
política fiscal

Logros y retos de las finanzas públicas en México

Jorge A. Chávez Presa y Mario Gabriel Budebo



NACIONES UNIDAS



**Proyecto CEPAL – Gobierno de Holanda
“Política Fiscal, Eficiencia y Equidad en
América Latina y el Caribe”**

**División de Desarrollo Económico
Santiago de Chile, junio de 2000**

Jorge A. Chávez Presa actualmente es el Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien agradece los valiosos comentarios de Fausto Hernández Trillo y el apoyo de investigación de Manuel Núñez Velasco. Mario Gabriel Budebo es Director General de Planeación Tributaria del Servicio de Administración Tributaria y agradece la colaboración de Carlos Capistrán Carmona, Enrique de la Cruz Castillejos, Guillermo I. García Alcocer, Pablo Peña Muñoz, Sebastián Pollak Bianchi y en especial a Manuel Ontiveros y a Juan Carlos Zepeda, quienes además de contribuir con algunas secciones del trabajo, coordinaron la integración del mismo. Este documento fue elaborado en Septiembre de 1997.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1381-P

ISBN: 92-1-321609-2

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.56

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. La consolidación macroeconómica	9
A. Antecedentes	9
B. Política de gasto público	13
C. Política de ingresos	16
III. La crisis cambiaria de 1994	25
A. El inicio de la crisis y las medidas tomadas para restablecer la estabilidad macroeconómica	25
B. El programa de rescate financiero y las medidas tendientes a acelerar la recuperación	28
C. Evolución de la recaudación: la crisis y la recuperación ..	30
D. El final de la emergencia económica	32
IV. Retos de la política fiscal	33
A. La política de gasto	34
B. La política ingresos	37
V. Conclusiones	41
VI. Bibliografía	43
Serie Política Fiscal: números publicados	45

Índice de tablas

Tabla 1	Gasto programable en desarrollo social	15
Tabla 2	Recaudación del IVA	17
Tabla 3	Tasas del impuesto sobre la renta a las empresas en México	19
Tabla 4	Tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta personas físicas	19
Tabla 5	Tasa impositiva promedio ingreso personal	19
Tabla 6	Número de contribuyentes	22
Tabla 7	Composición del paquete financiero	27
Tabla 8	Recaudación federal	30
Tabla 9	Indicadores demográficos y sociales	34
Tabla 10	Comparación internacional de bienes y servicios exentos del IVA y gravados a tasa cero	39

Índice de gráficas

Gráfica 1	Subsidios y transferencias a organismos y empresas estatales	10
Gráfica 2	Balances: Financiero y primario como proporción del PIB	10
Gráfica 3	Empresas paraestatales	11
Gráfica 4	Ahorro total de la economía como proporción del PIB	11
Gráfica 5	Composición del gasto neto total	12
Gráfica 6	Deuda pública neta como proporción del PIB	13
Gráfica 7	Costo financiero de la deuda como proporción de gasto neto total y del PIB	14
Gráfica 8	Gasto neto total como proporción del PIB	14
Gráfica 9	Inversión física del sector público, gasto social y costo financiero de la deuda pública	15
Gráfica 10	Evolución del déficit presupuestal	21
Gráfica 11	Recaudación de impuesto sobre la renta	22
Gráfica 12	Tasas impositivas efectivas al rendimiento de la inversión: Inversionistas y empresas	23
Gráfica 13	Balanza de pagos	26
Gráfica 14	Amortización de tesobonos	27
Gráfica 15	Indicadores de desempleo	29
Gráfica 16	ISR-PIB	31
Gráfica 17	Ingresos del gobierno federal	31
Gráfica 18	Inflación mensual	32
Gráfica 19	Balance Público como proporción del PIB	35
Gráfica 20	Balance Primario como proporción del PIB	35
Gráfica 21	Gasto Neto pagado como proporción del PIB	36
Gráfica 22	Inversión Total como proporción del PIB	36

Resumen

En los últimos años, se han instrumentado importantes reformas estructurales en México, con la finalidad de redefinir y precisar el papel del gobierno en la economía e impulsar el crecimiento económico basado en una mayor participación del sector privado.

En este sentido, se reconoce que el nuevo rol del gobierno debe orientarse, por un lado, a generar las condiciones de estabilidad de las variables macroeconómicas y, por el otro, a promover esquemas de igualdad de oportunidades para el desarrollo del capital humano, a fomentar las actividades productivas y a regular el funcionamiento de los mercados.

En el presente trabajo se analizan las políticas de gasto e ingresos seguidas en México en los últimos años, mismas que se enmarcan dentro del cambio estructural descrito anteriormente. Dentro de este análisis, se hace especial énfasis en las medidas de política fiscal instrumentadas en el marco de la crisis cambiaria que sufrió el país en diciembre de 1994, mismas que sentaron las bases para la recuperación económica del país.

Una vez presentado el análisis de las principales acciones tomadas en materia de finanzas públicas, se hace un recuento de los retos que aún se enfrentan en materia de política de gasto y de ingresos. Encontrar el justo medio entre las metas macroeconómicas y la visión microeconómica, será el principal reto por alcanzar en el futuro en materia de gasto. La evidencia muestra que éste es un camino seguro para estar en posibilidad de atender los grandes rezagos de la población, acumulados en los últimos veinte años. La política tributaria, por su parte, debe asegurar una fuente de ingresos sólida que coadyuve a mantener finanzas públicas sanas, al tiempo que avance en la neutralidad y equidad del sistema tributario.

I. Introducción

En el presente trabajo se analizan las políticas de ingreso y gasto seguidas en México desde inicios de los ochenta hasta la fecha. Dentro de este análisis, se hace especial énfasis en las medidas de política fiscal instrumentadas recientemente en el marco de la crisis cambiaria que sufrió el país en diciembre de 1994, mismas que sentaron las bases para la recuperación económica del país.

Con el fin de que se tenga una comprensión adecuada del desarrollo del sistema fiscal en México, a lo largo del documento se hacen breves referencias al panorama macroeconómico, distinguiéndose para ello dos grandes etapas: la reforma estructural de la economía, que abarca desde la década de los ochenta y hasta principios de 1994 y el desarrollo de la crisis cambiaria de finales de 1994.

Una vez presentado el análisis de las principales acciones tomadas en materia de finanzas públicas, se hace un recuento de los retos que aún se enfrentan en materia de política de ingresos y de gasto.

El documento está organizado en tres secciones. En la primera sección se exponen las principales medidas instrumentadas desde la década pasada y hasta antes de la crisis de 1994, tanto en materia de ingreso o de gasto. En la segunda sección se aborda el periodo de la crisis de 1994, mostrando el papel de la política fiscal en la recuperación de la economía. En la tercera sección se hace una breve reseña de los retos más importantes que enfrenta el país en materia de finanzas públicas para los próximos años.

II. La consolidación macroeconómica

A. Antecedentes

En los últimos 20 años, México ha padecido crisis económicas recurrentes que han frenado su crecimiento y a su vez han impedido mejorar el nivel de vida de su población. En todas ellas, un común denominador ha sido la insuficiencia de ahorro interno para financiar la inversión privada y pública, y de fuentes estables de ahorro externo para financiar el déficit de la cuenta corriente.

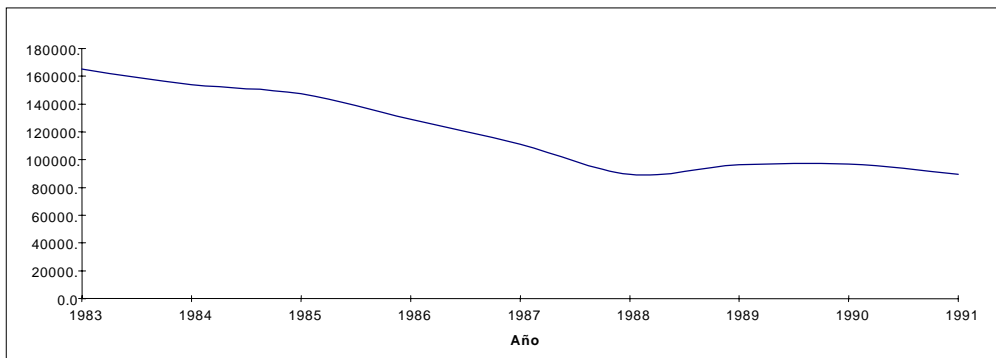
El déficit fiscal derivado de una fuerte expansión del gasto público y de una débil política de ingresos durante la década de los 70's, obligó a recurrir al endeudamiento y a la emisión monetaria. Además, generó un déficit en cuenta corriente que puso a la economía mexicana en una situación de vulnerabilidad. Esto creó expectativas de insolvencia que provocaron una drástica reducción en los flujos de financiamiento externo y fuga de capitales, que derivaron en las crisis económicas de 1976 y 1982.

A partir de entonces, los esfuerzos del Gobierno Federal se dividieron entre estabilizar las variables macroeconómicas, atender los crecientes rezagos sociales y cumplir los compromisos de la deuda externa, la que llegó a representar el 46.4% del PIB en 1982. Para enfrentar esta situación, se implantaron diversas reformas estructurales. El eje conductor consistió en redefinir y precisar el papel del sector público en la economía para reorientar su atención al desarrollo social y dar mayor espacio a la participación del sector privado. Se buscó abandonar el concepto paternalista y patrimonialista del sector público

bajo el esquema denominado “economía mixta” que propició, por un lado, corrupción e ineficacia en la gestión pública, y por el otro, distorsión en el mecanismo de formación de precios de la economía con la consecuente asignación ineficiente de recursos.

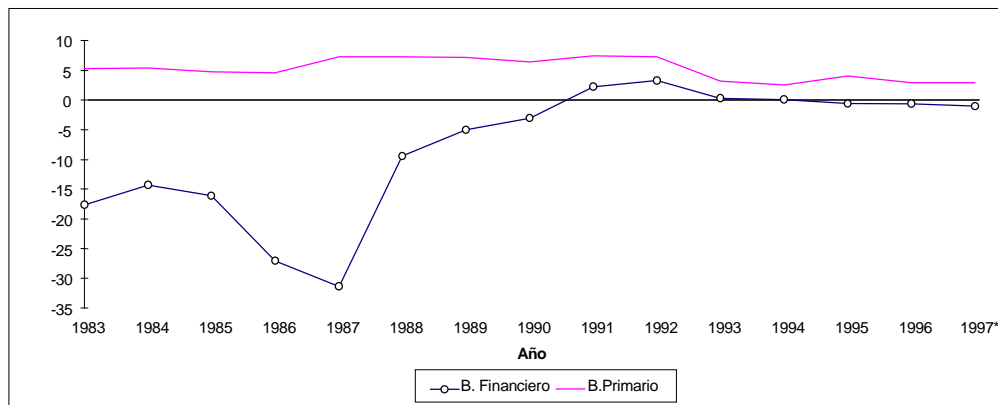
En la consecución de la estabilidad macroeconómica posterior a la crisis de 1982, el ajuste a las finanzas públicas fue fundamental para obtener balances primarios positivos, logrados con base en fuertes contenciones del gasto. La desincorporación de empresas estatales, que representaban una fuerte carga fiscal y restaban competitividad a la actividad privada, y las medidas de saneamiento financiero emprendidas en el sector público explican en parte el éxito del ajuste al gasto público (ver gráficas 1, 2 y 3). Sin embargo, el mayor ahorro interno logrado a partir de entonces se dedicó al pago de las obligaciones de deuda acumuladas. Por este motivo, de 1983 a 1985 el país fue un exportador neto de capital por lo que el ahorro total de la economía disponible para la inversión, decreció (ver gráfica 4). Además, las acciones emprendidas para corregir los desequilibrios de la balanza comercial fueron insuficientes, porque en 1986 se volvió nuevamente insostenible.

Gráfica 1
SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS A ORGANISMOS Y EMPRESAS ESTATALES
 (Millones de pesos de 1997)



Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas 1983 - 1995, SHCP.

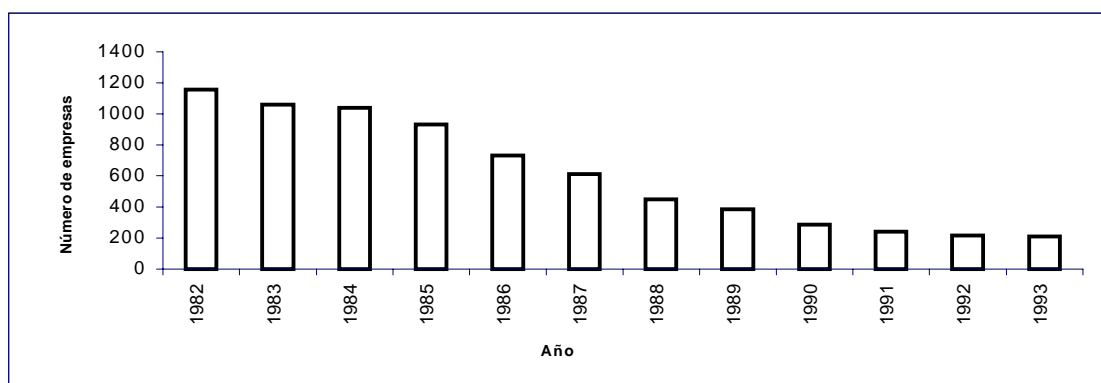
Gráfica 2
BALANCES: FINANCIERO Y PRIMARIO COMO PROPORCIÓN DEL PIB
 (En porcentajes)



Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas 1983-1995, Criterios Generales de Política Económica 1996-1997.

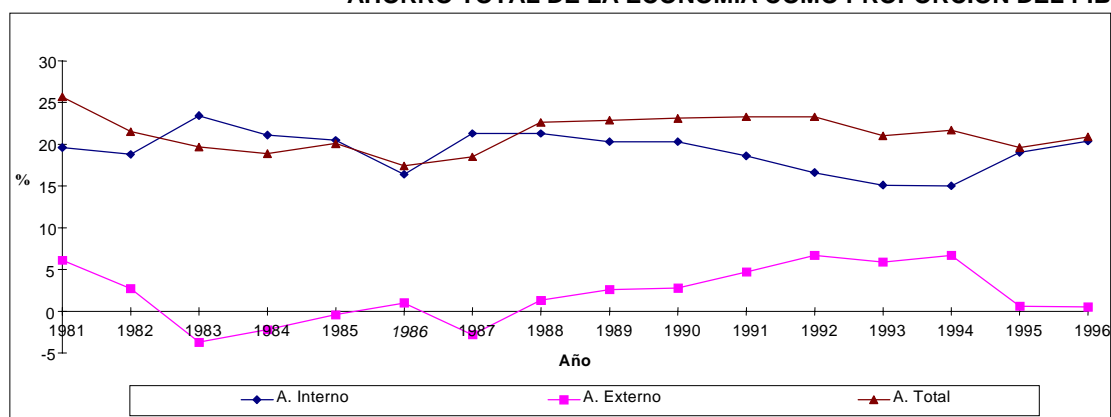
*Esperado.

Gráfica 3
EMPRESAS PARAESTATALES



Fuente: Informe de Gobierno 1995.

Gráfica 4
AHORRO TOTAL DE LA ECONOMÍA COMO PROPORCIÓN DEL PIB



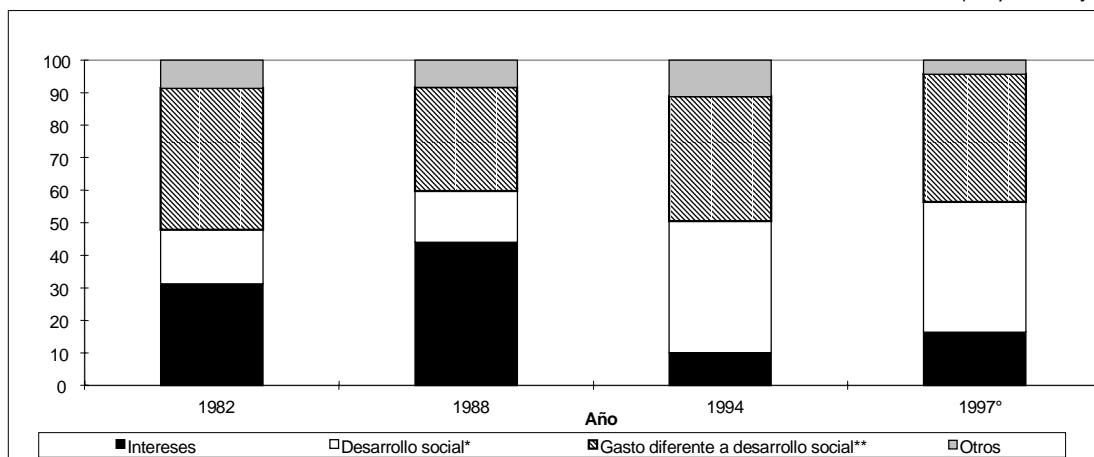
Fuente: PRONAFIDE 1997-2000, SHCP.

Estas circunstancias volvieron a ubicar a la economía en una situación vulnerable que no resistió los choques internos y externos como el alza de las tasas de interés internacionales durante 1982-84, los desastres naturales ocurridos en 1985 y 1986, y la caída del precio del petróleo en 1986. Aunado a lo anterior, dichos acontecimientos contribuyeron a que el PIB tuviera una tasa media de variación de 0.1% durante el periodo de 1982-88, la inflación llegara a 159.2% en 1987, el costo financiero de la deuda se ubicara en 20.7% del PIB y en 47.74% del gasto total del sector público, y la moneda se devaluara cerca de 400% de 1985 a 1987 (Aspe, 1993; Gil y Ramos, 1988. (Ver gráfica 5).

Gráfica 5

COMPOSICIÓN DEL GASTO NETO TOTAL

(En porcentajes)



Fuente: Estadísticas de finanzas públicas 1983-1995, SHCP.

Nota: *Agrupa las erogaciones destinadas a educación, salud, seguridad social, abasto, asistencia social y desarrollo regional y urbano.

** Comprende al gasto destinada a la creación de infraestructura energética y agropecuarios, principalmente.

° Esperado.

En el contexto de la crisis económica de 1986, a partir de 1987 las prioridades del gobierno se mantuvieron en la dirección de conseguir la estabilidad macroeconómica y atender el desarrollo social: educación, salud, seguridad social, política laboral, y desarrollo urbano y regional (Chávez, 1997). Se reconoció que las reformas y los ajustes realizados a la fecha fueron insuficientes y que requerían mayor profundidad para inducir a la estabilidad y fomentar el crecimiento de largo plazo. En esta dirección, la política económica tuvo los siguientes objetivos:¹

- Alcanzar la estabilidad de precios: la meta sexenal fue bajar la inflación a un dígito;
- Crear las bases para la recuperación gradual y firme de la actividad económica;
- Reducir las transferencias netas de recursos al exterior;
- Ampliar los recursos destinados a la inversión;
- Elevar el bienestar social;
- Proteger el poder adquisitivo de los salarios y el nivel de empleo; y
- Renegociar la deuda externa.

Para alcanzarlos, el Gobierno Federal articuló en 1987, las políticas fiscal, social y monetaria en un programa económico de corte heterodoxo que logró coordinar a los sectores económicos y sociales del país para convenir niveles y variaciones estables de precios, salarios, impuestos y tarifas, gasto e inversión pública y privada, con la finalidad de reducir expectativas inflacionarias. El propósito del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), como se le llamó en un principio al programa, fue impulsar el crecimiento con estabilidad de precios (PSE, 1987).

Bajo los acuerdos del programa, el gobierno se comprometió a corregir, en primera instancia, los desequilibrios macroeconómicos y a reforzar su política social destinada a atender los rezagos y el creciente empobrecimiento de la población.

¹ Criterios Generales de Política Económica 1987-1994.

Durante el periodo de 1988-93, se implantó un conjunto de reformas vinculadas entre sí para abordar los desequilibrios desde una perspectiva integral (Aspe, 1993). Entre las más importantes destacan:

- La de apertura comercial;
- La renegociación de la deuda externa;
- El programa de privatizaciones de organismos y empresas no estratégicas;
- La reforma fiscal; y
- La reforma al sistema financiero.

B. Política de gasto público

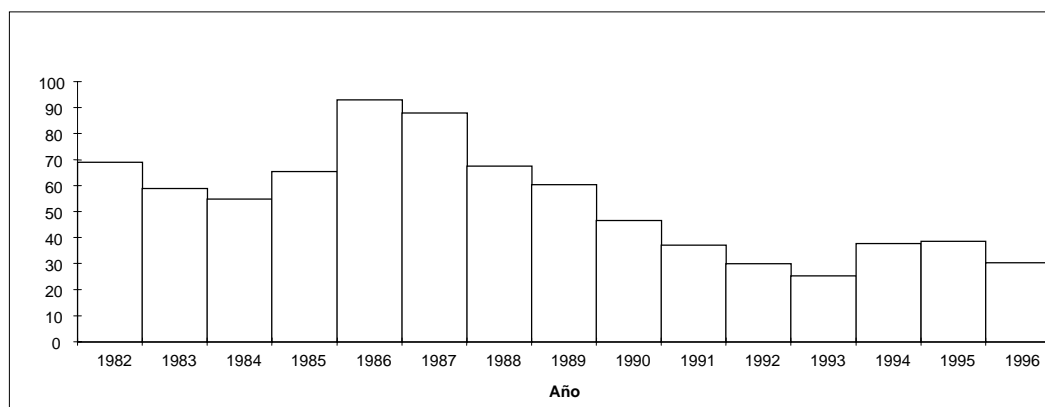
Las estrategias que buscaron garantizar el éxito de la política de gasto fueron:

- Mantener los techos de las erogaciones públicas;
- Haber privilegiado, en la composición del gasto, a la inversión pública y al gasto social; y
- Reformar el proceso presupuestario para elevar la eficiencia y la calidad del gasto público.

Entre 1988 y 1993, la disciplina presupuestaria consistió, primero, en contener el gasto programable, y después, sujetarlo al nivel de los ingresos fiscales y condicionar su expansión al crecimiento real del PIB. Esto se logró a través de un amplio programa de retiro voluntario de personal en áreas no estratégicas ni prioritarias, la reducción y racionalización de los subsidios y las transferencias, y la desincorporación de empresas estatales. Con los recursos de la venta de las paraestatales se amortizó la deuda interna. Con ello, disminuyó la presión al gasto por la reducción del costo financiero.

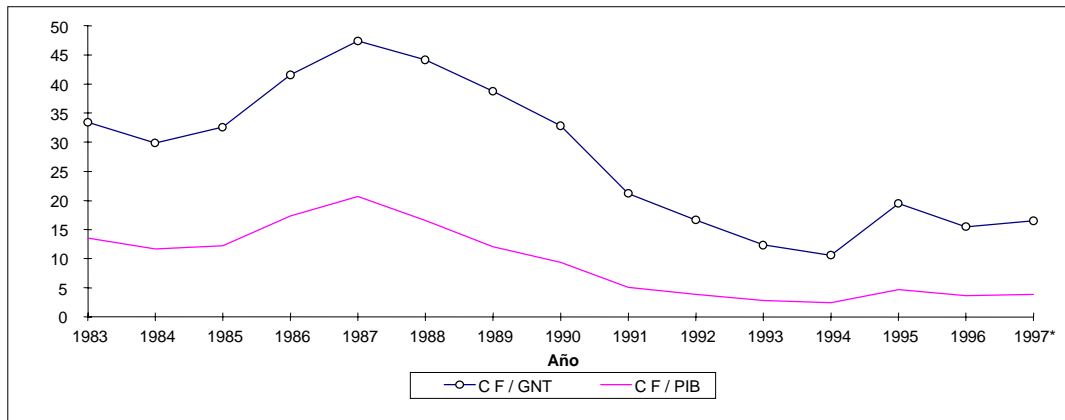
Con estas acciones, el Gobierno Federal continuó generando balances primarios positivos, y a partir de 1988, recurrió en menor medida a los mercados financieros para fondearse. Eliminada esta fuente de presión al alza en las tasas de interés, y aunado a la renegociación de la deuda externa para extender los plazos de su vencimiento, el sector público pudo transformarse de demandante a oferente de recursos hacia los sectores privado y social. Así, en 1991 alcanzó un balance financiero positivo, y, en 1994, el costo financiero de la deuda llegó al nivel más bajo de los últimos veinte años: representó el 2.44% y 10.7 del PIB y del gasto neto total, respectivamente (ver gráficas 6 y 7).

Gráfica 6
DEUDA PÚBLICA NETA COMO PROPORCIÓN DEL PIB
(En porcentajes)



Fuente: Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Primer trimestre de 1997, SHCP.

Gráfica 7
COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA COMO PROPORCIÓN DE GASTO NETO TOTAL Y DEL PIB
 (En porcentajes)

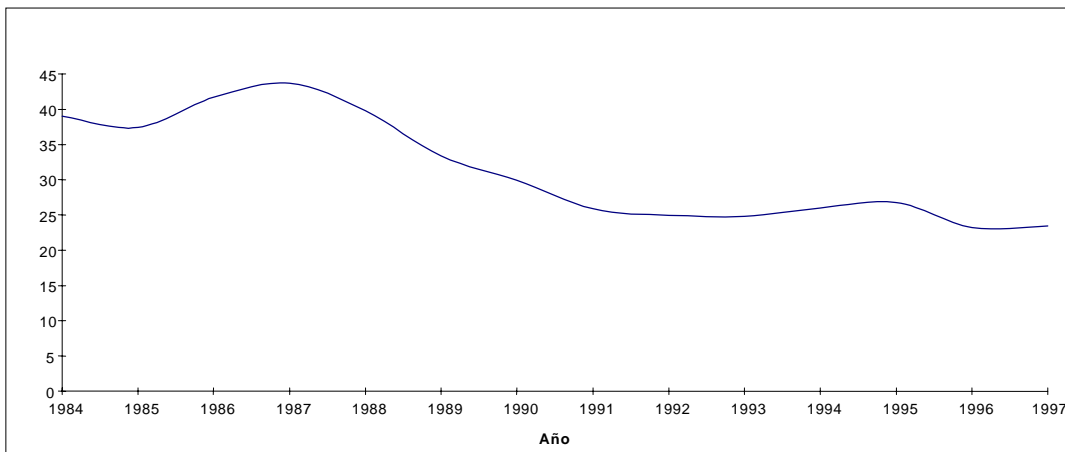


Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas 1983-1995, Criterios Generales de Política Económica 1996 y 1997, SHCP.

*Esperado.

La disminución de la deuda y su costo financiero, así como el redimensionamiento del estado, propiciaron una reducción del gasto neto total de forma que su nivel se pudo ajustar a la captación de ingresos estables y permanentes. Asimismo, permitió reasignar mayores recursos a la creación y el fomento de infraestructura productiva y social, a los sectores sociales en pobreza extrema, y a las funciones sociales que contribuyen al mejoramiento de los recursos humanos del país: educación, salud, seguridad social, vivienda e infraestructura hidráulica (ver gráficas 8 y 9, así como tabla 1).

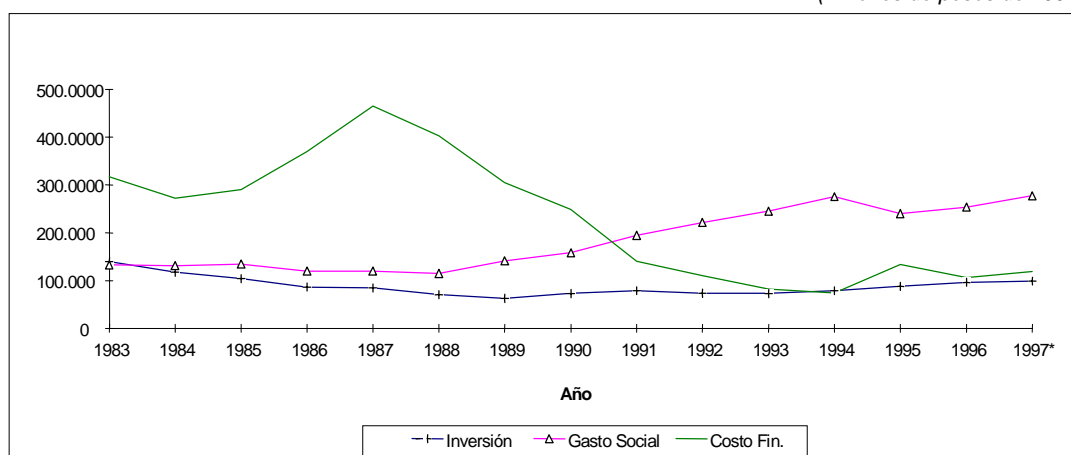
Gráfica 8
GASTO NETO TOTAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB
 (En porcentajes)



Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas 1983-1995, Criterios Generales de Política Económica 1996 y 1997, SHCP.

Gráfica 9
INVERSIÓN FÍSICA DEL SECTOR PÚBLICO, GASTO SOCIAL Y COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA PÚBLICA

(Millones de pesos de 1997)



Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas 1983-1995, Presupuesto de Egresos de la Federación 1996 y 1997, SHCP.

*Esperado.

Tabla 1
GASTO PROGRAMABLE EN DESARROLLO SOCIAL

(Millones de pesos de 1997)

Año	Educación	Salud y Laboral	Solidaridad y Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano, Agua Potable y Ecología	Abasto
1981	92.793.7	94.729.6	23.272.1	26.091.7	56.644.2
1982	97.427.1	95.233.2	26.933.8	16.810.5	48.951.4
1983	64.387.5	70.852.4	11.006.1	9.488.0	55.737.1
1984	60.180.8	59.057.6	13.199.4	8.792.5	47.625.3
1985	77.540.2	75.999.3	13.262.7	21.187.3	35.588.6
1986	68.790.1	78.585.8	15.519.0	10.566.2	28.550.2
1987	70.220.9	72.422.2	7.594.4	14.473.4	29.178.6
1988	70.826.2	75.393.9	6.493.8	10.621.2	28.344.6
1989	73.247.7	83.538.6	7.154.2	7.484.4	32.035.4
1990	77.650.2	91.683.4	11.886.9	6.548.8	32.035.4
1991	93.994.7	108.743.3	15.133.8	9.355.4	4.622.7
1992	109.018.5	117.768.6	18.380.7	13.978.1	7.759.5
1993	125.913.3	128.169.6	20.251.8	14.473.4	6.328.7
1994	144.128.9	138.240.5	20.416.9	20.857.1	6.934.0

Fuente: Subsecretaría de Egresos. SHCP.

En relación con la eficiencia y la calidad del gasto público, el gobierno mexicano implantó reformas para consolidar su proceso presupuestario. Por un lado, se buscó garantizar que la asignación y el ejercicio del gasto correspondiera con los niveles y las variaciones señaladas en las metas de finanzas públicas, y por el otro, integrar en un solo proceso a las actividades relacionadas con la administración presupuestaria para vincular la planeación, la programación, el presupuesto y su ejercicio, y la evaluación del gasto. El propósito fue inducir al sector público a ser más eficiente

y eficaz con una orientación a la obtención de resultados a la vez que se mantiene la disciplina presupuestaria (Chávez, 1997).

Como resultado del conjunto de acciones emprendidas, el país logró consolidar muchas de las reformas macroeconómicas implantadas, que permitieron corregir estructuralmente algunas de las causas que provocaron las crisis económicas anteriores. Por ejemplo, la disciplina en las finanzas públicas, la renegociación de la deuda externa y el programa de privatizaciones, dieron como resultado que el balance presupuestario pasara de -9.4% del PIB en 1988 a 0.1% en 1994; la deuda y las tasas internas de interés disminuyeran, por lo que el costo financiero descendió al 2.5% del PIB en ese año; y la economía creciera, aunque modestamente, a una tasa promedio de 3.9 entre 1989 y 1994. Además, se cumplió la meta sexenal de inflación de un dígito: en 1993 y 1994 la inflación fue de 8.0% y 7.1% respectivamente.

C. Política de ingresos

Las reformas que en materia de política de ingresos se llevaron a cabo durante los años previos a la crisis cambiaria de 1994 tuvieron la finalidad de hacer del sistema fiscal mexicano uno más eficiente, neutral y equitativo. En este sentido, muchas de las medidas tomadas durante el periodo de estabilización de finales de los ochenta no buscaron incrementar la recaudación, sino hacer más competitiva nuestra economía. A pesar de ello, dichas medidas se tradujeron en un incremento en la recaudación de más de 4 puntos porcentuales del PIB.

A continuación se comentan las principales reformas fiscales llevadas a cabo durante este periodo y que han conformado el actual sistema impositivo en México.

1. Reestructuración de la imposición indirecta

A principios de la década de los ochenta se llevó a cabo la reestructuración del esquema de imposición indirecta. El cambio en la estructura consistió por una parte, en la eliminación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), de un gran número de impuestos estatales y municipales, de impuestos especiales federales y de los tributos alcabulatorios; y por otra, en la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

Asimismo, se estableció que las entidades federativas participarían en un porcentaje del total de la recaudación de los impuestos federales, a diferencia del pasado en que las participaciones se integraban fundamentalmente con un porcentaje de la recaudación del ISIM.

La sustitución de algunos impuestos especiales por el IVA, incrementó la eficiencia del sistema, al reducirse las distorsiones sobre los precios relativos y al reducir la evasión con base en la autofiscalización del sistema de acreditamiento.

El IVA inició su operación en 1980 con una tasa general de 10%, una tasa de 6% en las franjas fronterizas y un número limitado de artículos y servicios exentos o con tasa de 0%. Con el fin de minimizar las distorsiones del impuesto sobre las decisiones de consumo de los individuos, en 1992 se eliminaron algunas tasas diferenciales que prevalecieron durante los ochenta, y se impuso una tasa general de 10% en todo el país.²

El objetivo de mantener una tasa única y general en el IVA no sólo responde a un principio de neutralidad, sino también a los beneficios que conlleva en cuanto a facilitar la fiscalización del impuesto.

² La tasa general del IVA entre 1983 y 1992 fue de 15%, por lo que la recaudación por este concepto sufrió una caída importante a causa de la reducción de la tasa al 10%.

Cuando se introdujo el IVA, la responsabilidad de su administración recayó en las entidades federativas. Sin embargo, en 1990 se trasladó su administración al Gobierno Federal dado el limitado esfuerzo que los estados realizaban en la fiscalización del impuesto. Este cambio se tradujo en un crecimiento real de la recaudación en 1990 de 20.8%.

Tabla 2
RECAUDACIÓN DEL IVA

Año	Recaudación (Porcentajes del PIB)	Cambios porcentuales
1980	2.68	-----
1981	2.59	-3.40
1982	2.21	-14.70
1983	2.98	34.48
1984	3.20	7.40
1985	2.88	-10.00
1986	2.89	0.30
1987	3.05	5.50
1988	3.25	6.60
1989	3.35	3.10
1990	3.88	15.80
1991	3.76	-3.10
1992	2.99	-20.50
1993	2.96	-1.00

Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

En la actualidad el IVA representa el segundo impuesto en importancia en el sistema fiscal mexicano. Durante 1996 contribuyó con el 30.3% del total de los ingresos tributarios no petroleros, sólo por debajo del ISR, que en ese mismo año participó con el 50.9% de ese total.

2. Impuesto sobre la renta

La reforma encaminada a lograr la integración del Impuesto sobre la Renta (ISR) de empresas e individuos, colocó a México a la vanguardia en materia de integración. El sistema de integración existente en México: (a) minimiza las distorsiones que el sistema fiscal genera en la estructura financiera de las empresas y en la forma que éstas distribuyen sus utilidades; (b) evita el doble gravamen de las utilidades de la empresa cuando éstas llegan a las manos de los accionistas; y (c) constituye un mecanismo de control, capturando a nivel del accionista las utilidades que hubieran escapado al impuesto al nivel de la empresa.

Con respecto al último punto debe decirse que en México la utilidad contable puede diferir de la utilidad fiscal y que, por lo tanto, es posible distribuir dividendos o reducir el capital sin pagar ISR. Para evitar esta forma de elusión fiscal, a partir de 1989 se exige a las empresas la constitución de una cuenta especial, la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (CUFIN), formada por las utilidades retenidas (después de impuestos). De esta forma, cualquier dividendo distribuido por fuera de la CUFIN debe ser gravado al 34%. Del mismo modo, las ganancias de capital que superen al cambio proporcional en el monto de la CUFIN entre el período de adquisición y venta de acciones, son gravadas a la misma tasa.

También se introdujo una fórmula que permite a las empresas deducir de una sola vez el valor presente del monto máximo permitido de depreciación anual para los activos. El beneficio se limitó a las inversiones realizadas fuera de las tres principales áreas metropolitanas, con el objeto de promover la descentralización de la actividad económica. En 1991 se redujo la tasa de descuento

real empleada para determinar el valor presente del monto a deducir de 7.5 a 5%. Actualmente la tasa que se utiliza es de 3%.

Asimismo, se sustituyó la deducción del costo de lo vendido por la deducción de las compras que efectúa la empresa. Esta medida, conjuntamente con la deducción inmediata y la integración, acerca el régimen general del ISR a un esquema muy similar al flujo de efectivo, con lo que se genera un incentivo importante a la reinversión de utilidades.

3. Indización del sistema fiscal

La indización integral del sistema fiscal en 1987 representó una de las medidas más importantes para: (a) frenar el continuo deterioro que sufrían los ingresos públicos; (b) reducir la carga fiscal de los grupos de menores ingresos y mantener el nivel de progresividad del sistema; y (c) evitar distorsiones en las decisiones que las empresas tomaban tanto en relación con su estructura financiera, como en la asignación de sus recursos.

Para comprender la relevancia de esta reforma, es necesario tener presentes los altos niveles de inflación que caracterizaron a la economía mexicana durante gran parte de los ochenta. Bajo este escenario, la inflación tenía efectos reales sobre la economía. El régimen no indizado de ISR generaba importantes distorsiones. La posibilidad de deducir intereses nominales y no permitir la indización del capital de aportación de los accionistas al momento de liquidar o reducir el tamaño de las empresas, se constituía, por un lado, en un claro incentivo al endeudamiento y, por otro, en una barrera importante a la movilidad de capitales (afectando la asignación de los recursos).

En este contexto, la indización integral incluyó activos, pasivos y capital. Se estableció la acumulación y deducción de los intereses ajustados por inflación y, en su caso, la pérdida o ganancia inflacionaria; se autorizó la depreciación de los activos indizados; se introdujo la indización de las aportaciones netas de capital de los accionistas y de las pérdidas pendientes de amortizar. Asimismo, se estableció la indización del ISR personal.

4. Reducción impositiva

Antes de las reformas de los ochenta, las tasas del ISR de las empresas y especialmente de las personas físicas, eran elevadas en relación con las existentes en los países con los que México mantenía una estrecha relación comercial. Por ello, para consolidar un esquema competitivo era necesaria una reducción de la carga impositiva.

Esta reducción se realizó por dos vías: (a) la reducción de la tasa impositiva del ISR; y (b) la eliminación de diversos impuestos menores.

La tasa del ISR empresarial disminuyó en un periodo de 8 años, de 42 a 34%, como se observa a continuación.

La tasa marginal máxima de ISR personal se redujo de 55 a 35%, reduciendo en mayor medida el gravamen a los trabajadores de menores ingresos. Para ello se instrumentó un mecanismo de subsidio fiscal, que consiste en una disminución del impuesto a pagar. El subsidio se reduce conforme: (a) el ingreso total se incrementa, y (b) la proporción exenta del ingreso es más grande. Como puede observarse, con este subsidio también se redujo la distorsión que provoca la exención de ciertos rubros de ingreso (prestaciones, gratificaciones, etc.) en la estructura de pagos de las empresas.

Tabla 3

TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A LAS EMPRESAS EN MÉXICO

Año	Tasas del ISR
1986	42.00
1987 ^a	40.60
1988 ^a	39.20
1989	37.00
1990	36.00
1991	35.00
1992	35.00
1993 ^b	34.75
1994-96	34.00

Fuente: Ley del ISR (varios años).

^a Tasa combinada de aplicar las dos bases existentes en 1987 y 1988.

^b La tasa corresponde al promedio ponderado de hacer retroactiva la reducción de la tasa a 34% a partir del 1º de octubre de 1993.

Tabla 4

TASA MARGINAL MÁXIMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAS FÍSICAS

Año	Tasa MM del ISR
1986	60.5
1987	55
1988	50
1989	40
1990-1996	35

Fuente: Ley del ISR (varios años).

Adicionalmente, a partir de 1993 se estableció una bonificación fiscal al salario para los trabajadores de menores ingresos, que es recibida en efectivo y acreditada por el empleador contra cualquier impuesto federal a su cargo.

Tabla 5

TASA IMPOSITIVA PROMEDIO INGRESO PERSONAL

Ingreso Anual (dólares)	1988	1989	1990	1991 ^a	1992 ^b	1993 ^c	1994 ^d
1671	1.80	0.78	0.78	0.00	0.00	-2.71	-11.31
2000	3.15	2.24	2.17	0.00	0.00	-1.96	-8.17
3000	6.54	5.14	5.02	1.00	1.57	0.33	-2.38
5000	13.01	10.28	9.81	5.11	5.58	4.76	3.93
6500	16.86	14.26	13.83	7.52	7.66	6.74	6.52
10000	23.21	22.24	21.06	15.65	13.50	12.23	11.86
20000	33.76	32.69	28.03	24.40	20.33	19.48	19.23
30000	36.90	35.15	29.42	26.15	22.04	21.37	21.17
40000	41.81	38.85	31.52	29.40	25.75	24.99	24.77
100000	46.72	39.87	33.61	32.76	31.29	30.91	30.80

Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

^a Incluye el subsidio fiscal y el ajuste trimestral por inflación; ^b Incluye el efecto de aplicar 75% del subsidio fiscal; ^c incluye el efecto de aplicar el 75% del subsidio fiscal y el efecto del nuevo crédito fiscal en el último trimestre del año; ^d Incluye el efecto del subsidio fiscal aplicando una tarifa del impuesto con 75% del subsidio y el efecto del nuevo crédito fiscal y su ajuste por inflación.

5. Aumento de la base tributaria

Para evitar que la reducción en la carga fiscal se tradujera en una disminución en la recaudación que pudiera desequilibrar las finanzas públicas, fue necesario ampliar la base tributaria del sistema. Para ello se instrumentaron medidas tendientes a reducir la evasión y elusión fiscales, a través de la incorporación del sector informal al padrón de contribuyentes y la aplicación de instrumentos de control.

Entre las diversas medidas implementadas destaca por su gran capacidad recaudatoria y su contribución a mejorar la eficiencia y control del sistema, la introducción del Impuesto al Activo (IA) en 1989. El IA se diseñó como un pago mínimo en un ejercicio, para los contribuyentes que, a través de la manipulación contable de la base gravable o a través del uso de precios de transferencia, interna o internacionalmente, presentaban utilidades nulas o pérdidas recurrentes. Dicho pago representa un anticipo respecto del ISR que se pagará en periodos en que la empresa tenga utilidades que le permitan recuperar sus pérdidas y mantener la rentabilidad promedio mínima exigible a una inversión.

La base para el pago del IA son los activos de las empresas. La tasa que inicialmente se cobró fue 2%. Esta tasa correspondía al impuesto que pagaría una empresa con un rendimiento real anual sobre sus activos totales de 5.7%. A partir de 1995, se redujo la tasa a 1.8%, que equivale a aplicar la tasa de 34% del ISR a un rendimiento real de 5.3% sobre el total de los activos. Cabe señalar, que la ley del IA contiene disposiciones que aplazan su efecto sobre las empresas de reciente creación, las que realizan actividades que presentan una significativa fluctuación en sus utilidades, y sobre las inversiones que exigen largos periodos de maduración.

Otras disposiciones conducentes a reducir el nivel de incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes consistieron en la eliminación de regímenes especiales, en limitar las deducciones empresariales que se prestaban a abusos y en elevar las penas por delitos fiscales.³

6. Reestructuración de la coordinación fiscal con los estados

En 1980, cuando se sustituyó el ISIM por el IVA, se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Su conformación se basó en el principio de que se gana eficiencia al administrar a nivel federal el cobro de impuestos sobre factores de alta movilidad, como son el trabajo y el capital. Con este criterio, la coordinación fiscal tuvo hasta 1989 la única función de resarcir a las entidades por los ingresos no percibidos como consecuencia de la reestructuración de la imposición indirecta.

En 1990 se reformó la mecánica de distribución de las participaciones, bajo el argumento de que era necesario que éstas no sólo fueran resarcitorias, sino que también fueran redistributivas. De este modo se modificó la composición del fondo de recursos distribuibles a las entidades federativas para quedar integrado en tres partes: 45.17% distribuido en proporción directa al número de habitantes; 45.17%, con base en criterios de actividad económica y la restante, en proporción inversa a las dos anteriores. En la sección IV se detallan los inconvenientes que presenta este esquema.

7. Establecimiento de tratados para evitar la doble tributación

Hasta 1985, México era una economía con importantes barreras no arancelarias al comercio, gran dispersión en aranceles e importantes restricciones a la inversión extranjera. Ello implicaba que en ese momento las reducciones en las tasas de retención al movimiento de capitales, derivados de la firma de tratados internacionales, no se hubieran traducido en un incremento significativo de la inversión y sí, por el contrario, en una pérdida recaudatoria.

³ Cabe señalar que entre 1929 y 1988 se procesaron únicamente dos casos por delitos fiscales, mientras que entre 1989 y 1992 se procesaron 380.

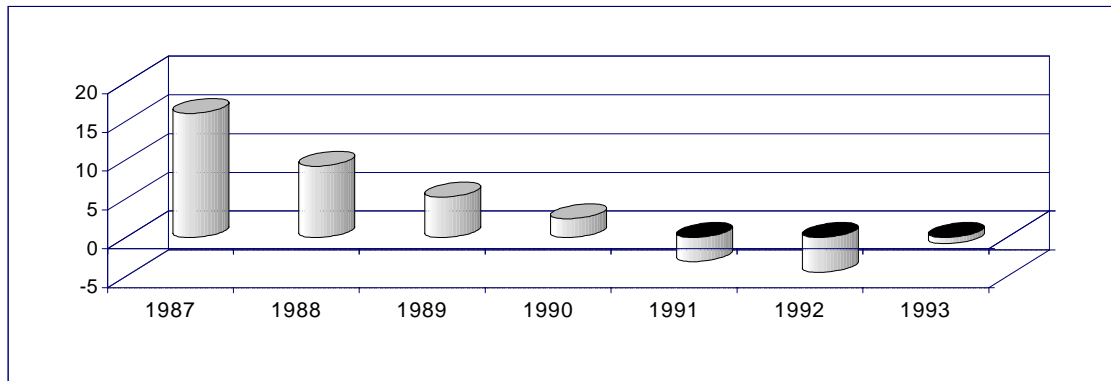
Desde entonces las condiciones han cambiado. La apertura al exterior, la desregulación de mercados y la privatización de un gran número de empresas propiciaron que México se convirtiera en uno de los principales destinos de la inversión extranjera entre los mercados emergentes. En este contexto, se consideró que los tratados para evitar la doble tributación, al reducir el costo del capital de las empresas que operan en México, se convertirían en un elemento complementario para fomentar una mayor inversión, y que la pérdida recaudatoria en el corto plazo derivada de su suscripción, se compensaría al lograrse un mayor crecimiento económico.

En 1989 México inicia los primeros contactos en materia de convenios para evitar la doble tributación internacional. A la fecha se han firmado acuerdos con 18 países, se han concluido negociaciones con 4 y se negocia con 7 más. Se tienen convenios en vigor con Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Suecia, Dinamarca, Ecuador, España, Italia, Japón, Reino Unido y Suiza, entre otros.

8. Resultados globales de las reformas emprendidas en los últimos años

Con las acciones emprendidas para mejorar el desempeño del sistema fiscal mexicano se lograron resultados muy importantes. Los ingresos tributarios no petroleros pasaron de 8.69 a 9.96% del PIB en el periodo comprendido entre 1988 y 1993, aun cuando las tasas impositivas disminuyeron para casi todos los gravámenes. Aunado a ello, el estricto control sobre el gasto público permitió revertir un déficit presupuestal del 16% del PIB en 1987 en un superávit de 0.7% del PIB para 1993, sin considerar los ingresos por privatizaciones.

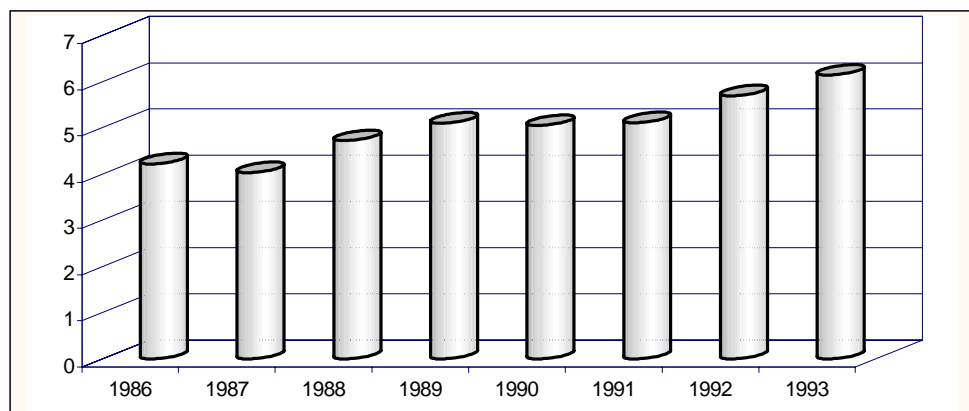
Gráfica 10
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PRESUPUESTAL
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La introducción del IA condujo a un incremento real en la recaudación del impuesto sobre la renta de más de 8% en 1989, aun cuando se estimaba que las reformas al ISR por sí solas hubieran provocado una caída recaudatoria de 1 punto porcentual del PIB. Lo anterior muestra la naturaleza fundamentalmente de control del IA.

Gráfica 11
RECAUDACIÓN DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

El esfuerzo por incrementar la recaudación por la vía del aumento en la base tributaria (la cual en su momento permitió reducciones adicionales en las tasas impositivas), se tradujo en un aumento de 167% en el registro de empresas y personas físicas con actividades empresariales entre 1988 y 1993, mientras el registro de asalariados se incrementó a una tasa promedio anual de 4.6%. Ello implica que en el período de referencia 5.52 millones de contribuyentes que antes no formaban parte del padrón fiscal, fueron incorporados, lo que hizo más equitativo al sistema fiscal.

Tabla 6
NÚMERO DE CONTRIBUYENTES
(Millones)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Empresas	0.20	0.32	0.33	0.33	0.35	0.35
Personas Físicas con Actividad Empresarial	1.45	1.60	2.74	3.04	4.46	4.06
Empleados	11.13	11.87	12.69	13.60	13.94	13.89
Total	12.78	13.79	16.76	16.97	18.75	18.30

Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

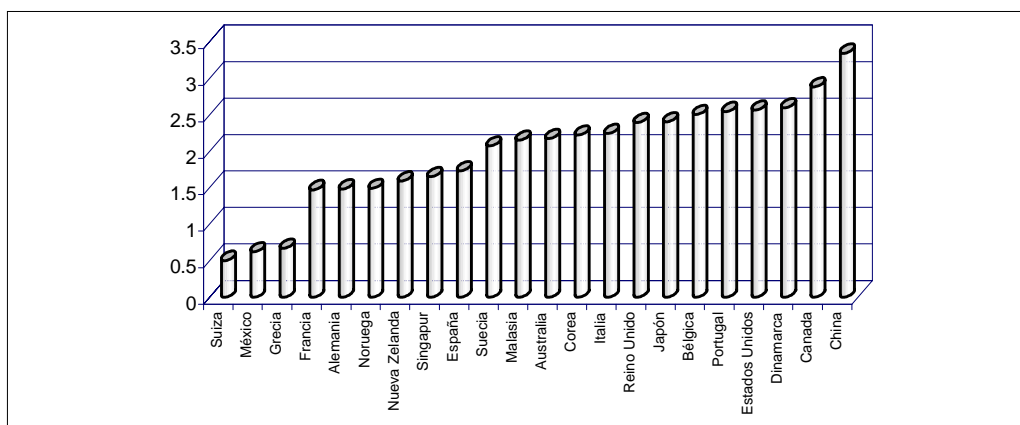
La administración fiscal también mejoró. Los resultados no sólo se percibieron en el incremento de la recaudación, sino también en la presencia fiscal y en la reducción de costos administrativos. El número de auditorías se incrementó en 265,863 entre 1988 y 1993. Además, la efectividad de las auditorías aumentó notablemente, ya que en 1993 el 90% de éstas arrojaron resultados en favor del fisco, mientras que en 1988 sólo lo hicieron el 13%. La mejoría en la administración fiscal se vio reflejada en un incremento sustancial en la razón beneficio-costos del proceso de auditoría. Mientras en 1988 cada peso gastado en revisiones arrojaba 4 pesos de recaudación, en 1993 la relación fue de 1 a 46.

9. Comparación Internacional

Como consecuencia de la eliminación de impuestos y de la reducción de tasas impositivas, el gravamen efectivo al rendimiento de las inversiones en México se redujo considerablemente. Esto resultó en una carga fiscal efectiva considerablemente inferior a la que prevalece en la mayoría de los países de la OECD.

Con información hasta 1993, se presenta a continuación un comparativo de las tasas efectivas en distintos países, medida ésta como la diferencia entre el rendimiento bruto que generan las empresas antes de impuestos y el rendimiento neto que reciben los accionistas. Este indicador permite evaluar el gravamen que se impone de manera integral a los accionistas y a las empresas.

Gráfica 12
TASAS IMPOSITIVAS EFECTIVAS AL RENDIMIENTO DE LA INVERSIÓN:
INVERSIONISTAS Y EMPRESAS
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Tecnológico Autónomo de México (1997) con datos de la OECD.
Metodología empleada: King y Fullerton (1984).

Al margen de la integración fiscal y de la reducción en las tasas impositivas, debe tenerse presente que existen otros elementos adicionales que favorecen la competitividad del sistema fiscal mexicano, como es el caso de la indización y de la deducción inmediata de las inversiones.

III. La crisis cambiaria de 1994

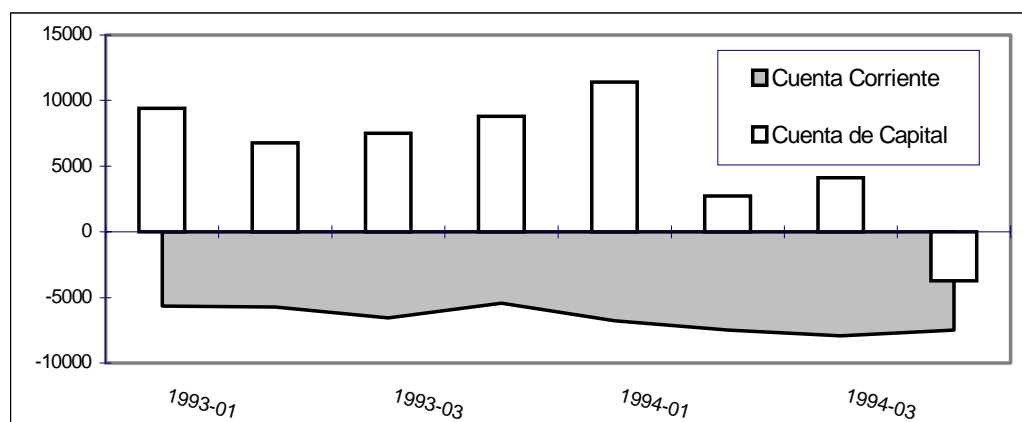
A. El inicio de la crisis y las medidas tomadas para restablecer la estabilidad macroeconómica

Hasta finales de 1993 el panorama macroeconómico de México era optimista: las finanzas públicas estaban equilibradas; los niveles de deuda pública habían seguido una trayectoria descendente; se había avanzado de manera decidida en la privatización de empresas públicas y en la desregulación; y, finalmente, se incrementaba la productividad.

Aunque se cuestionaba la capacidad de sostener el elevado déficit en cuenta corriente ante un crecimiento económico relativamente moderado, se anticipaba que ello podría corregirse gradualmente. Lo anterior, debido a que las exportaciones no petroleras mostraban un fuerte dinamismo y la productividad crecía a tasas mayores que las de nuestros socios comerciales. Ambos aspectos se combinaban con crecientes flujos de capital, que permitían financiar el déficit en cuenta corriente y acumular reservas internacionales (ver gráfica 13).

Sin embargo, a partir de enero de 1994 el país experimentó una secuencia de acontecimientos adversos que propiciaron un creciente clima de incertidumbre, como fueron los fenómenos de carácter político y el alza continua, y por encima de lo previsto, en las tasas de interés en los Estados Unidos.

Gráfica 13
BALANZA DE PAGOS
 (Millones de dólares)



Fuente: SHCP.

En su momento, estos eventos adversos fueron percibidos como de carácter transitorio, por lo que se consideró que una estrategia de ajuste gradual permitiría mitigar su incidencia sobre el desempeño de la economía. La emisión de deuda interna de corto plazo denominada en dólares (Tesobonos), constituyó un instrumento que permitió disminuir las presiones sobre el peso, llegando a acumular obligaciones por 13 mil millones de dólares a finales de 1994.

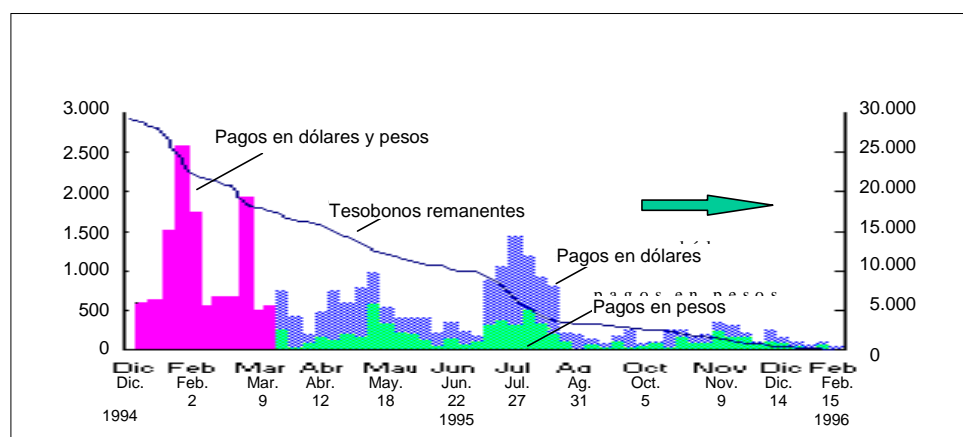
En retrospectiva, es claro que la estrategia resultó insuficiente. Tanto la incertidumbre política como el alza de las tasas de interés internacionales se intensificaron a lo largo del año. Lo que parecían choques transitorios, adquirieron permanencia y minaron, en un periodo relativamente corto, el margen de maniobra con el que se contaba.

En diciembre de 1994 se experimentó un ataque especulativo que redujo el nivel de reservas internacionales de 17.000 a 6.000 millones de dólares y llevó al tipo de cambio a una depreciación cercana al 100%.

Frente a estas circunstancias, resultó urgente instrumentar un programa de ajuste, a fin de corregir los desequilibrios y recobrar la estabilidad de los mercados. Para tener éxito, el plan de ajuste debía estar respaldado en un paquete de apoyo que permitiera estabilizar los mercados financieros.

Los inversionistas temían que México no tendría los recursos para pagar sus obligaciones inmediatas en moneda extranjera, tanto públicas como privadas. Con el fin de dar una idea de los montos involucrados, en el primer trimestre de 1995, cabe señalar que se hicieron pagos de alrededor de 12.9 mil millones de dólares, de los cuales 5.9 mil millones de dólares correspondieron a amortizaciones de Tesobonos, 3.4 mil millones de dólares de deuda externa del sector público, 2.5 mil millones de dólares de pasivos externos de los bancos y 1.2 mil millones de dólares de deuda externa de las empresas.

Gráfica 14
AMORTIZACIÓN DE TESOBONOS
(Millones de dólares)



Fuente: Banco de México.

Con el apoyo de organismos multilaterales y gobiernos extranjeros, se constituyó un fondo para la estabilización de nuestra moneda por más de 50,000 millones de dólares que permitió hacer frente a las obligaciones de corto plazo denominadas en dólares, y funcionó como una pieza clave en la estrategia para reconquistar la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Tabla 7
COMPOSICIÓN DEL PAQUETE FINANCIERO
(Millones de dólares)

Origen de los Recursos	Recursos Disponibles	Utilización de Recursos (enero-septiembre 1996)	
		Gobierno Federal	Banco de México
Tesoro de los EE.UU.	20.000	10.500	2.000
Fondo Monetario Internacional	17.750	0	11.385.3
Banco Internacional de Pagos	10.000	0	0
Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo	2.764	982	0
Total	50.514	11.482	13.385

Fuente: Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP.

Con el respaldo de los recursos del paquete de apoyo, se puso en marcha el programa de ajuste, que perseguía tres objetivos fundamentales: (1) elevar el ahorro interno mediante un ajuste en materia impositiva y una reducción selectiva del gasto; (2) estabilizar los mercados financieros mediante una política monetaria restrictiva; (3) atender el problema de sobreendeudamiento del sector privado.

La política fiscal se centró en incrementar el ahorro público. Esta tarea fue fundamental para compensar parcialmente la salida de capitales, prevenir una depreciación adicional de la moneda y contener el incremento de las tasas de interés. Asimismo, el incremento en el ahorro público generó los espacios necesarios para absorber los recursos que se anticipaba habrían de destinarse al

apuntalamiento del sistema financiero y a mitigar los efectos de la crisis entre los sectores más vulnerables de la población.

La necesidad de incrementar el ahorro público se enmarcaba en un contexto especialmente adverso, pues se anticipaba una fuerte caída de la producción y del consumo que, aunado a las enormes pérdidas cambiarias registradas por las empresas, hacían prever un desplome de los ingresos tributarios.

En materia de gasto, se mantuvo la disciplina del mismo para incrementar el superávit primario a 4.4% del PIB. En 1995 se contrajo el gasto primario en 1.3 puntos porcentuales del PIB, pero manteniéndose los programas sociales. La principal contracción del gasto se concentró en las erogaciones corrientes y en la suspensión temporal de los proyectos de inversión. Sólo se dio prioridad aquellos que ya estaban en ejecución y los que generaran empleos.

Con el fin de fortalecer los ingresos públicos, se incrementó la tasa general del IVA de 10 a 15%, a la vez que se aplicó un fuerte incremento real a los precios y tarifas de los bienes y servicios suministrados por el sector público, en particular a las gasolineras. El anuncio de estas medidas, junto con el resto del paquete de ajuste, tuvo un efecto muy favorable sobre las expectativas.

Por su parte, la política monetaria se manejó de manera consistente con los objetivos del programa, promoviendo la estabilidad de precios. Para ello, se estableció un límite sumamente restringido al crecimiento del crédito primario neto durante 1995. Asimismo, se adoptó un régimen de libre flotación cambiaria que contribuyó a restablecer el equilibrio en los mercados.

B. El programa de rescate financiero y las medidas tendientes a acelerar la recuperación

La crisis que experimentó México afectó de manera muy importante al sector bancario. La liberalización de los mercados financieros hacia finales de los ochenta y principios de los noventa condujo a un *boom* crediticio, haciendo mucho más vulnerable la situación de los acreditados con la banca, en comparación a crisis anteriores y generando un impacto mucho más profundo. Poco tiempo después del estallido de la crisis, se registraron aumentos substanciales en la cartera vencida de los bancos, así como caídas significativas en sus niveles de capitalización.

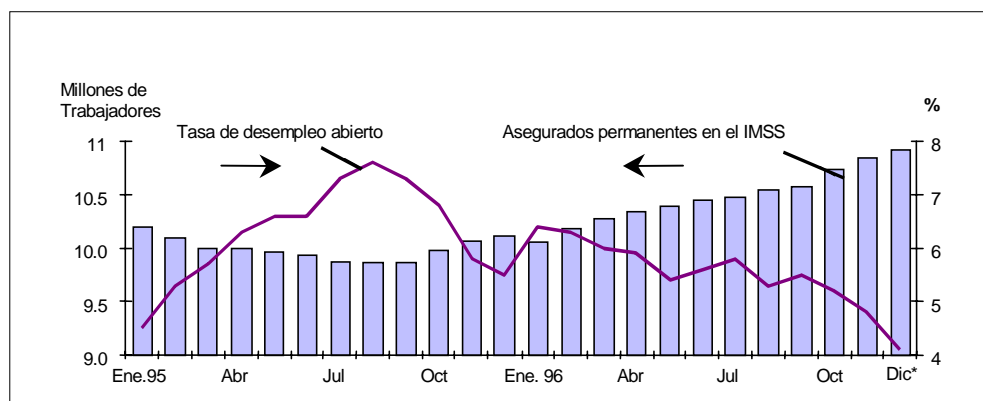
Para evitar el colapso del sistema financiero, el Gobierno y el Banco Central instrumentaron una serie de programas de apoyo al sector financiero. Los objetivos de estos programas fueron: (1) apoyar a las familias y a las empresas para que pudieran hacer frente a sus obligaciones financieras; (2) mantener la confianza del público en las instituciones de crédito; y (3) disminuir el riesgo del propio sistema bancario.

Los costos del apoyo al sistema bancario, se comparten entre el Gobierno Federal y los accionistas bancarios. Dichos costos se distribuyen a lo largo de 30 años, graduando el impacto sobre las finanzas públicas.

Diez meses después de haber puesto en marcha el programa de ajuste se registraron avances significativos en los principales indicadores financieros. La volatilidad en el tipo de cambio se redujo significativamente, las expectativas inflacionarias disminuyeron, y consecuentemente las tasas de interés. Se dispuso por completo el riesgo de una corrida contra la moneda, y México regresó a los mercados financieros internacionales. A pesar de este cambio en las expectativas, las familias y las empresas continuaban haciendo frente a los severos efectos de la crisis.

En 1995 la actividad económica se contrajo en 6.2%. La tasa de desempleo abierto se incrementó de 3.3% en diciembre de 1994 a 6.3% al mes de diciembre de 1995, y la inflación superó los niveles de 50% anual. Lo anterior repercutió en el consumo privado, que experimentó una caída de 9.5% en 1995.

Gráfica 15
INDICADORES DE DESEMPLEO



Fuente: IMSS, Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

*Cifras preliminares TDA.

En ese contexto se procedió a reforzar las medidas tendientes a fortalecer el sector real de la economía. Así, en 1996 se transitó de un escenario de administración de la crisis a un proceso de recuperación de la producción y de la capacidad adquisitiva.

La política fiscal persistió en el objetivo de incrementar el ahorro interno, en congruencia con las metas de inflación y de finanzas públicas equilibradas. En esta segunda etapa, se buscó que el ahorro público proviniera de un aumento en la actividad económica y sólo de un menor gasto corriente, dando mayor apoyo a las inversiones de capital.

Para mitigar los efectos de la crisis y del ajuste a las finanzas públicas sobre la población trabajadora y campesina, la política de gasto contempló destinar, durante 1995, recursos para becas de capacitación a trabajadores desempleados; para extender de dos a seis meses la cobertura del Seguro de Enfermedades y Maternidad a los trabajadores que perdieran el empleo; para apoyar el subsidio de productos básicos; y para implantar un programa temporal de empleo en zonas rurales.

En materia impositiva, se establecieron estímulos temporales para la creación de empleos y para el aumento de la inversión. Se aplicó una exención temporal del IA a empresas pequeñas; se permitió la deducción al 100% del monto de las inversiones adicionales que se realizaran en 1996 con respecto a 1995; se otorgó un crédito fiscal a las empresas que emplearan trabajadores por arriba del promedio registrado el año anterior; y se exentó la compra de automóviles nuevos del impuesto especial.

Cabe apuntar que aunque los estímulos fiscales resultan necesarios en un contexto de crisis, éstos suelen beneficiar en mayor grado a ciertos sectores, por lo que distorsionan el sistema impositivo, y por ende las decisiones de los agentes económicos. Además, estas medidas resultan costosas para el Gobierno, pues si bien traen consigo un aumento en la actividad económica, generalmente éste no se traduce en un incremento de los ingresos tributarios⁴. Finalmente, el establecimiento de este tipo de medidas conlleva el riesgo de que no sean revertidas, pues se generan “derechos adquiridos”.

⁴ La experiencia en México muestra que nos encontramos en la parte de pendiente positiva de la curva de Laffer, es decir, una disminución en las tasas impositivas se traducirá en una reducción en la recaudación.

Con base en este criterio, se estableció desde el inicio el carácter transitorio de los estímulos fiscales y se definieron claramente sus objetivos. Con ello se logró, en buena medida, disipar las posibles expectativas de permanencia de estas medidas.

En general, los incentivos fiscales contribuyeron a promover la recuperación de la actividad económica. A partir del segundo trimestre de 1996 comenzó la recuperación de la economía, y aunque los ingresos tributarios no revirtieron su tendencia a la baja sino hasta 1997, el PIB registró un crecimiento de 6.4% en relación al segundo trimestre de 1995, a la vez que descendió la tasa de desempleo abierto.

Frente a estas nuevas circunstancias los estímulos fiscales implementadas en el contexto de la crisis comenzaron a ser revertidos, y los objetivos de perfeccionamiento del sistema tributario fueron retomados.

C. Evolución de la recaudación: la crisis y la recuperación

La severa contracción del producto experimentada durante 1995 se tradujo en una dramática reducción de los ingresos tributarios. Durante los años previos a la crisis, los ingresos tributarios alcanzaron un nivel superior a 11% del PIB. En particular, en 1994 la recaudación de los dos impuestos más importantes, el ISR y el IVA, ascendió a 5.13 y 2.71% del PIB, respectivamente.

Sin embargo, a raíz de la crisis de 1995, la recaudación experimentó una caída que en términos proporcionales fue superior a la contracción del PIB. Los ingresos tributarios se redujeron en 23%; en términos del PIB, pasaron de 11.29 a 9.27%.

Tabla 8
RECAUDACIÓN FEDERAL
(Porcentaje del PIB)

Ingresos					
Año	Tributarios			No Tributarios	Total
	Totales	ISR	IVA		
1992	11.26	5.15	2.71	4.76	16.02
1993	11.40	5.51	2.64	4.03	15.43
1994	11.29	5.13	2.71	4.21	15.50
1995	9.27	4.01	2.82	5.98	15.25
1996	8.88	3.82	2.83	6.55	15.43

Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

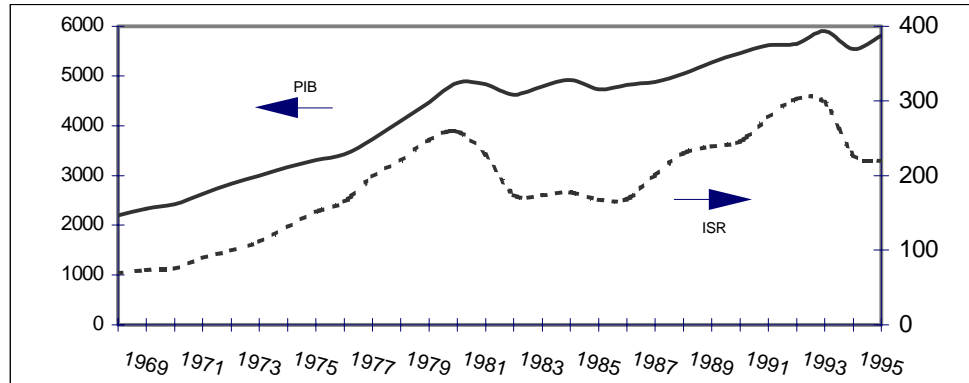
Cabe subrayar que aislando el efecto del cambio en la tasa del IVA, la recaudación por este concepto se redujo en 32%.

La caída más que proporcional en la recaudación se explica en buena medida por la severa contracción del crédito interno durante 1995. La falta de liquidez que se observó en este periodo incentivó a las empresas a solventar obligaciones de corto plazo con recursos fiscales, es decir, con las retenciones del IVA y del ISR de los asalariados.

Sin embargo, este fenómeno es transitorio, de modo que al volver a expandirse el crédito, las empresas dejan de financiarse con impuestos. Al respecto puede comentarse que la evidencia estadística muestra que la recaudación del ISR es procíclica con respecto al PIB, pero que es más sensible a las caídas. En los últimos años, las crisis económicas han estado acompañadas de fuertes incrementos en las tasas de interés y de restricciones crediticias, que presumiblemente se han traducido en reducciones de la recaudación del ISR.

Gráfica 16
ISR-PIB

(Millones de pesos de 1980)

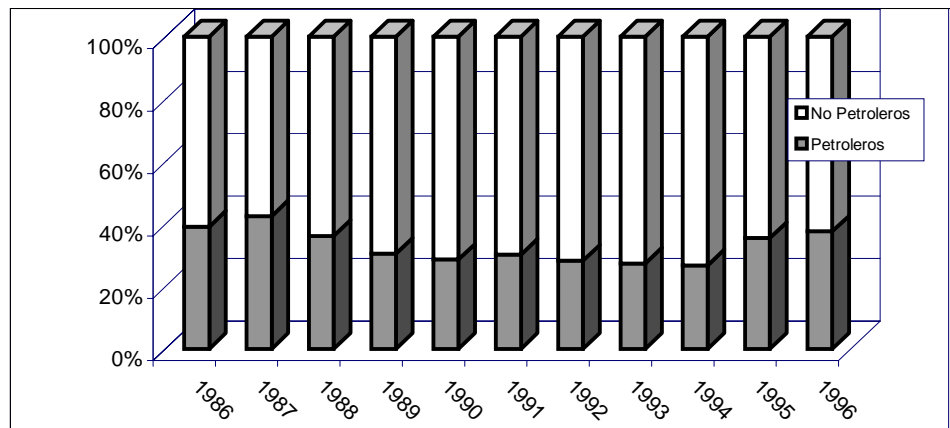


Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

Durante 1996 la economía se recuperó significativamente, alcanzando un crecimiento de 5.1%, pero la recaudación no siguió la misma trayectoria; por el contrario, la recaudación tributaria creció en términos reales apenas 0.8%, mientras que en particular el ISR lo hizo en 0.1%. Este moderado incremento en la recaudación, en un año de gran dinámica económica, se explica por la amortización de las pérdidas en que incurrieron las empresas durante 1995.

Conviene mencionar que pese a la reducción que sufrieron los ingresos tributarios durante 1995 y 1996, se conservó el equilibrio presupuestal. En 1995 se obtuvo un déficit fiscal de 0.01% del PIB explicado en buena medida por el incremento en los ingresos petroleros; por su parte en 1996 el déficit registrado fue de apenas 0.09%.

Gráfica 17
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Para 1997 el contexto es muy diferente. Por una parte, la economía se encuentra en un proceso de consolidación del crecimiento superior a 5%, y, por otra, se ha venido efectuando un esfuerzo fiscalizador muy importante. Todo ello se ha reflejado en un incremento más vigoroso de la recaudación al primer semestre del presente año. A dicho periodo, los ingresos tributarios mostraron un crecimiento de 11.1%, mientras que el ISR y el IVA mostraron incrementos de 12.9 y 9.9%, respectivamente.

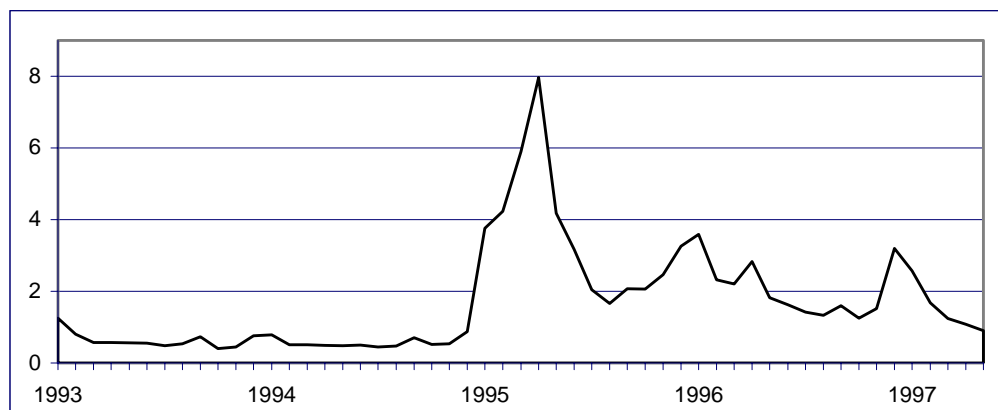
Debe mencionarse que a pesar del incremento en los ingresos, se prevé un déficit fiscal de 0.5% del PIB, como resultado del costo de la reforma al sistema de pensiones.

D. El final de la emergencia económica

Actualmente las perspectivas macroeconómicas de México son favorables. La balanza comercial mostró en 1996 un superávit mayor a 5,000 millones de dólares, que se compara muy favorablemente con un déficit de más de 18,000 millones de dólares en 1994. Las exportaciones se han incrementado en más de 30% y actualmente las importaciones se encuentran por arriba de los niveles registrados antes de la crisis.

Las medidas instrumentadas para acelerar la recuperación permitieron que en 1996 el PIB registrara un crecimiento de 5.1%. Las restricciones monetarias, así como las políticas salariales ordenadas, hicieron posible que la inflación anual se redujera prácticamente a la mitad, al pasar de 51.7% en 1995 a 27.7% en 1996, y que en el primer semestre de 1997 se registre una inflación acumulada inferior a 9%.

Gráfica 18
INFLACIÓN MENSUAL
(En porcentajes)



Fuente: Banco de México.

La disciplina con que se condujo la política fiscal permitió alcanzar el equilibrio en las finanzas públicas, a pesar de la caída de los ingresos tributarios. Lo anterior fue posible, en parte, por el incremento en el precio del petróleo.

Como resultado del apoyo y protección que se ha brindado a deudores y ahorradores, así como de la inyección de capital extranjero, el sistema bancario ha podido restablecer niveles internacionales de capitalización, elevar sus reservas y reducir los porcentajes de cartera vencida.

IV. Retos de la política fiscal

Para el periodo 1997-2000 el programa económico del Gobierno Federal propone alcanzar las siguientes condiciones sobre las que se apoyará el financiamiento del desarrollo del país.⁵

- Estabilidad macroeconómica;
- Sistema financiero eficiente y promotor del ahorro y de la inversión productiva;
- Política de ingreso promotora de la inversión a través de un sistema fiscal eficiente;
- Fortalecimiento de la seguridad social como fuente de ahorro de largo plazo; y
- Uso del ahorro externo como complemento del interno.

La política económica también contempla continuar limitando los egresos a la disponibilidad de recursos estables y permanentes, e incrementar las erogaciones hacia las áreas sociales para alcanzar los siguientes objetivos:

- Promover el crecimiento económico sostenido y de largo plazo;
- Elevar el bienestar de la población; y
- Aumentar la eficiencia, la eficacia y la calidad del gasto público.

⁵ Este programa es denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (PRONAFIDE) y se basa en un documento más amplio, el Plan Nacional de Desarrollo, el cual contiene los objetivos generales de la política económica del Gobierno Federal.

Tabla 9
INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y SOCIALES

	1980	1990	1995
Esperanza de vida al nacer (años)	66.2	70.8	72
Analfabetismo (Porcentaje de la población mayor de 15 años)	9.7	12.6	10.6
Estudiantes por maestro (nivel básico)	39.1	30.5	28.3
Tasa de Mortalidad Infantil (Por cada mil nacidos vivos)	39.9	23.9	15.7
Tasa de Mortalidad (Por cada mil habitantes)	6.5	5.1	4.5
Población con acceso a agua potable (Porcentaje del total)	74.0	79.2	83.5
Vivienda (Miles de moradores) ^a	12.074	16.035	18.174
Con drenaje (Porcentaje de viviendas)	51.0	63.6	74.7
Con electricidad (Porcentaje de viviendas)	74.9	87.5	93.3

Fuente: Informe de Gobierno (Varios años), Presidencia de la República.

^a Datos de 1994.

Este programa establece que el país necesita crecer a una tasa promedio de al menos 5% durante los próximos 4 años para estar en posibilidad de generar cuando menos un millón de empleos anuales. Esto será posible si el cociente de inversión/PIB, actualmente del 22%, aumenta al 25% para el año 2000.

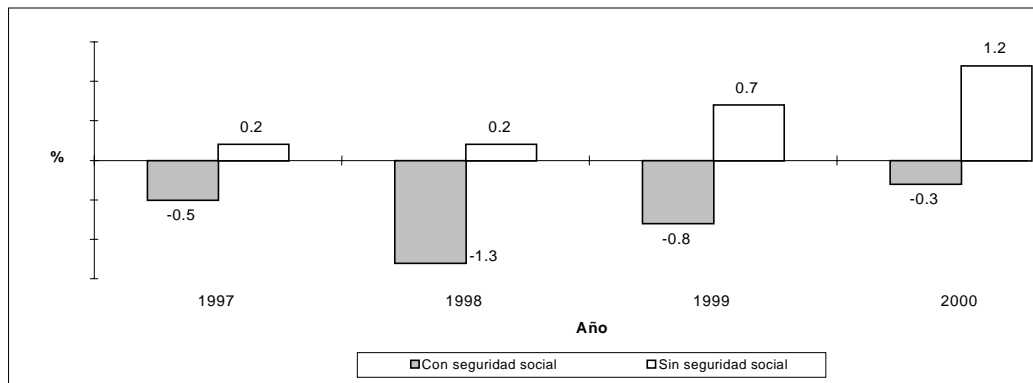
A. La política de gasto

En materia de política de gasto, se espera promover importantes proyectos de infraestructura para ampliar la capacidad productiva del país y asegurar el flujo de ingresos futuros del sector público. Como los recursos fiscales son limitados, el gobierno mexicano deberá, en los próximos años, estudiar la implantación de mecanismos alternativos de financiamiento de la inversión donde participe el sector privado. Esto significará un gran esfuerzo de ahorro para ambos.

Respecto al gobierno, mantener la disciplina del gasto será una condición necesaria para tener finanzas públicas sanas e incrementar el ahorro público (ver gráficas 19, y 20). Esto implicará un considerable esfuerzo fiscal del gobierno, porque para el año 2000 se espera lograr un balance económico cercano al equilibrio al tiempo que se afrontarán los costos de la reforma al sistema de pensiones y el de los programas de saneamiento financiero y de apoyo a deudores, que representarán en conjunto, 2 puntos porcentuales del PIB (ver gráficas 21 y 22).

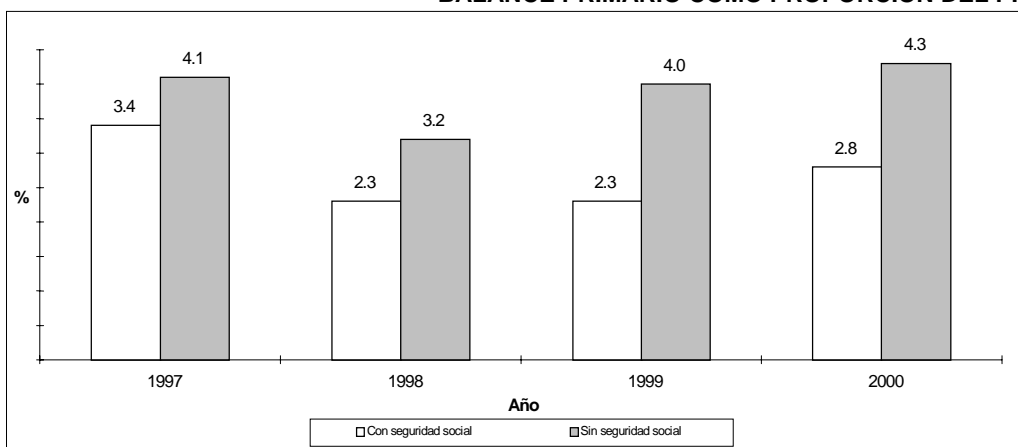
Los requerimientos y las magnitudes de los superavit fiscales varían dependiendo de las circunstancias en las que se encuentran las finanzas públicas. En la pasada década y principios de la actual, cuando el país estaba sobreendeudado, lograr la solidez de las finanzas públicas implicó dirigir esfuerzos hacia la obtención de superávit financieros (ver gráfica 2). Sin embargo, ahora que ha disminuido la presión de la deuda, las finanzas públicas requieren contener las erogaciones al nivel de los ingresos estables y permanentes, presentes y esperados, por lo que podrán justificarse déficit fiscales temporales para impulsar inversión pública que se compense en el futuro con ingresos y genere beneficios sociales una vez concluidas las obras.

Gráfica 19
BALANCE PÚBLICO COMO PROPORCIÓN DEL PIB



Fuente: PRONAFIDE 1997-2000.

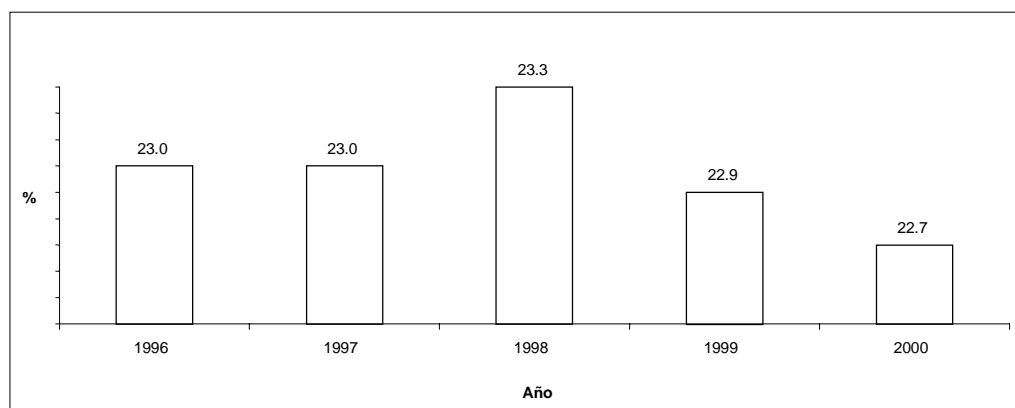
Gráfica 20
BALANCE PRIMARIO COMO PROPORCIÓN DEL PIB



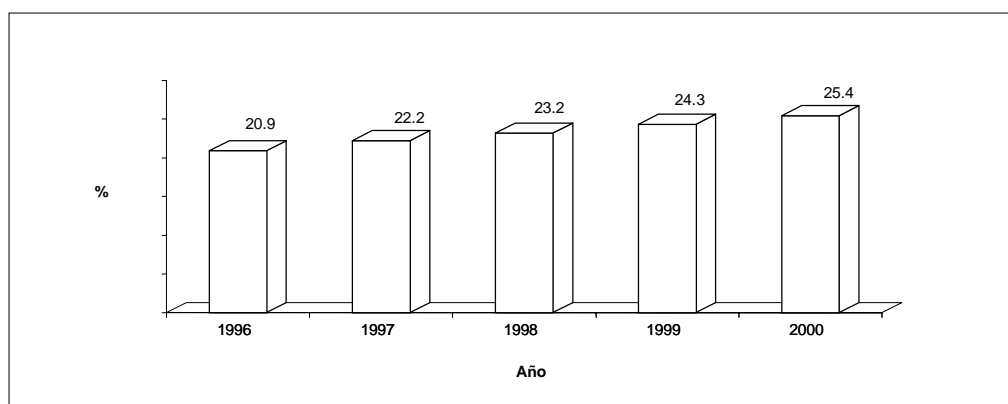
Fuente: PRONAFIDE 1997 - 2000.

Por otro lado, elevar el bienestar de la población y reducir las desigualdades entre los grupos sociales y las regiones geográficas son objetivos que demandarán destinar mayores recursos a los programas de educación, capacitación, seguridad social, salud y vivienda para crear condiciones que eleven permanentemente las capacidades productivas de los individuos, y a la atención de los grupos en pobreza extrema: su disminución requerirá de acciones integrales que rompan el círculo vicioso en que se encuentran. El Gobierno Federal revisará los actuales sistemas de subsidio generalizados para sustituirlos por esquemas que se concentren en identificar y atender a las estratos de población más necesitados, a través de estrategias diferenciadas e integrales.

Gráfica 21

GASTO NETO PAGADO COMO PROPORCIÓN DEL PIB

Gráfica 22

INVERSIÓN TOTAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB

En el contexto de escasez creciente de recursos, se acentúa la necesidad de incorporar, a la discusión sobre el diseño de la política económica, mecanismos que estimulen el uso eficiente del gasto para producir más bienes y servicios de mayor calidad, y la obtención de mejores resultados por parte de las instituciones gubernamentales.

El enfoque microeconómico del gasto, orientado a la obtención de resultados y la eficiencia y la calidad del gasto, busca que los ejecutores cumplan con su misión y devuelvan a los contribuyentes bienes y servicios públicos con mayor valor agregado, los cuales en principio, son financiados con sus aportaciones (Groszyk, 1995).

Dada la complejidad organizacional de las instituciones públicas, la política de gasto debe diseñarse de tal manera que, tomando en cuenta los objetivos macroeconómicos deseados, incluya los incentivos correctos para que las dependencias y entidades públicas alcancen los resultados comprometidos ante la sociedad. Así, se cumplirán las expectativas de los electores, y se incrementará la confianza en la gestión gubernamental.

En México, las crisis padecidas con recurrencia han obligado, a los diseñadores de la política económica, a concentrarse más en las metas de las variables macroeconómicas sin desarrollar los instrumentos de política económica que garanticen elevar el bienestar de las familias de manera equitativa y fomentar la inversión en pequeñas y medianas empresas para estimular su desarrollo.

Armonizar e integrar ambos enfoques es el reto más importante que ha de enfrentar la política económica en los años por venir.

En el futuro, será indispensable centrar la discusión, tanto en el desempeño de los programas gubernamentales como en el de los servidores públicos, y no sólo en las magnitudes de las asignaciones presupuestarias. En este sentido, para los próximos años, deberá consolidarse la reforma presupuestaria iniciada en 1996. La reforma contempla la incorporación, al proceso de elaboración del presupuesto, de una nueva estructura programática que incluye, entre otros aspectos, indicadores de desempeño y una actitud del servicio público hacia la obtención de los resultados que demanda la sociedad: mejorar la calidad y la cantidad de los bienes y servicios públicos. Con los indicadores se dispondrá de información objetiva sobre la eficiencia y eficacia con que se utilizan los recursos fiscales y los resultados que obtienen las instituciones públicas. La reforma al sistema presupuestario, busca desarrollar herramientas para mejorar la toma de decisiones, tanto de los ejecutores como de los evaluadores de la política económica. Una de ellas es la Nueva Estructura Programática. Estas acciones se enmarcan dentro de los esfuerzos por reformar y actualizar el presupuesto por programas mexicano, implantado en 1978 (Chávez, 1997) para convertir al presupuesto en un proceso integral y estratégico para la planeación y la programación. El propósito es convertir la concepción del presupuesto actual, de una visión inercial que concentra la negociación en los insumos, a otra de tipo estratégico que enfatiza en los resultados y en la eficiencia y la calidad del ejercicio del gasto.

La reforma, además, implicará implantar en el mediano plazo, sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño, de costeo de actividades y políticas, y de incentivos y sanciones, así como, adecuar los actuales sistemas de contabilidad, de planeación gubernamental y de normatividad.

Con la reforma, se pretende modificar las relaciones que sostiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el resto de las dependencias y entidades gubernamentales, actualmente basadas en un contexto rígido y procedimental que inhibe la creatividad y la obtención de mejores resultados. Se buscará que los ejecutores de gasto posean mayor capacidad gerencial; y en un contexto de mayor flexibilidad operativa y de autonomía en el marco de un convenio, mejoren el desempeño de las organizaciones que encabezan, y adquieran mayor capacidad y responsabilidad para rendir cuentas (*accountability*).

Finalmente, para contribuir a elevar la eficiencia del gasto público, el país necesitará consolidar en los próximos años, su federalismo fiscal. El federalismo se fortalece cuando el ejercicio de los recursos públicos se delega a las autoridades locales, bajo la hipótesis de que se incrementa la gestión social y se mejora su asignación con base en las prioridades que las comunidades determinan. La descentralización de responsabilidades elimina la duplicidad de esfuerzos y programas de los distintos niveles de gobierno, y permite canalizar mayores recursos a la producción de más bienes y servicios públicos de mayor calidad. Este esfuerzo será exitoso si los gobiernos locales consolidan sus políticas de gasto y tributaria para que sean autosuficientes financieramente, y eviten incurrir en déficit que no puedan cubrir.

B. La política de ingresos

Las reformas tributarias y los cambios administrativos de los próximos años tendrán que atender cuatro aspectos principales. En primer lugar, los cambios tecnológicos y las nuevas formas de hacer negocios, requieren de una administración tributaria autónoma y moderna con personal altamente capacitado. En segundo lugar, se tiene que ajustar la legislación en materia de IVA e ISR, para permitir que el sistema fiscal sea más neutral al eliminar las distorsiones sobre las decisiones de los agentes, así como cerrar las avenidas de evasión que pudieran existir. En tercer lugar, la distribución de la recaudación federal entre los distintos niveles de gobierno, tiene que ser revisada con el fin de que los recursos sean asignados de modo transparente de acuerdo con la actividad económica de los estados. Finalmente, el creciente tamaño de la economía informal se perfila como

uno de los principales problemas del sistema fiscal mexicano. En este sentido, se debe buscar ampliar de forma significativa la base tributaria. Lo anterior, junto con la reducción de la evasión, son condiciones necesarias para reducir las tasas impositivas, sin afectar el presupuesto público.

A continuación se hace una descripción de las áreas en las que se concentrará en el futuro inmediato la labor fiscal.

1. Descentralización de la administración tributaria

El primero de julio de este año se realizó un cambio fundamental en la administración tributaria. El Servicio de Administración Tributaria (SAT) reemplazó a la Subsecretaría de Ingresos en las atribuciones de determinación y recaudación de las distintas contribuciones del ámbito federal.

Con la creación del SAT se pretende llevar a cabo de manera más eficiente las labores de recaudación de contribuciones federales, coordinación fiscal con entidades, representación de la Federación en controversias fiscales, dirección de los servicios aduaneros y participación en la negociación de tratados internacionales en materia fiscal y aduanera, entre otras. Para ello, se está llevando a cabo un programa de reingeniería y modernización de los procesos, sistemas y estructuras.

El SAT ha comenzado a desempeñarse como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), lo que ofrece importantes ventajas para el buen funcionamiento de la administración tributaria. En primer lugar, el SAT es un órgano que cuenta con autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su labor, y autonomía técnica para dictar sus resoluciones, aunque organizacionalmente seguirá dependiendo de la SHCP. Lo anterior permitirá que su funcionamiento se mantenga al margen de consideraciones políticas y que su desempeño no se vea afectado por cambios en el Gobierno.

Por otra parte, al crearse un servicio fiscal de carrera, se busca que los trabajadores del SAT alcancen un alto nivel de profesionalismo y especialización. Adicionalmente, se contará con cursos de capacitación y actualización continua para los trabajadores.

La entrada del SAT ofrece, también, una oportunidad única para mejorar la percepción que el público tiene sobre la transparencia, eficiencia y seriedad de la administración tributaria, lo cual, de resultar exitoso se traducirá en un aumento en el nivel de la recaudación.

En los últimos años se ha generalizado a nivel internacional la descentralización de la administración tributaria. A diferencia de algunos países, en México el SAT no sólo se encarga de la administración tributaria, sino que también tiene peso en las decisiones de política tributaria. Este hecho no representa una reducción de la capacidad del Poder Ejecutivo para diseñar la política de ingresos. Por el contrario, dado que el Poder Ejecutivo, a través de la SHCP, tiene participación en la Junta de Gobierno del SAT, se permitirá aprovechar la experiencia y la capacidad del personal del SAT en el diseño de la política.

2. El IVA

El IVA es quizás el impuesto en que se presentan los mayores niveles de evasión entre los contribuyentes. Existen muchos factores que ayudan a explicar éste fenómeno, entre los que destacan el gran número de tratamientos especiales que se contemplan en el régimen del IVA. Actualmente el sistema fiscal mexicano contempla una lista de artículos y servicios exentos del pago del IVA o que están gravados a tasa cero. Asimismo, todas las operaciones realizadas en la zona fronteriza están gravadas a una tasa general de 10%, mientras que la tasa general en el resto del país es 15%.

En este sentido, una de las reformas que deben ser llevadas a cabo con mayor celeridad es la reducción de las avenidas de evasión que ofrece la coexistencia de tratamientos especiales. Los diferentes tratamientos generan distorsiones que afectan la equidad, neutralidad y eficiencia del sistema fiscal. Evidentemente, la eliminación de los tratamientos preferenciales sería inviable si no se

efectúa acompañada de una compensación a los sectores de la población que se verían desfavorecidos con la medida.

Tabla 10
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE BIENES Y SERVICIOS EXENTOS DEL IVA Y GRAVADOS A TASA CERO

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
Bélgica						0%		Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex
Canadá	0%	0%		0%	0%		0%	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex
Corea										Ex			Ex	Ex
Dinamarca	0%					0%		Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex ^d	Ex
Irlanda			0%	0%				Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex
Japón	0%							Ex	Ex	Ex	Ex			Ex
México	0% ^a	0%	0%	0%	0%		0%	Ex	Ex ^c	Ex	Ex		Ex ^f	Ex
Noruega	0%					0%		Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex
N. Zelanda	0%						0%	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex
Portugal	0%							Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex
R. Unido	0%			0%	0%	0%	0% ^b	Ex	Ex	Ex		Ex	Ex	Ex

Fuente: Organización para la cooperación y el desarrollo económico.

A: Transportación Internacional, **B:** Agricultura, Pesca y Ganadería, **C:** Fertilizantes, **D:** Alimentos Básicos, **E:** Medicamentos, **F:** Periódicos y Revistas, **G:** Metales Preciosos, **H:** Servicios Financieros, **I:** Seguros y Reaseguros, **J:** Atención Médica, **K:** Atención Dental, **L:** Servicios Postales, **M:** Servicios Culturales, **N:** Educación.

^a La porción del servicio vendida fuera de México, en transporte internacional de carga y pasajeros.

^b Oro.

^c Se encuentran exentos los seguros contra riesgos agropecuarios y los seguros de vida, así como las comisiones de agentes que correspondan a tales seguros.

^d Son tasados la transmisión de radio y televisión, el teatro y el cine.

^e Ciertos tipos de entretenimiento público.

Adicionalmente, es necesario instrumentar nuevos y mejores mecanismos de fiscalización del IVA, como el control de facturas de compras y ventas de las grandes empresas, que permite hacer comparaciones con la información declarada por los clientes y proveedores de dichas empresas. Debe apuntarse que este tipo de mecanismos han empezado a operar recientemente en México.

3. El ISR de personas físicas

El régimen del ISR personal debe ser sujeto de una profunda reestructuración. En primer lugar, dado que existen rubros de ingreso exento (por ejemplo, las prestaciones de previsión social), la base gravable es muy reducida y es necesario aplicar tasas marginales relativamente altas, lo que desincentiva el empleo y la acumulación de capital humano. En segundo lugar, existe un problema de equidad debido a que dichos rubros exentos dan como resultado tasas efectivas diferentes para individuos con el mismo ingreso bruto (con una composición diferente entre efectivo y prestaciones).⁶ Finalmente, dado que para los niveles de ingreso más bajos se aplica una bonificación fiscal en efectivo, en periodos de recuperación económica en los que el empleo comienza a recuperarse con la contratación de trabajadores que ganan niveles bajos de salario, los ingresos tributarios se reducen.

Con base lo anterior, actualmente se estudia la posibilidad de introducir un mecanismo que sustituya al actual, sin generar las distorsiones de éste último y con un cálculo más sencillo.

4. Coordinación fiscal

La fórmula con la que actualmente se determinan las participaciones de los estados de la recaudación federal es sin duda susceptible de perfeccionamiento. Los criterios que se aplican para

⁶ El subsidio al salario existente busca aminorar este efecto, como se mencionó en la pág. 18, sección 4.

redistribuir los ingresos federales y resarcir a las entidades pueden modificarse de modo que se logre un mayor apego al espíritu de la coordinación fiscal.

Por una parte, al determinar 45.17% de las participaciones de acuerdo con un criterio de población, se castiga a los estados con mayor PIB per cápita, que generan una parte muy importante de la recaudación federal.

Por otra parte, el 45.17% que se distribuye con un fin resarcitorio se reparte de acuerdo con la recaudación de los impuestos especiales. Este criterio es muy imperfecto porque no establece un vínculo directo con la recaudación proveniente de IVA e ISR (los impuestos más importantes).

El 9.66% restante se aplica de manera inversa a las participaciones per cápita de cada estado, determinadas conforme a los criterios de población y de recaudación de impuestos especiales. De la misma manera que el criterio poblacional, se castiga a los estados que generan más recaudación.

En este sentido, actualmente se evalúa la conveniencia de reformar la fórmula de participaciones, de modo que: (a) se oriente hacia un criterio resarcitorio más vinculado con la recaudación generada en cada estado; y (b) considere que los objetivos de la redistribución, como son el abatimiento de la pobreza y el desarrollo regional, pueden alcanzarse más eficientemente desde el enfoque del gasto público. Por lo tanto, para que sea posible efectuar una reforma que compense a los estados que actualmente no se benefician de la coordinación fiscal, será necesario que el Gobierno Federal y algunos estados soporten costos netos.

5. Economía informal

La regularización de la economía informal se ha convertido en un problema importante. En la actualidad se estima que alrededor del 20% de la población económicamente activa de las áreas urbanas del país se desempeña en el sector informal. A nivel nacional esta cifra puede ser mayor dadas las dificultades que enfrenta la fiscalización en las áreas rurales.⁷

La economía informal como porcentaje del PIB ascendió a 19.82% en 1995.⁸ Por otra parte, los indicadores de trabajadores no incorporados a la seguridad social, muestran que más de un 30% labora en actividades informales. Es por ello que se estima que los ingresos que dejan de percibirse como consecuencia del crecimiento del sector informal, no son despreciables.

Adicionalmente, debe considerarse el malestar que causa sobre los contribuyentes cumplidos la existencia de un sector que compite en forma desleal. En ocasiones, este hecho incide en la evasión.

Por otro lado, la enorme diversidad de las actividades informales y la facilidad con que pueden ser desplazadas de un lugar a otro para su realización, hacen muy compleja la tarea de fiscalización.

Es por ello que actualmente se diseñan esquemas de fiscalización específicos para cada uno de los grupos tradicionalmente considerados como pertenecientes al sector informal. Dichos esquemas parten del supuesto de que para incentivar la regularización de este sector, es necesario, en primer lugar, promover una educación fiscal, dando a conocer las facilidades administrativas que la ley les ofrece en esta materia, así como reconocer la importancia de contribuir a financiar el gasto público.

En segundo lugar, el programa de combate a la economía informal reconoce que en muchos casos es ineficiente e inoperante atacar la informalidad en el último eslabón de la cadena. Es por ello que se estudian medidas de control indirecto que impidan que este sector de la economía pueda realizar trámites o transacciones con otras dependencias del Gobierno o con el sector financiero, sin estar registrados.

⁷ Según el censo de población realizado por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) en 1995, el 40.17% de la población del país reside en comunidades con menos de 15,000 habitantes.

⁸ Estimaciones elaboradas con base en la ecuación de efectivo desarrollada por Tanzi.

V. Conclusiones

La experiencia de México muestra algunas de las causas principales que han frenado el crecimiento y han obstaculizado un mejor nivel de vida de la población: ahorro interno insuficiente e indisciplina fiscal.

A lo largo de la presente década se han implantado reformas estructurales con la finalidad de redefinir y precisar el papel del gobierno en la economía e impulsar el crecimiento económico basado en una mayor participación del sector privado. Se reconoce que el nuevo rol del Gobierno Federal debe orientarse, por un lado, a generar las condiciones de estabilidad de las variables macroeconómicas y, por el otro, a promover esquemas de igualdad de oportunidades para el desarrollo del capital humano, a fomentar las actividades productivas y a regular el funcionamiento de los mercados.

Sólo con un entorno macroeconómico estable puede darse el crecimiento sostenido y de largo plazo que garantice la creación de empleos suficientes y bien remunerados. A diferencia de la antigua concepción paternalista del Estado, que lo ubicaba como el principal promotor del desarrollo nacional, el gobierno mexicano considera que éste puede alcanzarse, a un menor costo, si la sociedad participa activamente.

El sector público debe limitar su participación a fomentar la competitividad de los mercados y a garantizar un mínimo nivel de bienestar a todos los ciudadanos a través de la política social. Desde esta perspectiva, la política económica debe considerar al gasto público como el instrumento a través del cual se llenan los vacíos que deja el sistema de libre competencia por fallas en la distribución de la información o por la falta de rentabilidad privada. Conviene tener

presente que a través del presupuesto se pueden revertir las asignaciones de ingreso indeseables desde el punto de vista social, y también ser el medio por el que se induce a los ejecutores a devolver bienes y servicios públicos con mayor valor agregado a los contribuyentes.

Encontrar el justo medio de la discusión presupuestaria entre las metas macroeconómicas y la visión microeconómica, será el principal reto por alcanzar en el futuro. La evidencia muestra que este es un camino seguro para estar en posibilidad de atender los grandes rezagos de la población, acumulados en los últimos veinte años.

La política tributaria, por su parte, debe asegurar una fuente de ingresos sólida que coadyuve a mantener finanzas públicas sanas. Es por ello que las reformas emprendidas en los últimos años, se han orientado a consolidar un sistema tributario neutral, eficiente y equitativo. Sin embargo, el sistema fiscal mexicano aún presenta problemas que deben ser solucionados en el transcurso de los próximos años, de entre los que destacan algunas distorsiones remanentes en materia de IVA e ISR; la existencia de avenidas de evasión fiscal; el crecimiento del sector informal; la necesidad de mejorar la distribución de los ingresos entre los distintos niveles de gobierno, en función del potencial recaudatorio de los mismos; y la obligación de constituir una administración fiscal moderna y eficiente.

Finalmente, debe decirse que la sociedad y el Gobierno participan en un proceso de continua revisión del sistema impositivo, a fin de mantenerlo actualizado, incorporando los elementos más novedosos para hacerlo cada día más eficiente y atendiendo las demandas de los ciudadanos que reclaman un sistema justo, impulsor de la inversión, y no un sistema que se convierta en un obstáculo para el crecimiento.

VI. Bibliografía

- Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (1995). SHCP.
- Aspe, Pedro (1993). El Camino Mexicano de la Transformación Económica. FCE.
- Criterios Generales de Política Económica 1987-1996. SHCP.
- Chávez Presa, Jorge (1997). 20 años del Presupuesto por Programas en México. Mimeografiado.
- Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (1987). Presidencia de la República.
- Gabriel, Mario (1994). Casos de Éxito en Política de Ingresos y Gastos: La Experiencia Mexicana, 1980-1993. CEPAL. Serie de Política Fiscal. Presentado en el VI Seminario Regional de Política Fiscal.
- Gabriel, Mario y Moreno, Alma Rosa (1993). Evasión Fiscal en México. CEPAL. Serie de Política Fiscal. Presentado en el V Seminario Regional de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste.
- Gil, Francisco (1993). Política Fiscal y Administración Tributaria. La Experiencia de México. Banco Interamericano de Desarrollo. Presentado en el Seminario sobre la Tributación en América Latina y el Caribe: Logros y Perspectivas.
- Gil, Francisco y Ramos, Raúl (1988). "Lecciones desde México", Inflación y Estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México. El Trimestre Económico, FCE.
- Groszyk, Walter (1995). Implementation of the Government Performance Results Act of 1993. PUMA-OCDE.
- Pacto de Solidaridad Económica (1987). Presidencia de la República.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995). Presidencia de la República.
- Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (1995). SHCP.
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (1997). SHCP.



Serie

política fiscal

Números publicados

- 1 Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina (LC/L.489), 1989.
- 2 América Latina: la política fiscal en los años ochenta (LC-/L.- 490), 1989.
- 3 La política fiscal en América Latina: tópicos de investigación (LC/L.529), 1989.
- 4 El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987 (LC/L.563), 1990.
- 5 Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986" (LC/L.567), 1990.
- 6 Ajuste macroeconómico y finanzas públicas Chile: 1982-1988 (LC/L.566), 1990.
- 7 La política fiscal y los shocks externos (LC/L.568), 1990.
- 8 El déficit del sector público y la política fiscal en Uruguay (período 1978-1987) (LC/L.579), 1990.
- 9 Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1), 1991.
- 10 El déficit del sector público y la política fiscal en México (1980-1989) (LC/L.622), 1991.
- 11 Determinantes del déficit y política fiscal en el Ecuador (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1), 1991.
- 12 El déficit del sector público y la política fiscal en Argentina (1978-1987) (LC/L.625), 1991.
- 13 El déficit público y la política fiscal en Venezuela (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1), 1991.
- 14 O deficit do setor publico e a politica fiscal no Brasil, 1980-1988 (LC/L.636), 1991.
- 15 Casos de exito na política fiscal brasileira (LC/L.641), 1991.
- 16 La política fiscal en Colombia (LC/L.642), 1991.
- 17 Lecciones de la política fiscal colombiana (LC/L.643), 1991.
- 18 Orientaciones para la armonización de los impuestos internos sobre bienes y servicios en el Mercosur (LC/L.646), 1995.
- 19 El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989 (LC/L.647), 1991.
- 20 El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990 (LC/L.648), 1991.
- 21 Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile (LC/L.649), 1991.
- 22 El déficit del sector público consolidado con el banco central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989 (LC/L.650), 1991.
- 23 Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990 (LC/L.651), 1991.
- 24 El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989 (LC/L.654), 1991.
- 25 El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987) (LC/L.659), 1991.
- 26 El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990 (LC/L.660), 1991.
- 27 Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989) (LC/L.661), 1991.
- 28 O deficit quase-fiscal brasileiro na decada de 80 (LC/L.662), 1992.
- 29 El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990 (LC/L.719), 1992.
- 30 Reforma fiscal provincial en Argentina: el caso de Mendoza, 1987-1991 (LC/L.741), 1993
- 31 La política fiscal en Chile: 1985-1991 (LC/L.742), 1993.

- 32 Política fiscal, equilibrio macroeconómico y distribución del ingreso en Venezuela: 1985-1991 (LC/L.745), 1993.
- 33 Incidencia macroeconómica y distributiva de la política fiscal en Colombia: 1986-1990 (LC/L.746), 1993.
- 34 La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica: 1986-1990 (LC/L.750), 1993.
- 35 La política fiscal en Ecuador: 1985-1991 (LC/L.753), 1993.
- 36 Política fiscal, ajuste y redistribución: el caso uruguayo, 1985-1991 (LC/L.759), 1993.
- 37 La armonización tributaria en el Mercosur (LC/L.785), 1993.
- 38 Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties a focus on Latin America (LC/L.786), 1993.
- 39 La evasión tributaria (LC/L.787), 1993.
- 40 Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1978-1992 (LC/L.788), 1993.
- 41 Evasión fiscal en México (LC/L.789), 1993.
- 42 Mensuração da economia informal e da evasão fiscal no Brasil (LC/L.790), 1993.
- 43 Evasão fiscal e ausência de risco no Brasil (LC/L.791), 1993.
- 44 Descentralización fiscal: marco conceptual (LC/L.793), 1993.
- 45 Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino (LC/L.794), 1993.
- 46 Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza (LC/L.795), 1993.
- 47 Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina) (LC/L.796), 1993.
- 48 Fiscal decentralization in selected industrial countries (LC/L.797), 1993.
- 49 Descentralización fiscal: el caso colombiano (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1), 1993.
- 50 La evasión en el sistema de seguridad social argentino (LC/L.802), 1993.
- 51 Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social no Brasil 52. (LC/L.803), 1993.
- 52 Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica (LC/L.817), 1994.
- 53 Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual (LC/L.818), 1994.
- 54 Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en Argentina (LC/L.826), 1994.
- 55 A evasão fiscal na área aduaneira o caso brasileiro (LC/L.827), 1994.
- 56 La modernización y fiscalización aduanera colombiana y el control a la evasión fiscal (LC/L.828), 1994.
- 57 Descentralización fiscal: el caso de Chile (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1), 1994.
- 58 Descentralización fiscal: el caso de la municipalidad de Concepción, Región del Bio Bio, Chile (LC/L.824), 1994.
- 59 Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul (LC/L.825), 1994.
- 60 Descentralización fiscal en Venezuela (LC/L.831), 1994.
- 61 Descentralização fiscal na America Latina: estudo de caso do Brasil (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1), 1994.
- 62 La descentralización financiera: la experiencia cubana (LC/L. 860), 1994.
- 63 Descentralización fiscal en Nicaragua (LC/L.866), 1994.
- 64 Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica (LC/L.888), 1995.
- 65 Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992 (LC/L.889), 1995.
- 66 Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993 (LC/L.890), 1995.
- 67 Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993 (LC/L.891), 1995.

- 68 Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993 (LC/L.892), 1995.
- 69 Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993 (LC/L.893), 1995.
- 70 Experiencias sobre la política fiscal en Bolivia: 1980-1993 (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1), 1995.
- 71 Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992 (LC/L.913), 1995.
- 72 Descentralización fiscal en Bolivia (LC/L.916), 1995.
- 73 Características del mercado de crédito territorial y determinantes de la demanda: el caso colombiano (LC/L.917), 1995.
- 74 Descentralización político-financiera en Francia (LC/L.918), 1995.
- 75 Estabilización, tipo de cambio real e ingresos fiscales (LC/L.941), 1996.
- 76 Estimación de la evasión en el IVA en Chile: 1980-1993 (LC/L.942), 1996.
- 77 Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos (LC/L.943), 1996.
- 78 Incidencia impositiva y asignación de recursos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina (LC/L.945), 1996.
- 79 Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal (LC/L.951), 1996.
- 80 Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso (LC/L.952), 1996.
- 81 Distribución del ingreso: el papel del gasto público social (LC/L.953), 1996.
- 82 Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos (LC/L.954), 1996.
- 83 Estudio de incidencia presupuestaria: el caso de Chile (LC/L.955), 1996.
- 84 Seminario internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política (LC/L.967), 1996.
- 85 Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: 86.práctica y principales desafíos (LC/L.968), 1996.
- 86 El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano (LC/L.969), 1996.
- 87 Descentralización fiscal y política macroeconómica (LC/L.970), 1996.
- 88 Las transferencias intergubernamentales y la equidad redistributiva: el caso argentino (LC/L.977), 1996.
- 89 La asignación de funciones a nivel local en Argentina: el caso del municipio de Santiago del Estero (LC/L.979), 1996.
- 90 Descentralización fiscal: el caso del Ecuador (LC/L.980), 1996.
- 91 Descentralización fiscal: el caso paraguayo (LC/L. 981), 1996.
- 92 Descentralización fiscal: el caso de Perú (LC/L. 1010), 1997.
- 93 Os estados e a descentralização no Brasil (LC/L.1011), 1997.
- 94 Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela (LC/L.1012), 1997.
- 95 La magnitud e incidencia del gasto público en Colombia (LC/L.1021), 1997.
- 96 Incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos: guía metodológica. Una aplicación al caso ecuatoriano (LC/L.1026), 1997.
- 97 Incidencia del gasto público en Ecuador (LC/L.1027), 1997.
- 98 Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo (LC/L.1028-P), Numero de venta: S.00.II.G.16 (US.\$10.0) (este título reemplaza al publicado anteriormente), 2000. [www](#)
- 99 Cuantificación y focalización del gasto social: el caso de Panamá (LC/L. 1029), 1997.
- 100 Descentralización de los recursos hacia los gobiernos regionales en Chile (LC/L.1086), 1997.
- 101 Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile (LC/L.1087), enero, 1998.
- 102 Descentralización y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales de Chile (LC/L.1098), enero, 1998.

- 103 Non-tax revenue of subnational governments: The theoretical background, experience from the international perspective and ecomendations (LC/L.1089), enero, 1998.
- 104 Coordination of macroeconomic policy and fiscal decentralization (LC/L.1090) , enero, 1998.
- 105 Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems (LC/L.1091), enero, 1998.
- 106 La descentralización fiscal en México (LC/L.1138), enero, 1998.
- 107 Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el itsmo centroamericano (LC/L.1139), enero, 1998. **www**
- 108 Crisis bancarias: Causas, costos, duración, efectos y opciones de política (LC/L.1324-P), Número de Venta: S.00.II.G.8 (US\$10.0), 2000. **www**
- 109 Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe (LC/L.1336-P), Número de Venta: S.00.II.G.15 (US\$10.0), 2000. **www**
- 110 Reformas das instituições fiscais: Reflexões sobre o caso de Brasil (LC/L.1366-P), Número de Venta: S.00.II.G.36 (US\$10.0), 2000 **www**
- 111 El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma (LC/L.1322-P), Número de Venta: S.00.II.G.41 (US\$10.0), 2000. **www**
- 112 Logros y retos de las finanzas públicas en México (LC/L.1381-P), Número de Venta S.00.II.G.56 (US\$10.0), 2000.

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
 - **www** : Disponible en Internet: <http://www/eclac.cl>

Nombre:
Domicilio:
Código y ciudad:
País:
Tel.:.....Fax:E.mail:.....