Por otra parte, considerando la evolución de la deuda, al final de 1982 el stock de deuda externa fue de 92.4 miles de millones de u\$s, en marzo de 1990, luego del acuerdo con los acreedores, el stock cayó a 91.5 miles de millones. En 1982 representaba el 54% del PBI y en 1990 el 40.8%.²⁵

IV. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

1. El sistema previo a las reformas de los setenta

Desde 1940 hasta 1970 la presión tributaria creció desde el 6.4 a 9.9% del PBI (ver cuadro 5) debido, fundamentalmente a mejoras administrativas, aumentos en las escalas del impuesto a la renta, mejoras en la recaudación del impuesto sobre los ingresos mercantiles e incrementos en la base por la mayor participación de sectores manufactureros y servicios en la estructura económica. Los impuestos al comercio exterior perdieron gradualmente importancia ya que se prefirieron los controles cuantitativos a las tarifas.

Durante ese largo período los cambios fueron siempre realizados tratando de mantener un sistema simple y evitando una presión excesiva, lo que fue posible dado que el gobierno mantuvo dimensiones limitadas. Por otro lado se evitaron los cambios bruscos para mantener la confianza. Las discusiones para lograr la introducción del IVA son ejemplo de esto último. Los primeros debates inducidos por el Tesoro sobre el tema se remontan a mediados de los sesenta. Entonces, un grupo de especialistas y empresarios privados viajaron a Europa a observar las experiencias allí logradas, tras lo cual elaboraron un informe concluyendo que su introducción sería inflacionaria y el Tesoro debió archivar la iniciativa. Ello ilustra no solo sobre el estilo propio de toma de decisiones en México sino también sobre la elevada valoración de mantener baja la tasa de inflación durante ese período. En general puede decirse que el sistema tributario mexicano fue construido en base a un elevado grado de pragmatismo. Si bien se reconocía como objetivo último del sistema la imposición global sobre los ingresos, el esquema resultante solo puede ser entendido como la suma de diversas decisiones prácticas y no de alguna razón teórica.²⁶

2. Las reformas de los setenta y ochenta

Hacia mediados de la década de los setenta, las ventajas con relación a la asignación de recursos del impuesto sobre los consumos y las dificultades prácticas presentadas por los impuestos globales sobre los ingresos fueron convenciendo a muchos modernos economistas de la superioridad del impuesto sobre los consumos.²⁷ Si bien aquel es más eficiente en teoría desde el punto de vista de la equidad tanto horizontal como vertical, las dificultades para globalizar los impues-

tos a los ingresos define un sistema de globalización parcial que tal vez ofrezca resultados más inequitativos.

En el caso de México las reformas tributarias relevantes para este estudio comparativo y que definirían el sistema vigente en la década de los ochenta, comenzaron durante los setenta, especialmente con la introducción del IVA y las reformas que acompañaron esa modificación. En consecuencia, se ha decidido aquí iniciar la presentación de las reformas con las más importantes instrumentadas antes de 1980. Luego se desarrollarán los aspectos más específicos relacionados con la introducción del IVA, los problemas de coordinación fiscal con gobiernos locales y las pérdidas por rezagos en la recaudación.

a) *Las reformas introducidas durante los setenta*

El gobierno de Echeverría debió enfrentar una fuerte reacción desde el sector privado que entendió excesiva la intervención estatal y especialmente se opuso al incremento de impuestos a la propiedad.²⁸ Durante su período presidencial (1970-1976) se impulsaron dos reformas básicas: ampliar la cobertura del impuesto sobre la renta y elevar los impuestos específicos. En el primero de los sentidos las reformas más importantes fueron la inclusión de la tributación sobre las rentas inmobiliarias y sobre los intereses financieros. Este último, si bien se realizó utilizando una escala sumamente reducida, según Gil Díaz habría sido una reforma inoportuna ya que redujo el rendimiento real de los intereses financieros cuando en realidad la creciente inflación requería más altas tasas de interés.²⁹

Las otras reformas del período se vinculan con los impuestos indirectos. La introducción de modificaciones al esquema de impuesto sobre los ingresos mercantiles se orientó hacia la coordinación de impuestos a las ventas federal y de los estados eliminando los tratamientos diferenciales que habían prevalecido en los 32 estados. Ello serviría de base para la introducción, años más tarde, del impuesto federal sobre el valor agregado.

Durante estos años la presión tributaria se incrementó en 3.1% del PBI en base al sistema de impuestos a los ingresos mercantiles e incrementos en impuestos específicos sobre algunos bienes tales como cerveza, otras bebidas alcohólicas, bebidas sin alcohol, servicio telefónico, cigarrillos y electricidad.

A pesar de las mejoras logradas durante la presidencia de Echeverría, la caída del nivel real de precios públicos y el crecimiento de las erogaciones mantuvieron creciente el déficit fiscal. Las dificultades en financiar ese desequilibrio derivaron en la crisis de balance de pagos y devaluación de 1976. Diversos factores contribuyeron para que la crisis fuera de corta duración y en 1978 la situación estaba totalmente controlada. A pesar de ello, durante la presidencia de López Portillo (1976-1982) se produjeron importantes reformas en

el sistema tributario entre las que se debe resaltar la introducción del IVA, lo que fue posible, en parte, gracias al fuerte consenso generado desde el período presidencial anterior.³⁰

Las reformas fueron llevadas a cabo en diversas etapas entre 1978 y 1982. Algunos cambios importantes en el impuesto a las rentas de las personas y empresas fueron introducidos en 1978 y entraron en vigor en enero de 1979. El IVA fue aprobado por el Congreso mediante ley del 22 de diciembre de 1978³¹ y diseñadas para entrar en vigor un año más tarde, a partir del 1 de enero de 1980. Al mismo tiempo se realizaron algunos cambios en otros impuestos para simplificarlos e incorporarlos al IVA: se eliminaron el impuesto sobre los ingresos mercantiles y varios impuestos menores. En esa misma fecha también entró en vigor un nuevo ordenamiento de la relación entre los estados: la Ley de Coordinación Fiscal.

Por su parte, al modificarse el sistema tributario por la implantación del IVA, el artículo 5 de la ley de Ingresos de la Federación del 31 de diciembre de 1979 estableció el siguiente régimen fiscal para PEMEX: impuestos para la petroquímica a una tasa de 15% sobre sus ingresos brutos que se aplicará a una proporción de sus ingresos totales; por la importación y exportación de petróleo crudo y gas natural, y sus derivados (en el caso de las exportaciones las tasas se aplicarán sobre los precios oficiales); importación de maquinaria y equipo y demás bienes no señalados en el punto anterior; a la producción, para lo cual se establece la tasa del 27% de sus ingresos brutos; sobre la venta de gasolina y sobre el valor agregado.³²

Finalmente, durante este período, las altas tasas de inflación produjeron importantes pérdidas. Se comenzaron a practicar los ajustes por inflación en la base tributaria, especialmente en impuesto a las rentas de las empresas, preparando el camino hacia la indexación completa que se practicaría durante el período siguiente, durante la presidencia de de la Madrid.

b) *1982-1988: Presidente de la Madrid*

Durante los setenta la estructura tributaria había sido modificada en numerosas ocasiones atendiendo a necesidades coyunturales, pero, en el largo plazo, resultaron ineficientes para generar recursos, además de introducir serias distorsiones en el sistema productivo y descansar excesivamente sobre los beneficios de la exportación de petróleo. En el cuadro 6 se puede observar la magnitud de los recursos del gobierno federal generados por el sector petrolero. También puede comprobarse en ese cuadro la poca significación de los aranceles a la importación ya que debido a que tradicionalmente en México el nivel de protección resulta comparativamente bajo si se atiende a la aplicación misma de los derechos, ya que la política de protección se regula a través de restricciones cuantitativas. Además, durante los ochenta México se sumó a la corriente dominante en América Latina de reducir los aranceles como instrumento de crecimiento. En consecuencia, la

evolución de los impuestos a las transacciones internacionales ha tendido a reflejar mejor el crecimiento de las exportaciones, las cuales recibieron el impacto del petróleo, ya que el resto de las ventas está, en general, subsidiado.³³ En el cuadro 6 los derechos sobre el petróleo no figuran en el subtotal de ingresos tributarios del comercio exterior sino como recursos provenientes del sector petrolero.

Las primeras reformas realizadas en 1983 buscaron compensar parte de la caída de ingresos derivada de la pérdida de recursos provenientes de las exportaciones petroleras. Ello se trató de hacer elevando en forma permanente la alícuota del IVA del 10 al 15 por ciento (excluyendo algunos enlatados y productos farmacéuticos los que fueron gravados al 6%). Además se impuso un incremento temporario en el impuesto a la renta personal y en el impuesto especial a las ventas de productos petroleros. Estas primeras reformas no lograron cumplir con las expectativas iniciales ya que la recaudación no logró incrementarse como porcentaje del PBI entre 1983 y 1987; se incrementó el peso relativo de los impuestos indirectos, haciendo el sistema más regresivo, y la evasión continuó siendo un grave problema, lo que aumentó aún más la regresividad del sistema.

En 1987 fue adoptada una nueva política tributaria cuyo principales objetivos fueron la reducción de las alícuotas efectivas y la ampliación de la base imponible. En el primero de los sentidos se trabajó en la reducción de alícuotas en los impuestos a las rentas personales y de las empresas. Esta política tendió a adecuar el sistema a los parámetros internacionales y hacer más competitivas las empresas locales.

Por último, ya durante el gobierno de Salinas de Gortari, en 1989, se puso en práctica un impuesto sobre los activos de las empresas del 2 por ciento, el que podría ser deducido del impuesto a las rentas de las empresas. Esta medida estaba orientada a combatir la evasión y aumentar el control sobre el pago de las empresas. La instrumentación de este nuevo tributo habría producido fuertes reacciones en el medio empresarial.³⁴

3. Introducción del IVA

La nueva legislación se aprobó después de 10 años de discusión sobre el reemplazo del viejo sistema de tributación centrado en el impuesto sobre los ingresos mercantiles, gravamen de efectos acumulativos ("en cascada") que había regido durante 30 años. Se decidió, entonces, seguir el criterio adoptado por los países de la Comunidad Europea y otros países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay).

Como se verá seguidamente, este impuesto fue introducido en tres etapas:

- i) Tasa básica del 10%, cero para algunos bienes agropecuarios y algunos alimentos³⁵ y una tasa del 6% para la franja de 20 km de ancho en la zona fronteriza del norte considerando el nivel de imposición de las ciudades vecinas de los EEUU, y en las zonas libres de "Bajo California y Norte de Sonora" y "Baja California Sur".
- ii) En 1980 se extendió la alícuota del cero a más alimentos con el propósito de cuidar la situación de los sectores de bajos ingresos perjudicados por la introducción del IVA.
- iii) En 1983, como respuesta al deterioro de la situación fiscal de los dos años previos, se elevó la alícuota básica al 15%, una alícuota simbólica del 20% sobre artículos santuarios y 6% sobre medicinas y algunos alimentos.

El nuevo impuesto fue aprobado por el Congreso en diciembre de 1978 para entrar en vigencia desde enero de 1980. El objeto de esta demora fue el permitir a los contribuyentes que se familiaricen con las nuevas leyes y efectuar las adaptaciones contables y administrativas necesarias. Sin embargo en el sector privado fueron muchos los que creyeron que a último momento el gobierno iba a ceder ante las presiones y no iba a poner en práctica el nuevo sistema. Durante ese año se sucedieron diversas negociaciones con los grupos interesados, algunos de cuyos puntos de vista derivaron en modificaciones a la instrumentación del IVA.

Una de las más fuertes negociaciones durante ese año fue en torno a la alícuota a la cual aplicar el impuesto. El nuevo impuesto debía lograr los recursos para compensar la pérdida del impuesto sobre los ingresos mercantiles, el 30% de imposición sobre artículos de lujo y los impuestos específicos (25 federales y 300 estatales). El impuesto sobre los ingresos mercantiles era un impuesto en "cascada" con tasa general del 4% y tasas específicas del 5, 7, 10, 15 y 30%. Como las estimaciones del Tesoro establecieron que la tasa del IVA que lograría recursos equivalentes a los impuestos eliminados era 12.7%, en un principio la posición del gobierno fue ceder un poco y aceptar que la tasa fuera del 12%. Pero, como consecuencia de la presión del sector privado, se terminó estableciéndola al 10%. Este fue el obstáculo más importante de la negociación y se salvó con la concesión del Tesoro entendiendo que iba a ganar con la menor evasión.

Otro punto que centró importantes negociaciones fue la participación de los gobiernos locales en el impuesto. El resultado fue la sanción de un nuevo sistema de reparto que, como se comentará más adelante, incluía mecanismos para recompensar a los estados que lograran mayores incrementos en su recaudación y castigar a los que presentaran caídas en lo recaudado. Sin embargo, en la práctica, ello fue muy difícil de lograr. Los estados que tenían expectativas de perder recursos, dejaron de brindar información necesaria (por ejemplo sobre la distribución regional de ventas de empresas interestatales). La solución fue el crecimiento del total a repartir, lo que dejó

contentos a todos pero eliminó los incentivos para mejorar la performance recaudatoria. Esta situación recién fue solucionada con las reformas de 1987, cuando se le cedió a los estados el 30% del IVA recaudado por cada uno de ellos. Esto derivó en un importante incentivo a mejorar la recaudación, como puede verse en el cuadro 7.

El gobierno también introdujo gradualmente dentro del IVA un régimen especial simplificado para pequeños contribuyentes denominados "causantes menores" en la Ley de Impuesto a la Renta,³⁶ el que estuvo en pleno vigor recién en 1982.

4. Coordinación federal de impuestos y recursos de los estados³⁷

La nueva Ley de Coordinación Federal que entró en vigor el 1 de enero de 1980, reemplazó a la que estaba vigente desde 1953 y estableció que los mecanismos de distribución serían incorporados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Hasta 1979, los estados recibían asignaciones de algunos impuestos federales, principalmente sobre ingresos mercantiles (vigentes hasta la instrumentación del IVA) y, en segundo lugar, algunos gravámenes especiales sobre cerveza, tabacos labrados, bebidas alcohólicas, gasolina, automóviles y camiones, etc; el sistema de reparto no era uniforme sino que respondía a criterios bastantes complejos. Estas transferencias representaron en 1978 el 12.5% del total de impuestos federales.

Finalmente, el sistema de participación fue modificado en 1980 considerando una nueva concepción del federalismo fiscal en donde se aceptó la idea de interdependencia entre las entidades federativas y la obligación de los estados más ricos de ayudar a los más pobres. Así el nuevo sistema contempló:

- a) la formación de un fondo global (Fondo General de Participaciones) integrado por todos los impuestos del gobierno federal y no sólo por los de producción y consumo, eliminándose las discusiones sobre la identificación del origen geográfico de los impuestos, e incorporó incentivos a la eficiencia en el cobro de impuestos;
- b) creación de un fondo destinado a corregir las desigualdades socioeconómicas entre los estados (Fondo Financiero Complementario de Participaciones), y
- c) nueva distribución de ingresos entre los municipios, incluyendo la creación del Fondo de Fomento Municipal.

a) *Fondo General de Participaciones*

Se formó originalmente con el 13% de los ingresos tributarios totales anuales que obtiene la federación. Ese total incluye los

derechos sobre hidrocarburos por la extracción de gas natural y los de minería, pero excluye los derechos adicionales sobre hidrocarburos que se destinan a los municipios. Ese total se consideró equivalente al monto que los gobiernos de los estados habían recibido con el sistema en vigencia previamente.

Para facilitar la adhesión al nuevo régimen, en el fondo global de todos los impuestos fue preciso seguir distribuyendo las participaciones de los estados manteniendo como base el año 1979. Esto determinó que las jurisdicciones que más impuestos generaban anteriormente, por tener mayor nivel de actividad económica, seguían recibiendo una mayor proporción de los recursos totales.

Un comentario especial merecen los impuestos a los hidrocarburos, cuya creciente asignación a los estados productores tuvo su origen en la vigencia parcial de una ley de impuesto al petróleo y sus derivados de 1947, pese a que la ley de Ingresos de la Federación del 31 de diciembre de 1979 establecía un régimen fiscal especial para PEMEX. La participación a los estados se prestaba a confusión debido a que la ley de 1979 señalaba, dentro del régimen especial para PEMEX, que las entidades federativas y los municipios debían percibir participaciones en los términos de las leyes tributarias respectivas. Así, aunque el viejo impuesto al petróleo y sus derivados no estuviera ya vigente, los estados y municipios seguían recibiendo participaciones como si siguiera operando. Sobre la supuesta tasa que PEMEX ya no pagaba (fijada en la ley de 1947), se calculaban participaciones del 9 y 1% respectivamente para los estados y municipios donde se localizaban los pozos petroleros. Al elevarse los precios internacionales del petróleo las participaciones de los estados y municipios crecieron desmesuradamente y, de haberse mantenido ese sistema, se habría llegado al absurdo de exceder el monto de impuesto pagado por PEMEX sobre ventas en el mercado interno. Este fue uno de los factores decisivos en la determinación de la necesidad de cambiar los mecanismos de participación.

Para evitar los problemas mencionados con relación a la vigencia parcial de la Ley de Petróleo y sus Derivados de 1947 se acordó fijar como base de reparto el 50% del total de los impuestos que en 1979 pagó efectivamente PEMEX por concepto de producción petroquímica básica y producción de petróleo y gas, de acuerdo con las tasas fijas calculadas sobre el importe total de los ingresos brutos de PEMEX por dichos conceptos. Ello se distribuiría entre los cuatro estados productores (Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz), en proporción a la producción de cada una de las entidades. Para no perjudicar al resto de los estados, el Fondo se incrementó por el monto, convertido en porcentaje, del aumento que durante 1979 tuvieron las participaciones petroleras convenidas. Tal aumento tenía por objeto que el convenio con los cuatro estados petroleros no afectara los recursos que correspondían al resto de entidades federativas.

Para el reparto de 1984 se modificó la fórmula para adecuar las participaciones al monto en que se incrementa el fondo con el objeto de recompensar a las entidades en función del "esfuerzo tributario" que hagan por incrementar la recaudación.

b) *Fondo Financiero Complementario*

Está formado por el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por los mismos conceptos que forman el Fondo de Participación. A partir de 1983 se incluyeron los derechos sobre los hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y minería. Además se adicionó el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a esta aportada por la federación. Como el objeto de este fondo es distributivo, su reparto se realiza en proporción inversa al per cápita que hubieran recibido las entidades del Fondo General.

c) *Participación de los Municipios*

En el nuevo régimen, los municipios tienen tres fuentes de recursos:

- 1) el 20% de las participaciones totales que reciban los estados del Fondo General y del Financiero Complementario. Su distribución entre municipios es establecida por las legislaturas locales;
- 2) participaciones directas a municipios en impuestos adicionales a la importación y exportación, los que son destinados a los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por donde se realicen las operaciones de comercio exterior, y
- 3) el Fondo de Fomento Municipal, formado por el 95% del derecho adicional del 5% sobre los hidrocarburos que se exportan y el adicional del 3% sobre las exportaciones de petróleo crudo y gas natural.³⁸

d) *Recaudación de los Estados*

Finalmente, conviene hacer una breve referencia a los ingresos propios de los 32 estados de la República. Si bien nunca habían constituido un monto considerable de recursos, a partir de 1980, con el cambio de legislación referida a la coordinación fiscal, los mismos disminuyeron significativamente, como se puede observar en el cuadro 8.³⁹ La principal razón de dicha caída se encuentra en el hecho de que en esa oportunidad se sustituyeron muchos impuestos locales por participaciones federales, especialmente con la introducción del IVA.

5. Efecto Olivera Tanzi

Una de las principales causas que afectaron la capacidad recaudatoria del sistema tributario mexicano fue la inflación. Para contrarrestar estos efectos se utilizaron diversos mecanismos: ajuste automático de las categorías del impuesto a la renta personal, introducción de nuevos métodos contables (lo que implicó la eliminación gradual de la deductibilidad del componente inflacionario del pago de intereses), y acortamiento de los plazos entre el devengamiento y pago de los impuestos.

Los impuestos internos e IVA se pagaban con 35 días de rezago (mensualmente, veinte días después de fin de mes), lo que al 5% de inflación mensual —entre 1986 y 1987— significó una pérdida por efecto Olivera Tanzi que alcanzó a 6% de los recursos. Este efecto también produjo considerables pérdidas en el resto del sistema tributario mexicano. En el cuadro 9 se presenta una estimación de las pérdidas anuales.

Para disminuir las pérdidas, se dispusieron dos importantes correcciones. En primer lugar, hubo una drástica disminución en el período de pago. A mediados de 1986 las firmas debieron hacer doce pagos anuales de impuesto a la renta de las empresas, en lugar de 3 como antes y los pagos deben hacerse sólo diez días después de finalizado el mes. En IVA e Internos también se acortó el período adelantándose la fecha de pago del 20 al 8 del mes siguiente. Una alternativa con menos costos administrativos fue estudiada pero no pudo llevarse a cabo por dificultades legales: dejar el día de pago anterior pero cargarle una tasa de interés diaria por la cantidad de días de rezago.⁴⁰ En segundo lugar, se decidió redefinir la base del impuesto sobre la renta de las empresas. Este componente de la recaudación ha caído en los últimos años de 2.8% del PBI en 1980 a 1.6% del PBI en 1986.⁴¹ Para evitar la continua erosión del impuesto se propuso la deducción del componente real del pago de intereses, el revalúo por inflación de las pérdidas de ejercicios anteriores y los aportes netos de capital de los accionistas, la inmediata deducción del valor presente de las inversiones utilizando una tasa del 7.5%,⁴² y, adicionalmente, también se propuso sustituir el sistema de valuación de inventarios. Estos cambios fueron introducidos gradualmente en un plazo de cuatro años para permitir la adecuación de la operación de las empresas al nuevo sistema, generando, simultáneamente, algunos problemas en la transición por la superposición de diferentes metodologías.⁴³

Notas

¹ Conviene resaltar aquí que México presenta marcadas diferencias con el resto de los países latinoamericanos y en especial con los

otros seis que son analizados por el presente estudio. Entre ellas, no se deben olvidar su posición geográfica, su tradición institucional sólida y estable, un régimen laboral especial (con salarios flexibles a la baja). En el pasado, la inflación no había sido un problema central de la política económica.

² Ellos son señalados por Lustig (1989a), p. 3.

³ Ver Lustig (1989a), p. 3.

⁴ Las reservas probadas de petróleo crecieron de alrededor de 6 millones de barriles en 1975 a 40 millones en 1978, y en 1982 fueron estimados en más de 70 millones. Ver Lustig (1989a), p. 5, nota 16.

⁵ Ver Lustig (1989a), p. 4.

⁶ Bolivia, por ejemplo.

⁷ Se sigue la periodización presentada en Urzúa (1990).

⁸ El precio promedio del barril de petróleo crudo había sido de alrededor de 13 u\$s desde principios de 1977 hasta principios de 1979, a mediados de 1979 fue de 22 u\$s y en febrero de 1980 superó los 30 u\$s.

⁹ Lustig (1989a), p. 8.

¹⁰ CEPAL (1988), p. 429.

¹¹ Entre 1991 y 1994 el flujo de transferencias al exterior por concepto de intereses ahorrados y amortizaciones diferidas disminuirá en algo más de 3700 millones de dólares anuales. Ver CEPAL (1990), p. 558.

¹² Los salarios reales mínimo y promedio habrían acumulado una pérdida de alrededor del 50% entre 1983 y 1988. Ver Lustig (1989a), p. 15 y tabla 2.

¹³ Ver Lustig (1989a), p. 20.

¹⁴ Aunque según Lustig no habría sido tan exitoso en su reasignación. Ver Lustig (1989a), p. 17.

¹⁵ Esta presentación de la estructura del sector público mexicano sigue la ofrecida en CEPAL/PNUD (1990), p. 3 a 6.

¹⁶ Se debe aclarar que las operaciones financieras del IMSS y el ISSSTE, así como las del gobierno de la ciudad capital de México son presentadas en las estadísticas oficiales bajo el rubro sector paraestatal controlado.

¹⁷ Las primeras datan de la década de los veinte, cuando fueron creadas una serie de instituciones financieras para promover el desarrollo agropecuario e industrial. Ver Lustig (1989b), p. 38.

¹⁸ INEGI (1984), Participación del sector público en el Producto Interno Bruto de México: 1975-1983. Citado por Lustig (1989b), p. 40.

¹⁹ Ortiz y Noriega (1991), p. 19.

²⁰ Ver Ortiz y Noriega (1991), p. 3.

²¹ Ya se ha desarrollado en el apartado anterior el significativo avance logrado durante esta década en la política de privatizaciones.

²² Ortiz y Noriega (1991), p. 25.

²³ Ver Ortiz y Noriega (1991), p. 18.

²⁴ Ver Lustig (1991), p. 369.

²⁵ Ver Ortiz y Noriega (1991), p. 24.

²⁶ Ver Gil Díaz (1989).

²⁷ Los temas concernientes a las bases de tributación —renta vs. consumo—, se retoman en la última sección del capítulo VII. Con relación al debate en México, ver Gil Díaz (1989), p. 257.

²⁸ Ver Lustig (1989a), p. 4.

²⁹ Gil Díaz (1989), p. 258.

³⁰ Gil Díaz señala como un factor decisivo para que esta reforma se haya realizado la oportuna combinación entre el Secretario y el Subsecretario del Tesoro, quienes habrían conformado una pareja sumamente efectiva. El primero en el diseño de la reforma y el segundo al traducir en formas administrativamente viables las ideas de aquel. Ver Gil Díaz (1989), p. 261.

³¹ En México las leyes no son numeradas.

³² CEPAL (1985), p. 17.

³³ CEPAL (1985), p. 19.

³⁴ Ver Comercio Exterior (1989), abril, p. 311.

³⁵ En Massone (1979), se puede consultar una exhaustiva presentación de las diversas excepciones al régimen (p. 541 y 542).

³⁶ Individuos actuando como empresas cuya facturación en el año fiscal no exceda un millón y medio de pesos. Ver Massone (1979), p. 544.

³⁷ Estos comentarios toman como fuente principal CEPAL (1985) en donde se pueden consultar aspectos adicionales de este complejo sistema.

³⁸ En CEPAL (1985), p. 66 se pueden consultar los porcentajes de distribución de cada uno de los tres fondos para 1982.

³⁹ Lamentablemente la información disponible alcanza sólo hasta 1985.

⁴⁰ En Argentina, entre 1990 y 1991, se introdujeron las dos reformas en forma simultánea. Un mayor detalle de esos sistemas en ese país se puede encontrar en el capítulo correspondiente del presente estudio.

⁴¹ En un principio, la indexación de este impuesto se trató de hacer incorporando un nuevo concepto basado en la metodología de contabilidad de caja, pero ese esquema hubiera imposibilitado el crédito fiscal en el país de origen para las inversiones extranjera, ya que no podría haber sido considerado un impuesto convencional sobre los ingresos. Aún cuando ello dejó como única alternativa la indexación, ésta se realizó combinando algunos elementos de esa metodología, haciendo más simple el sistema.

⁴² Por ejemplo, la depreciación lineal en 25 años de la compra de un inmueble se transformó en la deducción instantánea por el 56%. Ver Gil Díaz (1989), p. 269.

⁴³ Ver Comercio Exterior (1986), diciembre, p. 1117.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. "Comercio exterior de México". varios ejemplares, México.
- Baqueiro, Armando, 1990, "El déficit del sector público consolidado con el Banco Central. La experiencia mexicana de 1980 a 1989", Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.
- CEPAL, 1985. "Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno de un sistema federal. El caso de México", Santiago de Chile.
- CEPAL, 1986. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1985, Santiago de Chile.
- CEPAL, 1988. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1987, Santiago de Chile.
- CEPAL, 1990. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1989, Santiago de Chile.
- Gil Díaz, Francisco, 1989. "Tax Reform Issues in Mexico", en Boskin, Michael y McLure Jr, Charles (Ed.), World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries, International Center For Economic Growth.
- Lustig, Nora, 1989a. "The Mexican Economy in the Eighties: An Overview", mimeo.
- Lustig, Nora, 1989b. "The Case of Mexico", mimeo. Trabajo presentado en The International Symposium on Hirschman's Work and a New Development Strategy for Latin America, Inter-American Development Bank and Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- Lustig, Nora, 1991. "México. El 'Pacto de Solidaridad Económica': heterodoxia puesta en marcha en México", en Elecciones y política económica en América Latina, Editorial Tesis, Grupo Editor Norma, Buenos Aires.

Massone, Pedro, 1979, "*The Mexican Value Added Tax*", en Bulletin for International Fiscal Documentation, diciembre, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.

Ordoño Perez, Alejandro, Ruiz Funes Macedo, Mariano, Brown del Rivero, Alfonso y Espinosa Cerda, Rubén, 1988. "*Estudio sobre legislaciones fiscales estatales*", en Cuadernos de Planeación Hacendaria. Documento de Discusión No. 6, Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

Ortiz, Guillermo y Noriega, Carlos, 1991, "*Rationalizing the Public Sector. The Mexican Experience in 1982-1990*", mimeo.

Urzúa, Carlos, 1990. "*El déficit del sector público y la política fiscal en México, 1980-1989*", mimeo. Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.

CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro 1
PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMICAS EN EL LARGO PLAZO
(1956-1971)

	1956-1972	1973-1976	1977-1981	1982-1989
PBI (crec.anual)	6.7	6.1	7.4	0.3
Inflación anual ^a	3.1	16.7	23.8	75.7
Déficit Fiscal/PBI ^b	2.5	8.0	10.2	11.8
Cuenta Corriente/PBI	-2.5	-4.1	-3.4	1.0

Fuente: En base a datos de Lustig (1989a), cuadros 1 y 6; Urzúa (1990), cuadro 6; CEPAL (1990), cuadro 1.

- (a) Según índice de precios al consumidor desde 1963, los años previos según precios al por mayor.
- (b) Déficit financiero. La información se halla disponible desde 1965. Lamentablemente no existe información disponible para los años previos a 1965. Además, la misma se refiere a la definición más usual en México: déficit financiero. En las cuentas públicas de este país, se denomina así al que refleja el déficit total obtenido vía fuentes de financiamiento. El déficit económico - más relevante para las comparaciones internacionales- resulta de descontarle a aquel el uso de recursos por el sector de fomento para financiar a los sectores privado y social, lo que se denomina intermediación financiera. En el cuadro 3 se puede observar la evolución de los dos conceptos para la década de los ochenta. Ver Urzúa (1990), p. 9.

Cuadro 2
MEXICO: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989(a)
	Indice, base 1980=100									
PBI a precios de mercado	100.0	108.8	108.1	103.6	107.3	110.1	106.0	107.7	109.2	112.3
Tipo de cambio real	100.0	84.2	115.2	125.4	102.9	99.1	144.6	157.5	130.1	118.4
Precio del petróleo mex.	100.0	106.4	92.0	84.9	86.2	81.7	37.9	51.4	39.2	49.2
Term.intercambio	100.0	97.5	84.9	78.3	76.0	71.9	51.9	57.2	51.8	53.8
T.Int.ajustado p/tasa interés	100.0	101.7	75.5	62.1	52.7	56.3	41.0	52.9	47.6	46.2
	Porcentajes									
Consumo privado/PBI	65.1	64.4	61.6	60.9	63.1	64.5	68.1	65.1	68.5	n.d.
Consumo público/PBI	10.0	10.7	10.5	8.8	9.2	9.3	9.1	8.5	8.4	n.d.
Inversión fij.brut.priv./PBI	14.1	14.3	12.3	11.0	11.3	12.5	12.9	13.1	14.2	n.d.
Inversión fij.brut.publ./PBI	10.7	112.1	10.2	6.6	6.6	6.6	6.5	5.3	4.9	n.d.
Tasa int.domest.(prom.anual)	22.5	30.8	45.8	59.2	49.5	63.4	88.6	103.1	62.0	44.7
Déficit del s.p./PBI	7.51	14.14	16.87	8.62	8.50	9.57	16.03	16.02	12.31	5.76
Financiero	7.99	12.58	13.86	11.22	9.20	10.50	19.96	21.85	11.51	4.57
Consolidado Operacional	6.07	10.12	5.98	1.88	0.89	1.76	5.32	0.18	3.03	0.78
	Tasas de Crecimiento									
Producto Interno Bruto	8.3	8.8	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.7	1.6	1.4	2.9
PBI por habitante	5.4	6.3	-2.9	-6.3	1.4	0.4	-5.8	-0.4	-0.5	1.0
Precios al consumidor diciembre-diciembre	29.8	28.7	98.9	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7
Salario mínimo (dic.-dic.)	17.5	20.2	73.8	44.2	56.7	54.0	102.6	145.0	31.9	24.9
	Millones de dólares									
Balanza comercial	-542.3	-448.2	1306.7	1189.1	731.4	826.7	4598.6	8433.3	1666.9	-644.8
Exportación de crudo	303.0	400.8	544.7	560.0	558.0	527.9	470.3	491.0	478.3	466.4
Saldo de la cuenta corriente	-1074.0	-16052	-6221	5418	4238	1237	-1672	3966	-2443	-5449

Fuente: Urzua (1990), p. 27.
(a) Cifras preliminares.

Quadro 3
MEXICO: SECTOR PUBLICO, 1980 - 1990
(en % del PBI)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total Recursos	25.5	25.3	27.8	31.6	31.3	30.4	29.3	29.6	29.2	27.8	28.4
Petroleros	7.8	7.7	11.1	16.0	15.1	13.3	11.3	12.0	9.9	8.9	9.2
Exportaciones	5.2	5.3	8.3	10.8	9.4	8.1	4.9	6.0	3.4	3.3	n.d.
Otros	2.6	2.4	2.8	5.2	5.7	5.2	6.4	6.0	6.5	5.6	n.d.
No petroleros	17.7	17.6	16.7	15.6	16.2	17.1	18.0	17.6	19.3	18.9	19.2
Sector paraestatal	6.5	6.5	6.9	6.2	7.2	7.8	8.1	7.9	7.9	6.9	6.9
Gov. Federal	11.2	11.1	9.8	9.4	9.1	9.3	9.9	9.7	11.4	12.0	12.3
Tributarios	10.4	10.2	8.7	8.4	8.3	8.4	8.9	8.6	9.6	9.8	10.4
No tribut.	0.8	0.9	1.1	1.0	0.8	0.9	1.0	1.1	1.8	2.2	1.9
Total Erogaciones	31.1	37.1	41.8	38.9	37.7	37.4	42.8	43.7	38.1	32.7	31.2
Programáticas	23.9	28.0	25.5	21.9	20.7	21.6	22.6	20.6	17.9	16.5	17.6
Personal	6.6	6.9	7.5	6.2	6.2	6.2	6.1	6.0	5.3	5.2	5.1
Transf. netas	4.5	5.4	3.9	3.9	2.7	3.0	3.1	3.1	2.4	2.6	3.0
Capital	6.9	7.8	6.7	4.5	4.2	3.8	3.8	3.7	3.0	3.0	3.6
Otros	5.9	7.9	7.4	7.3	7.6	8.6	9.6	7.8	7.2	5.7	5.9
No programáticas	7.2	9.1	16.3	17.0	17.0	15.8	20.2	23.1	20.2	16.2	13.6
Intereses	3.2	4.6	11.8	12.6	12.4	11.7	16.9	19.9	16.8	12.9	10.1
Gov. Federal	1.7	2.8	9.1	9.1	8.7	8.9	14.1	17.9	15.3	11.5	8.9
S. paraestatal	1.5	1.8	2.7	3.5	3.7	2.8	2.8	2.0	1.5	1.4	1.2
Partic. a Estados	2.8	2.9	2.7	3.0	3.0	2.8	2.7	2.8	2.9	2.9	3.1
Adefas	1.2	1.6	1.8	1.4	1.5	1.3	0.6	0.4	0.5	0.4	0.4
Def. presupuestario	5.6	11.9	14.1	7.3	6.4	7.1	13.4	14.2	9.0	4.8	2.8
Def. extra presup.	0.9	1.1	1.6	0.8	0.7	0.9	1.0	0.2	0.1	0.1	0.2
Dif. c/fuentes financ.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.7	1.5	0.0	0.4
Def. económico	6.5	13.0	15.6	8.1	7.1	8.0	14.8	15.0	10.7	4.9	3.3
Intermed. financiera	1.0	1.1	1.3	0.5	1.4	1.5	1.1	1.0	1.6	0.6	1.0
Necesidad de financiamiento	7.5	14.1	16.9	8.6	8.5	9.6	16.0	16.1	12.3	5.6	4.3
Resultado econ. primario	-3.0	-8.0	-3.5	4.8	5.5	3.9	2.8	5.1	7.6	8.3	7.5
Def. operacional	3.6	10.0	5.5	-0.4	0.3	0.8	2.4	-1.8	3.5	1.6	-2.3

ω Fuente: Ortiz y Moriega (1991), Tabla 1.

Cuadro 4
EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL
(1930-1990)

1930	12
1940	57
1950	158
1960	259
1970	491
1976	845
1982	1205
1983	1146
1984	1121
1985	1025
1986	890
1987	802
1988	619
1989	390

Fuente: Ortiz y Noriega (1991), p. 19.

Cuadro 5
MEXICO: RECURSOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL
(en % del PBI)

	Impuestos Directos	Impuestos		Indirectos		Total Impuestos	Contrib. Seguridad Social	TOTAL PRESION FISCAL
		Imp. al S/Imp.	Com. Ext. S/Exp.	Otros (b)	Total			
1940	0.8	1.3	0.9	3.4	5.6	6.4	n.d.	6.4
1945	1.5	0.8	1.0	2.7	4.5	6.0	0.3	6.3
1950	1.9	1.1	1.3	3.1	5.5	7.4	0.5	7.9
1955	2.3	1.1	1.8	2.5	5.4	7.7	0.6	8.3
1960	2.3	1.2	0.7	2.2	4.1	6.4	1.1	7.5
1965	2.3	1.3	0.4	2.5	4.2	6.5	1.8	8.3
1970	3.5	1.4	0.2	3.0	4.6	8.1	1.8	9.9
1971	3.4	1.2	0.2	3.2	4.6	8.0	2.0	10.0
1972	3.7	1.2	0.2	3.2	4.6	8.3	2.4	10.7
1973	3.8	0.9	0.1	4.0	5.0	8.8	2.5	11.3
1974	4.0	1.0	0.2	4.1	5.3	9.3	2.7	12.0
1975	4.4	0.9	0.1	5.4	6.4	10.8	2.9	13.7
1976	4.8	0.9	0.2	4.1	5.2	10.0	3.0	13.0
1977	5.1	0.6	0.3	5.6	6.5	11.6	3.4	15.0
1978	5.7	0.6	0.1	5.6	6.3	12.0	3.3	15.3
1979	5.6	0.9	0.1	6.1	7.1	12.7	3.5	16.2
1980	5.8	1.0	0.0	8.2	9.2	15.0	3.3	18.3
1981	5.8	1.1	0.0	8.0	9.1	14.9	3.2	18.1
1982	4.9	0.9	0.0	9.2	10.1	15.0	3.4	18.4
1983	4.2	0.5	0.0	12.6	13.1	17.3	2.8	20.1
1984	4.2	0.5	0.0	11.7	12.3	16.5	2.6	19.1
1985	4.1	0.6	0.0	11.6	12.2	16.3	2.8	19.1
1986	4.3	0.7	0.0	9.7	10.4	14.8	2.7	17.5
1987	3.9	0.7	0.0	10.6	11.3	15.3	2.5	17.8
1988 (a)	4.8	0.4	0.0	13.2	13.6	18.5	2.6	21.1

Fuente: Banco de México, reproducido en Gíl Díaz (1989), p. 255.

(a) Estimado.

(b) Incluye impuestos sobre fuel, tabaco, alcohol, teléfonos, producción y servicios. Hasta 1979 incluye impuesto sobre ingresos mercantiles y, desde 1980 el IVA, sobre recursos naturales y otros.

Cuadro 6
MEXICO: INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
- en % del PBI -

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989(a)
INGRESOS TOTALES	15.30	15.26	15.64	17.79	16.88	16.86	16.01	17.04	16.55	18.63
Sector petrolero	4.10	4.22	5.89	8.37	7.84	7.59	6.13	7.38	5.79	5.80
Impuestos PEMEX	3.66	3.82	4.67	6.55	5.79	4.87	2.81	3.78	2.42	2.62
Extraordinario PEMEX	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.91	0.95	1.48	0.98	1.02
IVA Neto PEMEX	0.05	0.06	0.04	0.28	0.52	0.37	0.47	0.44	0.55	0.54
IEPS Gasolina	0.38	0.31	1.18	1.55	1.53	1.43	1.89	1.69	1.84	1.62
Sector no petrolero	11.20	11.05	9.75	9.42	9.04	9.27	9.88	9.66	10.76	12.83
Tributarios	10.42	10.16	8.65	8.39	8.26	8.40	8.91	8.59	9.56	10.53
Renta	5.52	5.53	4.74	4.06	4.12	4.06	4.25	3.96	4.92	5.51
P.Físicas	2.33	2.48	2.54	1.95	1.92	1.91	1.97	1.89	2.14	2.50
Soc.merc. (b)	2.75	2.61	1.73	1.49	1.63	1.59	1.74	1.64	2.31	2.60
Otros	0.44	0.44	0.47	0.62	0.57	0.55	0.54	0.43	0.48	0.41
IVA	2.63	2.53	2.18	2.75	2.68	2.75	2.68	2.80	2.99	3.00
Interno	1.96	1.81	1.64	2.29	2.13	2.07	1.89	2.02	2.06	1.88
Externo	0.67	0.72	0.54	0.46	0.55	0.68	0.80	0.79	0.93	1.11
Prod.Y Serv.	0.69	0.68	0.63	0.85	0.72	0.73	0.87	0.82	0.91	0.94
Erogaciones	0.12	0.13	0.12	0.10	0.10	0.10	0.11	0.10	0.12	0.12
Com.Exterior	1.03	1.09	0.86	0.48	0.49	0.65	0.86	0.77	0.45	0.78
Import.	0.99	1.09	0.84	0.46	0.48	0.64	0.80	0.76	0.44	0.76
Export.	0.04	0.00	0.02	0.02	0.01	0.01	0.06	0.01	0.01	0.02
Otros	0.43	0.20	0.13	0.15	0.16	0.12	0.13	0.13	0.18	0.18
No tributarios	0.78	0.89	1.09	1.02	0.78	0.87	0.97	1.08	1.20	2.30
Derechos	0.38	0.31	0.29	0.37	0.42	0.50	0.49	0.51	0.61	0.48
Productos	0.18	0.34	0.24	0.28	0.15	0.06	0.05	0.07	0.08	0.09
Aprovechamientos	0.16	0.17	0.46	0.24	0.10	0.20	0.24	0.34	0.35	1.54
Otros	0.06	0.07	0.10	0.13	0.12	0.11	0.19	0.15	0.16	0.18

Fuente: Urzúa (1990), p. 13.

(a) Cifras provisionarias.

(b) Incluye en 1989 el imp. al activo de empresas.

Cuadro 7
RECAUDACION REAL DEL IVA: 1980 - 1988
 - millones de pesos de 1978 -

1980	80262.7
1981	83219.1
1982	72877.9
1983	87200.4
1984	93026.1
1985	92612.6
1986	84245.3
1987	90763.6
1988	96123.2

Fuente: Banco de México, reproducido en Gíl Díaz (1989), p. 264.
 Los datos de 1988 son estimados.

CUADRO 8
INGRESOS PROPIOS ESTATALES Y PARTICIPACIONES FEDERALES
1975 - 1985
 (en % del PBI)

Año	Ingresos propios	Participaciones	TOTAL
1975	1.03	0.60	1.63
1976	1.09	0.70	1.79
1977	1.23	1.44	2.67
1978	1.26	1.51	2.77
1979	1.31	1.60	2.91
1980	0.93	2.56	3.49
1981	0.76	2.53	3.29
1982	0.79	2.65	3.44
1983	0.67	3.16	3.83
1984	0.68	3.07	3.75
1985	0.67	2.83	3.50

Fuente: Ordoño Pérez, A. y otros (1988), p. 8.

Cuadro 9
EFFECTO DE LA INFLACION
SOBRE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS MEXICANOS

	Tasa inflación en %	Pérdida de recursos por inflación % del PBI
1980	29.7	0.41
1981	28.6	0.40
1982	98.8	1.04
1983	80.7	0.88
1984	59.1	0.68
1985	53.3	0.73
1986	105.7	0.78
1987	159.1	0.82
1988	51.7	0.40

Fuente: Banco de México, Informe Anual 1988. Reproducido en
 Gíl Díaz (1989), p. 267.