

Finanzas públicas para el desarrollo

José Luis Calva
Coordinador

Genaro Aguilar Gutiérrez
Marcela Astudillo Moya
Hilario Barcelata Chávez
José Luis Calva
Fortunato Cuamatzin Bonilla
Mario Di Constanzo A.
Eliseo Díaz González
Mildred Espíndola
Daniel Flores Curiel
Jorge Manjarrez Rivera
Carlos Marichal
Ma. Antonieta Martín Granados
John Mill Ackerman
Eudoxio Morales Flores
César Salazar
Carlos Tello Macías
Jorge Noel Valero Gil

Agenda
para el
desarrollo

Volumen 5

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LX Legislatura, ha acordado participar en coedición refrendando el histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.

**Finanzas públicas
para el desarrollo**



Agenda para el desarrollo

Volumen 5

Agenda para el desarrollo

Globalización y bloques económicos: mitos y realidades

Volumen 1

Desarrollo económico: estrategias exitosas

Volumen 2

México en el mundo: inserción eficiente

Volumen 3

Macroeconomía del crecimiento sostenido

Volumen 4

Finanzas públicas para el desarrollo

Volumen 5

Financiamiento del crecimiento económico

Volumen 6

Política industrial manufacturera

Volumen 7

Política energética

Volumen 8

Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero

Volumen 9

Educación, ciencia, tecnología y competitividad

Volumen 10

Empleo, ingreso y bienestar

Volumen 11

Derechos y políticas sociales

Volumen 12

Políticas de desarrollo regional

Volumen 13

Sustentabilidad y desarrollo ambiental

Volumen 14

Democracia y gobernabilidad

Volumen 15

Finanzas públicas para el desarrollo

José Luis Calva
Coordinador

Genaro Aguilar Gutiérrez, Marcela Astudillo Moya, Hilario Barcelata Chávez, José Luis Calva, Fortunato Cuamatzin Bonilla, Mario Di Constanzo A., Eliseo Díaz González, Mildred Espíndola, Daniel Flores Curiel, Jorge Manjarrez Rivera, Carlos Marichal, Ma. Antonieta Martín Granados, John Mill Ackerman, Eudoxio Morales Flores, César Salazar, Carlos Tello Macías, Jorge Noel Valero Gil

Textos



Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO



2007

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, marzo de 2007

© 2007

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y FOMENTO EDITORIAL

Diseño: Miguel Marín

Formación: Ángela Trujano López / Alógrafo

Apoyo: Arely Torres

Cuidado de edición: Patricia Parada y Patricia Zama

ISBN: 970-32-3532-8 (Obra completa)

ISBN: 970-32-3537-9 (Volumen 5)

© 2007

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor
Diseño de forros, impresión y terminado

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido
de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de
los editores en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso,
de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, México, D.F.



Presentación

Una de las funciones primordiales de la Universidad Nacional Autónoma de México es contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante el análisis de la compleja realidad en que se desenvuelve nuestro país, y la aportación de propuestas razonadas y viables que impulsen la participación de todos los sectores de la sociedad.

La tradición universitaria de "pensar la nación" adquiere en el inicio del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país en los próximos años, con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas del país, tanto públicas como privadas, a participar en el seminario "Agenda del Desarrollo 2006-2020", con el objetivo de realizar un análisis integral de los grandes problemas económicos, sociales y ambientales de México, y proponer soluciones creativas y factibles para establecer políticas públicas que respondan a la compleja realidad actual de nuestro país.

Los trabajos presentados se dividieron en quince seminarios modulares donde participaron académicos provenientes de instituciones tales como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como de las universidades autónomas de Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas; el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, y también de la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre otras.

En estas sesiones, los investigadores expusieron y discutieron sus diagnósticos y propuestas con libertad, independencia y rigor intelectual. Posteriormente, esas ideas fueron estructuradas en conferencias magistrales como parte del Seminario General realizado en el Palacio de Minería, del 22 de mayo al 2 de junio de 2006.

Con la publicación de los trabajos finales en una serie de libros se pretende llevar a un público más amplio los frutos de este ejercicio de reflexión abierta y plural, confiando en que contribuyan al debate nacional sobre el presente y el futuro del país.

La serie está integrada por quince libros agrupados temáticamente. Dada la riqueza de cada una de las propuestas, sólo me refiero a algunos aspectos generales, sobre los que es importante llamar la atención del lector, precisamente, a manera de presentación.

Los tres primeros tomos abordan el análisis económico y político internacional que define el margen de maniobra de nuestro país, para instrumentar una estrategia de desarrollo factible y eficaz. Una inquietud recorrió los trabajos del seminario en este tema: la necesidad de emprender una estrategia alterna, propia, adecuada a las características y necesidades de la realidad mexicana. Resulta claro que México debe cambiar su actitud ante el proceso de globalización, dejar atrás la pasividad ante los fenómenos de la mundialización y adoptar una estrategia más eficiente de inserción en los procesos globales.

La diversidad de las estrategias de desarrollo y de inserción a los procesos globales no está cancelada para ningún país que se lo proponga. Así lo demuestra el caso de China, por citar un ejemplo por demás exitoso. La estrategia de México debería incluir, entre otros muchos aspectos, el impulso al mercado interno, la integración de cadenas productivas a la exportación, el apoyo riguroso a la formación de recursos humanos, la ciencia y la tecnología; la defensa de nuestros recursos naturales, y la diversificación del comercio exterior, sobre todo con Latinoamérica y Asia.

Los siguientes tres libros se ocupan de los problemas macroeconómicos, las finanzas públicas, y los sistemas de ahorro y financiamiento del desarrollo. Se comprueba con evidencias empíricas que una liberalización económica no necesariamente se traduce en mejores niveles de bienestar para la población. Por ello se proponen nuevos caminos de acción para promover el crecimiento sostenido del producto nacional y el empleo, mediante la adopción de una visión integral de la estabilidad macroeconómica que, sin descuidar las variables financieras, comprenda también la estabilidad de los aspectos reales de la economía, que son los que más afectan y preocupan a la mayoría de la población.

Resulta importante destacar las propuestas de los especialistas para incrementar significativamente los ingresos tributarios de Estado, de manera que disponga de mayores recursos para cumplir eficazmente con sus responsabilidades. Se plantea ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación, mediante el gravamen al capital, ganancias y dividendos, y no al trabajo ni al consumo; el combate decidido a la evasión fiscal, la eliminación de exenciones distorsionantes, y la modernización y simplificación del sistema tributario. Con ello, dicen los autores, sería posible incrementar la recaudación fiscal en más de 10 por ciento del PIB, recursos que podrían ser utilizados para impulsar el desarrollo económico y elevar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

Los tres volúmenes siguientes incluyen el análisis y el desarrollo de una estrategia industrial eficaz para los sectores manufacturero, energético, agropecuario, forestal y pesquero. Con el fin de elevar considerablemente el ahorro interno y la inversión, se sugiere desplegar una política industrial con instrumentos sectoriales de fomento, con base en las diferencias regionales, tecnológicas, financieras y sociales de cada conjunto de empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, que son

las que enfrentan los mayores retos a la hora de competir y son a su vez, las que sostienen la planta laboral del país.

Se establece con claridad y firmeza que las industrias petrolera y eléctrica deben seguir siendo responsabilidad del Estado, pero se debe impulsar su crecimiento y modernización a través de la reestructura de la carga fiscal a la que están sometidas en la actualidad; el establecimiento de un nuevo esquema tarifario, y el impulso a la utilización de tecnologías propias y formas alternativas y renovables de energía, todo ello en el marco de un plan nacional energético con visión de largo plazo.

El campo ocupó un lugar especial en la discusión. Los especialistas coinciden en señalar que sin la solución a los problemas del campo la viabilidad del país está comprometida. Para impulsar el dinamismo del sector rural y agrícola, es necesario desarrollar múltiples acciones de fomento a los pequeños productores, diversificación de cultivos, redefinición de precios, apertura de créditos y compromisos de inversión pública.

El décimo volumen se refiere a la educación y la capacitación que se requiere para hacer frente a los retos que plantea un entorno cambiante y cada vez más competitivo. Para ello no sólo es necesario reforzar el sistema educativo en todos sus niveles sino invertir decididamente en investigación científica e innovación tecnológica, ya que la productividad y la riqueza de las naciones están determinadas por la investigación, el desarrollo e innovación tecnológicos, así como la capacitación permanente de sus ciudadanos.

Aquí cabe destacar un señalamiento fundamental: la eficiencia competitiva no es cuestión sólo de buena voluntad, hay que pasar a una posición realista donde el Estado asuma y cumpla eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo económico y social de México.

Los dos siguientes volúmenes abordan los aspectos sociales de la política económica: el empleo, la migración internacional, la distribución del ingreso, la salud, la seguridad social, la nutrición, la vivienda, la diversidad étnica y de género. Se proponen políticas que contemplen el empleo y el bienestar como objetivos intrínsecos, y aquellos que son indispensables para el desarrollo humano integral, que no se agotan en acciones asistencialistas de combate a la pobreza. La equidad y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas como parte integral del funcionamiento de la economía, y no como un simple rezago susceptible de superarse a través de mecanismos bien intencionados de compensación social.

Una propuesta interesante consiste en aplicar una visión integral y moderna de los derechos humanos que incluya no sólo los derechos civiles, sino también los económicos, sociales, ambientales y culturales, conformándose un nuevo "derecho a un nivel mínimo de bienestar", capaz de satisfacer necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud y esparcimiento.

En el volumen trece se pone énfasis en la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo regional que se desenvuelva en dos vertientes: una geoestrategia nacional de largo plazo, mediante la cual México aproveche mejor las oportunidades del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y otra geoestrategia interna, que incluya la planeación territorial, la integración regional de las

políticas públicas y la descentralización de recursos, como palancas de un desarrollo más equitativo e incluyente en las diversas regiones que conforman el país.

En el siguiente volumen se definen los caminos y los instrumentos de política pública que permitirían lograr un desarrollo sustentable mediante el uso racional de los recursos naturales, el respeto a la biodiversidad, el combate a la contaminación y la prevención de desastres. Se plantea la necesidad de encontrar un sano equilibrio entre la mano invisible del mercado y el papel regulador y normativo del Estado.

El último volumen se refiere a los asuntos de la democracia: la representación ciudadana, el federalismo, la autonomía municipal, la participación ciudadana y la gobernabilidad incluyente, entre otros. La introducción de estos temas en un seminario eminentemente económico, asume que la verdadera democracia supone la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, entre ellas las económicas, y que son éstas las que afectan en mayor medida la vida cotidiana de las personas. Las instituciones públicas, pero sobre todo aquéllas encargadas de definir y aplicar las políticas económicas deben servir a los intereses superiores de la nación. En la participación ciudadana cobra verdadero sentido la interacción entre las decisiones económicas y las decisiones democráticas.

Democrático y plural también ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo de estos destacados académicos, cuyas opiniones críticas e independientes —sustentadas en largas y prestigiosas trayectorias de investigación y docencia— sirvieron para dar cuerpo a esta obra, que resulta fundamental para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación, acaso con menos sobresaltos.

La Universidad Nacional Autónoma de México reconoce el trabajo de los participantes en el seminario, así como el de las instituciones de las cuales forman parte. Su esfuerzo y su talento refrendan el genuino espíritu universitario: la objetividad y el rigor desde donde deseamos contribuir al desarrollo de la nación mexicana mediante el análisis y la discusión informada.

"Por mi raza hablará el espíritu"

JUAN RAMÓN DE LA FUENTE
*Rector de la Universidad
Nacional Autónoma de México*



Contenido

Prólogo

<i>José Luis Calva</i>	11
------------------------------	----

Primera sección: Funciones del Estado en el desarrollo y requerimientos de la hacienda pública

Política económica: finanzas públicas

<i>Carlos Tello Macías</i>	17
----------------------------------	----

El Estado en el desarrollo económico y humano

<i>Hilario Barcelata Chávez</i>	37
---------------------------------------	----

Los retos de la inversión pública en México

<i>Fortunato Cuamatzin Bonilla</i>	54
--	----

La deuda que enfrentará el nuevo gobierno

<i>Mario Di Costanzo A.</i>	77
-----------------------------------	----

Segunda sección: Posibilidades de una reforma tributaria con equidad

Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva

<i>Carlos Marichal</i>	101
------------------------------	-----

El rezago tributario de México: su posible superación mediante la homologación fiscal con los países del TLCAN

<i>José Luis Calva, Mildred Espíndola y César Salazar</i>	113
---	-----

Propuestas de simplificación fiscal

<i>V. María Antonieta Martín Granados</i>	124
---	-----

La formalización de la economía informal

<i>Daniel Flores Curiel y Jorge Noel Valero Gil</i>	136
---	-----

Tercera sección: El combate a la evasión fiscal

Reforma fiscal o combate a la evasión en México

<i>Eudoxio Morales Flores</i>	151
-------------------------------------	-----

La evasión fiscal y su combate. Elementos para la propuesta de una Ley de Responsabilidad Fiscal <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i> _____	168
Evasión fiscal y su combate: análisis de la evasión fiscal en el Impuesto Sobre la Renta aplicado a sueldos y salarios <i>Eliseo Díaz González</i> _____	178

**Cuarta sección: Potestades tributarias y potencial recaudatorio
de los estados y los municipios**

Facultades y potencial recaudatorio de los estados <i>Marcela Astudillo Moya</i> _____	199
Potestades y potencial recaudatorio de los municipios en México <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i> _____	214

**Quinta sección: Eficiencia y probidad en el ejercicio del gasto público
(transparencia, rendición de cuentas y auditoría social)**

Hacia un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas <i>John Mill Ackerman</i> _____	241
Fortalecimiento institucional de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México <i>Jorge Manjarrez Rivera</i> _____	251



Prólogo

Una estrategia económica de desarrollo sostenido con equidad es inviable si el Estado no cumple eficazmente sus responsabilidades en la promoción activa del bien común (en los ámbitos de la salud pública, la formación de recursos humanos, la infraestructura, la investigación científico-técnica, la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social, la preservación de nuestros recursos naturales y el mejoramiento del ambiente, la procuración del crecimiento sostenido de la producción nacional y del empleo, así como el fomento de las ramas industriales, agropecuarias y de servicios con mayor relevancia para el presente y el futuro de la economía nacional).

Por ello, la construcción de un sistema tributario moderno, capaz de proveer al Estado recursos suficientes para el cumplimiento eficaz de sus responsabilidades en el desarrollo nacional, constituye una de las mayores prioridades de la nación. Actualmente, México se encuentra muy por debajo de numerosos países —referidos frecuentemente como ejemplos de desarrollo económico y humano— en términos de carga tributaria como porcentaje del PIB. De acuerdo con cifras de la OCDE, los ingresos tributarios del gobierno general (gobierno central *más* gobiernos locales) representaron, en 2004, 43.7% del PIB en Francia, 42.2% en Italia, 50.7% en Suecia, 36.1% en el Reino Unido, 34.6% en Alemania, 33% en Canadá, 30.2% en Irlanda, 24.6% en Corea del Sur y 35.1% en España; mientras que en México sólo representaron 18.5% del PIB. De hecho, nuestro país tiene la más baja recaudación tributaria dentro de la OCDE, pues apenas alcanza la mitad del promedio de los países miembros de dicha organización, que asciende a 36.3% del PIB (OECD, *Revenue Statistics*, París, 2005). Por consiguiente, la base material para que el Estado mexicano —en todos sus niveles de gobierno— cumpla eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo humano, económico y ambiental es inferior a los parámetros internacionales considerados ejemplares. (Más aún, con relación a países latinoamericanos ejemplares, es notoria la pobre recaudación tributaria de México, ya que de acuerdo con cifras del Banco Mundial los ingresos del *gobierno central* representaron, en 2003, 23.9% del PIB en Brasil, 25.2% en Uruguay, 23.5% en Venezuela, 22.7% en Costa Rica y nuestra nación sólo alcanzaron 14.7%).

A la estrechez de la base material para que el Estado cumpla sus responsabilidades en cuanto a desarrollo, se agregan, desde luego, la notoria ineficiencia y la enorme corrupción en el ejercicio del gasto público. Por eso, se requiere una profunda reforma de toda la hacienda pública, la cual debe incluir eficaces sistemas de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social, no sólo para ase-

gurar la probidad en el ejercicio del gasto público, sino también su eficiencia y concordancia con el interés general de la nación.

Sin duda, durante los próximos diez años la elevación de la recaudación fiscal en diez puntos porcentuales es un objetivo factible. Italia incrementó los ingresos tributarios de su gobierno central de 29.1% en 1980 a 38.4% en 1995; en España el aumento fue de 22.2 a 28.7%; en Costa Rica la recaudación tributaria saltó de 16.8% en 1980 a 23.5% en 1996 (Banco Mundial, *Informes sobre el desarrollo mundial, 1995, 1997 y 2000/2001*). Al igual que los casos anteriores se puede hacer algo similar por México, sólo se debe incrementar paulatinamente la recaudación tributaria para que el Estado pueda cumplir de manera eficaz sus responsabilidades en la promoción activa del desarrollo humano, económico y ambiental. La viabilidad de este objetivo radica, a nuestro juicio, en los siguientes cursos de acción:

Primero: ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación. Las posibilidades recaudatorias en esta dirección son enormes: 1) Gravar los dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas como se hace, bajo diversas modalidades, en países desarrollados. En los Estados Unidos la tasa del impuesto sobre dividendos, de 38.6% en el rango superior, pretendió ser eliminada por el gobierno de George W. Bush bajo el argumento de la doble tributación: *id est*; es decir, la empresa paga impuestos antes de distribuir dividendos y los accionistas pagan impuestos al recibir los dividendos. Sin embargo, el Congreso estadounidense acordó la reducción de la tasa máxima, pero no su eliminación. Esto mismo sucedía en México hasta 1988, antes de las reformas de Pedro Aspe (véase OCDE, *Estudios económicos de la OCDE*, México, París, 1992). 2) Gravar las *ganancias bursátiles* obtenidas por personas físicas, como ocurre en los países desarrollados. 3) Gravar las herencias con elevadas progresividades, como se hace también en gran parte del mundo. 4) Gravar, en general, las *ganancias de capital* de las personas físicas, como también se hace en los países industrializados. 5) Gravar el capital golondrino extranjero. 6) Gravar las transferencias de capitales mexicanos al exterior. 7) Incorporación de la *grande y mediana "economía informal"* al régimen tributario.

Segundo: mejorar considerablemente la fiscalización y combatir resueltamente la evasión fiscal (recuérdese que diversas estimaciones sitúan la evasión entre 40 y 60% de la recaudación). Para ello, es necesario: 1) Considerar invariablemente como grave el delito de defraudación fiscal cuando se trate de montos mayores al equivalente a 200 000 Udis o si se realizan mediante el uso de maquinaciones de 100 000 Udis. Ciertamente, habrá que precisar el marco jurídico y moralizar la administración a fin de evitar aplicaciones discrecionales por la autoridad hacendaria y, *eo ipso*, para que esta medida no devenga en instrumento de persecución de adversarios o *de gracia* a los favorecidos. 2) Castigar a los funcionarios corruptos, comenzando por los correligionarios del partido en el gobierno (como se hizo en Chile), a fin de otorgar credibilidad al combate a la corrupción y a la evasión fiscal. 3) Crear un verdadero servicio civil de carrera con base en los méritos (que premie a los funcionarios eficientes y elimine los perniciosos padrinzagos políticos) y someter la incorporación de nuevo personal a rigurosos concursos de oposición. 4) Establecer un sistema computacional de registro de la informa-

ción tributaria que posibilite el cruce de fuentes y permita una selección verdaderamente al azar de personas físicas y de personas morales a ser auditadas, evitando las auditorías discrecionales.

Tercero: simplificación y racionalización de la legislación tributaria, eliminando o corrigiendo gran parte de las exenciones tributarias y de regímenes especiales que generan distorsiones y múltiples canales de elusión tributaria. Por ejemplo, el régimen de *consolidación fiscal* para grupos de empresas debe ser simplemente suprimido (por ser un importante mecanismo de elusión fiscal de grandes corporaciones, incluso transnacionales); asimismo, el *régimen simplificado* que se aplica a las empresas de transporte terrestre y agropecuarias, sin distinguir grandes compañías de transporte de pequeños transportistas, o grandes *agrobussines* de pequeñas granjas campesinas, debe ser sustancialmente corregido. En general, una eficiente simplificación y racionalización de la legislación tributaria debe facilitar a los contribuyentes el pago de sus impuestos y detener las prácticas contables que reducen a niveles ridículos las ganancias gravables de las empresas.

Cuarto: acentuar la progresividad del impuesto sobre la renta, de preferencia mediante la introducción de *impuestos locales sobre el ingreso*, análogos a los *impuestos estatales o provinciales sobre el ingreso* vigente entre los otros dos socios del TLCAN. En general, todos los países desarrollados —incluso algunos países en desarrollo— tienen tasas marginales de impuesto sobre la renta muy superiores a las de México (incluyendo los impuestos provinciales o locales *sobre el ingreso*. En el año 2002 la tasa máxima de ISR para personas físicas fue de 46.4% en Canadá; de 45.2% en los Estados Unidos; de 40.6% en Turquía; de 48% en España; de 44.6% en promedio entre los miembros de la Unión Europea y de 42.6% en promedio entre los países miembros de la OCDE (véase *OECD in Figures*, "Taxation", París, 2005).

Quinto: introducir una *mayor diferenciación en las tasas de IVA*, de manera que graven los bienes y servicios suntuarios (o de consumo muy restringido) para ser muy superiores a las tasas que gravan los satisfactores de consumo generalizado, además de mantener la tasa cero o la exención para los bienes y servicios de primera necesidad. Ciertamente, esta diferenciación complica el sistema de IVA, pero la experiencia internacional indica que no hay que sacrificar la equidad tributaria en aras de una simplificación administrativa: muchos países de la OCDE que cuentan con régimen de IVA tienen tasas diferenciadas.

Como criterio general, cabe mencionar el temor de incrementar las tasas de IVA para bienes y servicios suntuarios o las tasas marginales de ISR, pues resulta contraproducente para los fines recaudatorios por provocar una mayor evasión en el pago de impuestos. Esto fue reconocido incluso por el entonces presidente del Servicio de Administración Tributaria, Tomás Ruiz, cuando señaló: la relación entre la tasa impositiva y la recaudación tributaria "normalmente es positiva" y sólo "se invierte cuando se llega a determinados niveles de tasa. 'La experiencia internacional nos muestra que [...] en el caso del Impuesto sobre la Renta estamos hablando de tasas de 55% para arriba y en el caso del IVA, tasas de 30 o 35% para arriba'" (*El Universal*, 5/XI/97). En México estamos muy por debajo de esos umbrales.

Mediante este conjunto de acciones —además de otras importantes medidas de reforma sugeridas en este libro— es factible superar el rezago tributario de México, elevando la recaudación fiscal por lo menos en diez puntos porcentuales del PIB durante los próximos diez años. No será una tarea fácil, pero hay que realizarla por el bien de las actuales y futuras generaciones.

Desde luego, para construir la amplia base de apoyo social y político que haga factible la modernización tributaria, es necesario realizar una reforma integral de la hacienda pública que asegure la eficiencia y la probidad en el ejercicio del gasto. La conformación efectiva de un sistema nacional integrado de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social —materia de estudio de la última sección de este libro— es elemento nodal de esta reforma y atributo esencial de un sistema político realmente democrático.

José Luis Calva



Primera sección
**Funciones del Estado en el desarrollo
y requerimientos de la hacienda pública**



Política económica: finanzas públicas*

Carlos Tello Macías**

De 1982 a 2004 el Producto Interno Bruto (PIB) por persona apenas ha superado el 0.6% de crecimiento al año en términos reales y en los últimos años, entre 2001 y 2004, ha permanecido estancado.¹ El PIB por persona sólo en 1998 alcanzó el nivel que México ya había logrado en 1981 (pero diecisiete años después). Durante los siguientes dos años —1999 y 2000— crece para volver a caer durante los siguientes tres y crecer en 2004. Ello contrasta con el crecimiento de 3.3% al año logrado en México, prácticamente sin interrupción durante cincuenta años: 1932 a 1981.²

Es urgente promover el crecimiento acelerado, estable y sostenido de la economía mexicana y combinarlo con la justicia social.

En estos ya más de veinte años de estancamiento económico y de política económica neoliberal, la distribución del ingreso entre los hogares (que mejoró de 1968 a 1984) se hizo aún más desigual. En particular, de 1984 a 2000 el 10% de la población —la más rica— vio aumentada su participación en el total del ingreso en más de diez puntos porcentuales, mismos puntos porcentuales que perdió 40% de la población más pobre del país (1 punto porcentual) y, sobre todo, las clases medias de la

* Parte de este ensayo, la que aborda el Ingreso Público, se leyó en el coloquio *La globalización de México: opciones y contradicciones*, que organizó el Centro de Estudios Globales y Alternativas para el Desarrollo de México, Facultad de Economía, UNAM, los días 27 a 29 de abril de 2005. El texto completo se presentó en el XXI Seminario de Economía Mexicana que el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM llevó a cabo el 25 de mayo de 2005. Buena parte del texto también se publicó en la revista *Nexos*, en los números 333 y 334 correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 2005. Gerardo Bracho, Rolando Cordera, José Andrés de Oteyza y Eduardo Pascual me hicieron útiles comentarios.

** Facultad de Economía de la UNAM.

¹ El crecimiento del PIB por persona en 2004 no fue suficiente para compensar la caída que tuvo durante 2001 a 2003.

² La información (1932-1970) se ha tomado del Banco de México, *Indicadores económicos*, reproducido en *Estadísticas históricas de México*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), t. I, pp. 401-402, México, 1994. Para 1970 en adelante, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, INEGI. Ver Hernández Laos, E., "Convergencias y divergencias entre las economías de México y Estados Unidos en el siglo XX", *Investigación Económica*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, vol. LXIII, núm. 250, octubre-diciembre 2004, pp. 121-126.

población (9 puntos porcentuales).³ En la actualidad, después de estos años de estancamiento económico en el país, la situación probablemente se ha mantenido o, inclusive, ha empeorado.⁴

Percentiles de la población	1968	1984	2000	Puntos porcentuales	
	(%)			1984-1968	2000-1984
40% más pobre	8.1	10.5	9.4	+ 2.4	- 1.1
50% intermedio	43.6	51.4	42.3	+ 7.8	- 9.1
10% más rica	48.3	38.1	48.3	-10.2	+10.2
Total	100.0	100.0	100.0		
Coefficiente de Gini	0.586	0.501	0.564		

Junto con la desigual distribución del ingreso, está la pobreza de la población. Las carencias en materia social son muchas y de muy distinta especie y las insuficiencias también lo son. Alrededor de 50 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza o de pobreza extrema. En 2004, 47% de la población ocupada obtuvo un ingreso mensual inferior a dos salarios mínimos y el 85% de los ocupados tuvieron ingresos mensuales inferiores a cinco salarios mínimos,⁵ cuyo poder adquisitivo

³ Hernández Laos, E., y Jorge Velásquez Roa, *Globalización, desigualdad y pobreza*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y Plaza Valdés, México, 2003, pp. 78-83. Los autores señalan que "La distribución del ingreso de los hogares presenta ... tendencias bastantes definidas en términos agregados: durante la etapa en la que el país avanzó por la vía de la industrialización por sustitución de importaciones... —entre 1963-1984—, la distribución del ingreso presentó módulos paulatinamente menos concentrados. Por el contrario, a partir de la apertura de la economía en 1985, el ingreso de los hogares interrumpió las tendencias hacia la igualdad que venían presentándose para registrar una notable reversión de las mismas..., una vez que entraron en pleno vigor las reformas estructurales que el gobierno mexicano instrumentó para insertar a nuestro país en el proceso de la *globalización*." p. 92. Con metodología diferente, Fernando Cortés, de El Colegio de México, llega a conclusiones similares en cuanto a la tendencia de la distribución del ingreso en los últimos años en el ensayo, aún no publicado, "La incidencia de la pobreza y la concentración del ingreso en México" en donde señala que entre 1984 y 2000 el 10% de la población —la más rica— aumentó su participación en el ingreso monetario en 5.9 puntos porcentuales y ello a costa del 40% de la población más pobre (1.7 puntos porcentuales) y de las clases medias (4.2 puntos porcentuales).

⁴ Sobre el particular aún hay debate. Hay quienes sostienen que en alguna proporción mejoró la distribución del ingreso y se redujo la pobreza. Otros quienes argumentan que en el estancamiento económico creció la población en condiciones de pobreza y se deterioró la distribución del ingreso. La encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) correspondiente a 2002 no es del todo comparable con la de 2000. Ello dificulta hacer comparaciones y sacar conclusiones sobre lo que ha sucedido entre esos años. Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, Santiago de Chile, 2004, p. 58.

⁵ INEGI, *México de un vistazo*, México. También véase el capítulo 4, "Derechos económicos, sociales y culturales", del libro *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México, 2004, pp. 61-140.

ha estado bajando casi de manera continua desde 1982: hoy es tan sólo algo más de una cuarta parte de lo que fue en 1981.⁶

El desempleo crece. A partir de 1995 la ocupación informal rebasa a la de carácter formal en términos absolutos. "El *empleo asalariado protegido*, que por muchos años fue uno de los pilares de la clase media urbana, ha perdido su condición de liderazgo, se ha vuelto una variable de alta volatilidad y pasó a convertirse, por primera vez en el trienio 2001-2003, en expulsor de mano de obra protegida hacia la informalidad, el desempleo abierto y la exclusión social."⁷ La remuneración a asalariados dentro del ingreso total no agropecuario, que durante 1960 a 1982 fluctuó entre el 38% y el 44%, se ubica en la actualidad en torno a 30%.⁸

En México no se atienden de manera satisfactoria los servicios sociales a los que tiene derecho la población, en particular los de salud, los educativos y el de la vivienda. El gasto público social es reducido y ha estado por debajo del promedio de lo que se gasta en Latinoamérica desde, por lo menos, 1990. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha estimado lo que el gasto público social fue en algunos países del Continente:⁹

	1990-1991		2000-2001	
	Por habitante (dólares de 1997)	% del PIB	Por habitante (dólares de 1997)	% del PIB
Argentina	1 200	19.0	1 650	21.6
Uruguay	900	17.1	1 494	23.5
Brasil	790	18.0	936	18.8
Chile	420	12.1	936	16.0
Panamá	500	18.6	853	25.6
Costa Rica	480	15.5	689	18.2
México	240	6.5	436	9.8
América Latina	342	10.1	540	13.8

⁶ Hernández Laos, E., *Globalización...*, *op. cit.*, p. 216.

⁷ Samaniego, N., "El mundo del trabajo. Una estructura en terrenos movedizos", *EconomíaUNAM*, UNAM, México, núm. 4, enero-abril de 2005, p. 81.

⁸ Hernández Laos, E., *Globalización...*, *op. cit.*, p. 210. Los autores escriben que "En términos de la distribución funcional, destaca el paulatino acrecentamiento de la participación de las remuneraciones a los asalariados en el ingreso no agropecuario del país durante las décadas de los cincuenta, sesenta y primera mitad de los setenta... A partir de entonces, tal participación descendió notablemente, en especial durante los ochenta y en parte de los noventa, a consecuencia de la instrumentación de políticas de estabilización y ajuste para hacer frente a los notorios desequilibrios macroeconómicos y externos que se gestaron, y de la instrumentación de cambios estructurales en la economía mexicana...", pp. 91-92.

⁹ Ver: *Panorama Social...*, *op. cit.*, pp. 36-37. Para América Latina, promedio simple para los 16 países incluidos.

Es por todo ello que es necesario revisar la política económica puesta en práctica a partir de 1982, a la vista de los desafíos que sus resultados le plantean hoy a la nación. Hay que precisar una nueva agenda para el desarrollo económico y social y definir un nuevo camino para la mejor marcha de la economía nacional.

Dentro de la economía global, el Estado nacional es en todas partes del mundo actor importante y trascendente. Juega un papel decisivo como detonador y regulador del crecimiento económico. La disyuntiva no es Estado-mercado, sino cómo sumarlos. Encontrar las distintas combinaciones y formas de reorganizar el esfuerzo nacional, en un mundo globalizado, en función de requerimientos de desarrollo y transformación económica bien establecidos. Lo que propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es "un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de la universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social. La reforma del Estado tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad."¹⁰ Frente a la "mano invisible del mercado" se requiere "la mano visible del Estado" para lograr un mejor y sustentable aprovechamiento de los recursos. Una nueva y actualizada versión mexicana de la economía mixta, de la que habla el artículo 25 constitucional.

Es mucho, y de muy diversa especie, lo que hay que reformar en el país. Pero, por encima de todo ello, están las cuestiones de la hacienda pública. Son éstas las que mejor definen el tipo, la naturaleza y las características del Estado. Las que precisan la forma en que el Estado interviene y participa en la economía. Las que marcan el rumbo que se le quiere imprimir a la nación. Las que, en buena medida, establecen las condiciones de posibilidad de llevar a la práctica las demás reformas económicas y sociales.

Se tiene que llevar a cabo en México una amplia y profunda reforma de la hacienda pública.

La posibilidad de lograr en el país en los próximos años una acelerada y sostenida tasa de crecimiento económico que se combine con la justicia social, en condiciones de estabilidad, está en buena medida determinada por la naturaleza y características de la reforma hacendaria que se promueva.

La recuperación de la economía requiere de un Estado fiscalmente fuerte. Sólo un Estado fiscalmente fuerte, sólido, eficiente y eficaz y con amplia capacidad económica y con vocación federal puede actuar con autonomía, sin estar sujeto a los dictados del mercado y sus poderes fácticos, y contar con la suficiente legitimidad social para superar los enormes y crecientes rezagos de todo tipo existentes en el país. Se podrá, así, atender la creciente demanda por los bienes y los servicios socia-

¹⁰ PNUD, *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004, p. 28.

les y por las obras y los servicios de la infraestructura que la nación reclama. En suma, promover el crecimiento económico y combinarlo con la justicia social.

La disminución del gasto público en México —en particular el de inversión— promovida activamente por el gobierno a partir de 1983 (con el frágil argumento de que el gasto público desincentiva y/o desplaza a la iniciativa y a la actividad de los particulares, que supuestamente son más eficientes al aprovechar mejor los recursos) no se vio compensada por un incremento equiparable en la inversión privada. Por el contrario. Ésta se estancó a lo largo del periodo. El "hueco" dejado por el gasto público no se colmó con el privado. Tampoco la concentración del ingreso registrada —mayor participación de las utilidades dentro del PIB en relación con la de los salarios— se ha traducido en mayor inversión privada en estos últimos 23 años, tal y como afirma la teoría convencional (al uso). Todo lo contrario.

Es por ello que hay que revertir el modelo adoptado. Impulsar el gasto público. Ello es conveniente tanto desde la óptica de crecimiento económico, como desde la justicia social. Los problemas de otras épocas —asociados al mayor gasto público— se encuentran, sobre todo, en la forma en que se financió su crecimiento. No en el gasto mismo, que siempre fue detonador importante de la actividad económica.

Con un fisco frágil e insuficiente, débil y angosto, como el que se tiene —con ineficiencias en el ejercicio del gasto y que para su financiamiento descansa demasiado en los ingresos del petróleo y que, además, no recoge de la sociedad suficientes recursos para después devolvérselos en forma de bienes y de servicios necesarios para el desarrollo y el crecimiento económico— difícilmente se podrán superar las carencias y los rezagos y sentar bases para la expansión de la economía.

En promedio los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) destinan el 33% del PIB al gasto público y en México tan sólo se destina el 14%. El Banco de México, en el documento *Un comparativo internacional de la recaudación tributaria*, que envió al Congreso de la Unión el 28 de abril de 2003, por conducto de su gobernador sostiene que: "Es importante destacar que México es uno de los países con menor gasto público que propicia la acumulación de capital físico y humano. En este sentido, el reducido gasto en salud, educación, capacitación, combate a la pobreza, infraestructura energética, carretera e hidráulica, acota el potencial de crecimiento del país y fomenta una desigual distribución del ingreso".¹¹

Se requiere mayor gasto público en el combate a la pobreza, en servicios de salud y de educación; en infraestructuras: básica (incluyendo energéticos), social y urbana. El gasto que hoy se lleva a cabo puede y debe mejorar su eficiencia, su eficacia. Pero ello siendo necesario no es suficiente. Se debe gastar más. No hay otra opción: mayor gasto, bien ejecutado y cada vez más descentralizado para impulsar el crecimiento, en particular el de las zonas menos favorecidas y más pobres del país: sur-sureste.

¹¹ Banco de México, *Un comparativo...*, *op. cit.*, p. 4.

Más gasto público, pero bien ejecutado. Que resulte en más y mejores bienes y servicios públicos. Sólo así se asegurará la legitimidad necesaria para recaudar de la sociedad los recursos suficientes para hacerle frente.

Más gasto público, pero bien financiado, sanamente financiado. Recursos propios y crédito —que debe usarse—, pero siempre como complemento y nunca como sustituto del ingreso fiscal. Hay que poner en práctica una reforma que eleve la recaudación tributaria.

Hoy en día, la reforma de la hacienda pública en México debe abordar, de manera integral y simultánea, todos los aspectos del gasto público y su financiamiento (impuestos, política de precios y de tarifas de los bienes y de los servicios que el Estado proporciona a la sociedad y deuda, incluyendo la contingente) en los tres órdenes de gobierno: federación, entidades federativas y municipios.

El propósito que debe animar la reforma hacendaria es lo dispuesto en los artículos 3, 25 y 26 constitucionales, en particular cuando se considera a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" y cuando se precisa que el desarrollo nacional sea "integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales... Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado..." y cuando se señala que: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación."¹²

México lleva ya muchos años sin tener un crecimiento económico acelerado y sostenido. Un elevado porcentaje de la población vive en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Crecientemente se concentra en unos cuantos el ingreso que en el país se genera. Hay enormes y crecientes diferencias en las condiciones de vida de la población y en las condiciones económicas y de existencia de la población entre las distintas regiones del país. El rezago habitacional es enorme: supera los cuatro millones de viviendas.

Esta realidad y aquel propósito deben tenerse presente al poner en práctica la reforma hacendaria: a) para elevar el gasto público en un monto suficiente y consistente con un crecimiento sostenido de la economía de alrededor de 6% al año en términos reales; b) para incrementar de manera considerable la presión tributaria (i.e., carga fiscal) y, c) para acceder de manera complementaria al endeudamiento.

¹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 8, 22 y 23.

Gasto público

En la actualidad el gasto público en México se caracteriza por:

- Ser insuficiente, tanto a nivel federal como estatal y municipal. Como porcentaje del PIB el gasto público total ha venido disminuyendo en los últimos años y en la actualidad representa una proporción muy inferior a la necesaria para atender adecuadamente los derechos sociales (a la salud, a la educación, a la vivienda) de los mexicanos y también inferior a la necesaria para lograr mayores ritmos de crecimiento económico en el país.
- No estar siempre bien ejecutado.
- Determinarse año con año, en más de 90%, de manera inercial (presupuesto irreductible) tanto por lo que hace a su monto como a su distribución por tipo de actividad y por regiones.
- Tener la urgente necesidad de actualizar y modificar las prioridades en cuanto a destino del gasto, por tipo de actividad y por regiones del país.
- Su falta de sencillez, claridad y agilidad en los procesos administrativos del presupuesto.
- Sus múltiples sistemas de control y evaluaciones *a priori*, que entorpecen la ejecución del gasto y poca —casi nula— evaluación y control por resultados.
- Estar altamente concentradas las decisiones, en cuanto a monto y destino, en la federación (y, dentro de ella, en el Ejecutivo) con poca, prácticamente ninguna participación de los otros dos órdenes de gobierno y con insuficiente coordinación entre los tres órdenes de gobierno.
- Carecer su elaboración y su ejercicio de suficiente rigor y transparencia.

No hay que suponer que el gasto público que se lleva a cabo en la actualidad es el que debe llevarse a cabo, ni tampoco suponer que lo que se gasta en las distintas actividades y regiones del país es lo que es necesario gastar en ellas. Por lo contrario, habría que revisar a fondo todo el gasto público: su monto y su destino. Definir cuánto se debe gastar, en qué se debe gastar, en dónde se debe gastar, quién (orden de gobierno) debe gastarlo. El gasto público y la forma en que es financiado involucra a todos los actores económicos, sociales y políticos. Es por ello un asunto de Estado.

Tampoco hay un límite "técnico" a la cantidad de gasto público que un Estado nacional pueda ejercer, o un monto "óptimo" de gasto público que debe llevarse a la práctica. En realidad, el único factor limitante del gasto público es la capacidad de manejo, gerencial y de organización del gobierno —y de los distintos órdenes de gobierno— para utilizar adecuadamente los recursos. Lo que sí es fundamental, lo que le da legitimidad a la acción pública, es que los bienes y los servicios que resulten del gasto público se proporcionen a la sociedad con eficiencia y eficacia. Bienes y servicios de calidad.

En materia de gasto público conviene:

- Incrementarlo, y mucho y en un plazo breve.
- Procurar mayor eficiencia y rigor en la ejecución de los programas.
- Canalizarlo a las siguientes áreas prioritarias: combate a la pobreza, educación (en todos sus niveles y orientado a mejorar la calidad); universidades, ciencia y tecnología; salud y seguridad social (ampliar la cobertura y orientado al establecimiento de un sistema nacional de salud y de seguridad social); infraestructura básica (uso y buen aprovechamiento de agua; energéticos y petroquímica —exploración, producción y conservación y mantenimiento—; transportes y comunicaciones, en particular integrar a la nación con una red de autopistas de altas especificaciones); infraestructura urbana; infraestructura social; vivienda y sus servicios; desarrollo rural (que incluye, pero no es igual a fomento agropecuario).
- Introducir y poner en práctica (una vez cada cinco años) la técnica de presupuesto base cero con el fin de evaluar a fondo la pertinencia del gasto, su suficiencia y su distribución para así eliminar (o por lo menos reducir al máximo) el carácter inercial de las asignaciones en el presupuesto, tanto en su monto como su destino.
- Revisar para simplificar los procedimientos administrativos del presupuesto.
- Aumentar la transparencia y reducir la discrecionalidad en el ejercicio del presupuesto.
- Privilegiar los sistemas de control y evaluación por resultados sobre los controles y las evaluaciones *a priori*. Todo ello para mejorar los procesos de rendición de cuentas.
- Que la función de contraloría la lleve a cabo amplia y plenamente el Poder Legislativo.
- Establecer las condiciones para que el ejercicio presupuestal pueda ser, en dado caso, prorrogable. Aceptar presupuestos plurianuales.
- Delimitar con claridad las responsabilidades de servicios públicos que deban ser atendidos por cada uno de los tres órdenes de gobierno y las respectivas fuentes de financiamiento.
- Dar una mayor participación a las entidades federativas en la definición de los montos y el destino del gasto federal. Ello, desde luego, en aquellas actividades en donde ya existe cierto proceso de federalización del gasto (educación básica, salud). Pero también en aquellas actividades en las que directamente el gobierno federal ejecuta el gasto, pero que repercute en presiones de gasto en las entidades federativas.

Ingreso público

El ingreso público en México se caracteriza por:

- Insuficiente recaudación. La carga fiscal en México es particularmente baja (tan sólo 15.4% del PIB y, si se le resta lo que Petróleos Mexicanos —Pemex— aporta, la carga fiscal es de algo menos de 10% del PIB), muy inferior al promedio de los países miembros de la OCDE

(que es de 28% del PIB) y a la de Brasil que es de 21.2%, a la de Argentina que es de 18.1% y a la de Chile que es de 18%.¹³

- Poca cobertura. Actividades no gravadas (o insuficientemente gravadas) e inexistencia de varios tributos. Base tributaria reducida, en el Impuesto Sobre la Renta (ISR) en particular.
- Fragilidad. Un alto porcentaje de la recaudación depende del comportamiento de las ventas internas y externas de petróleo y sus productos.
- Distorsión en la distribución de la carga tributaria, resultado de la reducida aportación que proviene de la imposición a la renta y la riqueza. Se privilegia el ingreso derivado de la posesión de capital sobre el derivado del trabajo asalariado.
- Deficiente administración tributaria. La productividad es muy baja y existen altos índices de evasión y de elusión.
- Las potestades, la recaudación y la administración tributaria se encuentran altamente concentradas en la federación.
- Los precios y las tarifas de los bienes y servicios que proporcionan las empresas públicas no siempre se establecen con criterios de rentabilidad. El subsidio es frecuente y lo otorgan las empresas por instrucciones del gobierno federal.

En materia de ingresos públicos se debe actuar para aumentar —y mucho y en un plazo breve— los ingresos fiscales, en particular los tributarios. Las posibilidades de recaudar mayores ingresos fiscales en buena medida están determinadas por la eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia de la acción pública. Por la forma con que se ejecuta el gasto público. Por la calidad de los bienes y de los servicios que el gobierno proporciona a la sociedad. Con todo, el potencial tributario del país es enorme ya que está en función de: *a)* el nivel de ingreso por habitante (que en México, a pesar del estancamiento de la economía de los últimos lustros, aún es comparativamente elevado); *b)* la distribución del ingreso (que en México está altamente concentrado); *c)* la parte del ingreso generado que va a las utilidades privadas, en comparación con la inversión que los particulares llevan a cabo (en México la formación bruta de capital fijo privado más las variaciones en existencias representa alrededor de 10% del PIB y el excedente bruto de operación privado representa más de 50% del PIB); *d)* el valor agregado por tipo de actividad económica: en tanto más urbanas mayor el potencial (en México las actividades primarias tan sólo aportan 4% del PIB); *e)* la existencia y cobertura de los diferentes tributos; *f)* la capacidad administrativa de las instituciones encargadas de administrar los tributos. Salvo esto último, todos los factores en México favorecen una mayor recaudación.

En la tarea de recaudar mayores ingresos hay que tener presente, para orientar la acción, los siguientes indicadores de desempeño: *a)* mayor presión tributaria (ingresos tributarios como porcentaje del PIB); *b)* cumplimiento tributario (porcentaje efectivamente recaudado del potencial absoluto);

¹³ Banco de México, *Un comparativo...*, *op. cit.*, pp. 10 y 15.

c) equidad (impuestos directos sobre el total recaudado); d) neutralidad (para no desvirtuar las decisiones de los agentes económicos); e) competitividad (tomar en cuenta, pero que no sea el factor determinante, lo que sucede en otros países. Las tasas impositivas no son, ni el único ni el principal factor para evaluar la competitividad de un país. Si lo fueran, no habría diferencias en materia tributaria en el mundo. Inclusive las hay —y muy grandes— dentro de los países que forman la Unión Europea)¹⁴ y, f) estabilidad financiera (déficit público sobre recaudación).

Son tres las áreas en las que se debe actuar simultáneamente en materia de ingresos públicos: administración, promoción y reforma.

La administración tributaria en México es inadecuada, deja mucho que desear. Por ejemplo, la productividad del Impuesto al Valor Agregado (IVA) —recaudación como porcentaje del PIB entre la tasa general del impuesto— es de tan sólo 20% y buena parte de ella se recauda en las aduanas (el promedio de los países de la OCDE es de cerca de 40 y de 38% el de los países de América Latina. Pero hay países en que es superior a 50%: Nueva Zelanda, Nicaragua, Turquía, Suiza.¹⁵ Algo similar sucede con el ISR.

Para todos los impuestos (pero en particular en el ISR y el IVA) es necesario llevar a la práctica una revisión total con el fin de simplificar de manera considerable el sistema tributario. Ello no necesariamente entraña la reducción de tasas y de tarifas, ni tampoco la introducción de la tasa y la tarifa única. La equidad, la transparencia, el cumplimiento de las obligaciones y la eficiencia tributaria se logran mejor para los causantes y para el fisco con un sistema sencillo que con uno complejo. Pero es igualmente necesario contar con un buen y permanentemente actualizado registro (único y nacional) de contribuyentes y un adecuado control de sus obligaciones: es decir, saber quiénes son los contribuyentes y qué obligaciones tienen (en IVA, en ISR, etc.). Ello acompañado de un eficaz y eficiente sistema de fiscalización. En toda esta tarea, la participación y el trabajo coordinado de los tres órdenes de gobierno es indispensable (v.gr., trasladar la administración del IVA a las entidades federativas). También es necesario y urgente la capacitación y adiestramiento de los servidores públicos hacendarios.

Por lo que hace a la *promoción* generalmente se enfrentan dos puntos de vista: el que se refiere a los incentivos y el que se refiere a los recursos. Quienes piensan que es la insuficiencia de incen-

¹⁴ De acuerdo con el *Global Competitiveness Report*, que produce el World Economic Forum, Ginebra, Suiza, 1999, la competitividad —la capacidad de un país para producir bienes y servicios con estándares internacionales de tecnología y calidad en forma eficiente, y como consecuencia lograr altos niveles de productividad y nivel de ingreso— está determinada por: a) la calidad del ambiente macroeconómico (en donde no figura de manera destacada el sistema tributario); b) la calidad del ambiente institucional (i.e., imperio de la ley) y, c) la capacidad tecnológica (i.e., ambiente para el progreso tecnológico y la innovación). Estos factores son, además, determinantes del flujo de la inversión extranjera directa a los distintos países. Ver del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Competitividad. El motor del Crecimiento*, BID, Washington D.C., E.U.A., 2001, pp., 17-29.

¹⁵ En algunos países es elevada: Nueva Zelanda 73%, Turquía 57%, Suiza 54%, Nicaragua 64%, Chile 48%, El Salvador y Guatemala 47%. Véase Banco de México, *Un comparativo... op. cit.*, pp. 31 y 32.

tivos lo que provoca el poco crecimiento económico y la poca inversión, promueven reformas de todo tipo al sistema tributario con el fin de otorgar mayores concesiones a los contribuyentes a pesar de que, con ello, la recaudación baje. Por el contrario, quienes piensan que el poco crecimiento económico y la poca inversión son consecuencia de la falta de recursos, promueven reformas tributarias de todo tipo para, por la vía de la mayor recaudación, aumentar la inversión y el gasto públicos. En este caso, el estímulo se daría por la vía de mejores servicios de educación y de salud, mejor infraestructura, etc., que resultarían al disponerse de mayores recursos fiscales. En realidad es la falta de recursos y no la insuficiencia de incentivos fiscales lo que limita el desarrollo económico.¹⁶ En México se ha marchado de manera excesiva por el camino de los incentivos y, si se estudian los últimos 25 años, no se ha logrado mayor inversión ni mayor ritmo de crecimiento económico. El sistema tributario mexicano —plagado de estímulos y de tratamientos especiales— es una verdadera coladera por la que se fugan cuantiosos recursos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha estimado que ello, el llamado "gasto fiscal", representó alrededor de 5.7% del PIB en 2004. Es decir, un poco más de la mitad de lo que actualmente se recauda en impuestos. Por ello, es indispensable llevar a cabo una revisión exhaustiva de todas las leyes tributarias con el fin de eliminar de ellas casi todos los estímulos, exenciones, subsidios, tratamientos especiales, etcétera.

La simplificación de las leyes y procesos administrativos en materia tributaria, la mejoría en la administración de los tributos para elevar su productividad y la eliminación de muchas de las exenciones, subsidios, tratamientos especiales y estímulos proporcionarán cuantiosos recursos al fisco. Pero se requieren más recursos. Es necesario e importante introducir reformas al sistema impositivo a fin de dotarlo de mayor equidad, eficiencia y capacidad recaudatoria.

El ISR y el IVA, los principales tributos, son complementarios. Incluso, el IVA puede actuar como instrumento de control de los causantes del ISR. Los dos impuestos se apoyan mutuamente. El primero es un impuesto directo que grava el ingreso de las personas y el de las empresas. No es transferible y por su carácter progresivo (a mayor ingreso mayor tasa) es más equitativo que muchos de los otros impuestos. El IVA grava las transacciones, la compra-venta, y es transferible. Lo pagan por igual los consumidores, independientemente de su nivel de ingreso. En esa medida es un impuesto regresivo, pues trata igual a los desiguales. Ambos impuestos representan en México (sin incluir petróleo), y en realidad en el mundo, el grueso de la recaudación. Para el año 2000, en promedio los países de la OCDE tenían la siguiente estructura tributaria: impuestos directos al ingreso 14% del PIB; impuestos al consumo, 11 y 3% otros impuestos. En el caso de México, para el mismo año, la estructura (sin petróleo) era: impuestos directos 4.7% del PIB; indirectos 3.5 y 1.2% otros.¹⁷

En términos de equidad distributiva y eficiencia económica, conviene mantener una adecuada combinación entre las dos fuentes de tributación: impuestos directos (ISR) e indirectos (IVA, especia-

¹⁶ Ver Kaldor, N., *Essays on economic policy*, vol. I, Gerald Duckworth & Co. Ltd., Londres, 1964, pp. 218 y ss.

¹⁷ Banco de México, *Un comparativo...*, *op. cit.*, pp. 11 y 36.

les). Estos últimos, los indirectos, no establecen diferencias entre la capacidad de pago de los agentes económicos y, en esa medida, introducen distorsiones en el sistema de precios. La idea de preferir y promover los impuestos indirectos sobre los directos, descansa en el argumento (poco sólido y definitivamente no probado) de que son: *a)* más fáciles de administrar; *b)* más difíciles de evadir y, *c)* neutrales respecto a las variables económicas y, por tanto, no interfieren en el proceso de asignación de recursos que se da en el mercado. Ello no es así. Incluso desde la óptica de la teoría convencional (al uso), no es siempre cierto que un impuesto directo es menos eficiente (que uno indirecto) desde el punto de vista económico. Tan no es así, que lo que prevalece en el mundo es una combinación de ambos tipos de impuestos. Ahí están los datos de estructura de la recaudación.

El ISR proporciona muy pocos recursos al fisco: mientras que el promedio de los países de la OCDE es de 14% del PIB, en México el ISR tan sólo aporta al fisco 4.7% del PIB.¹⁸ El ISR se debe reformar en, por lo menos, seis direcciones (además de la ya mencionada eliminación de prácticamente todo tipo de estímulos y de tratamientos especiales).

En primer lugar, establecer tasas progresivas y aumentarlas hasta, por lo menos, a 35% para personas y empresas.¹⁹ No se justifica, por ejemplo, que pague la misma tasa de ISR una persona con un ingreso anual de algo más de cien mil pesos y una con ingresos anuales de varios millones. La tasa impositiva que aplican los países de la OCDE a las personas físicas con más altos ingresos promedia 44.9% y, en muchos de ellos, la tasa es superior a 50%. La tasa máxima del ISR a las empresas que prevalece actualmente en los países miembros de la OCDE es: 35% en España, 36% en Canadá, 38% en Alemania y 40% en Estados Unidos y en Japón. Una reducción en las tasas, como frecuentemente se argumenta, no incrementa la recaudación. Tampoco necesariamente estimula el crecimiento económico. Esto ha sido ampliamente demostrado.

En segundo lugar, hay que eliminar el carácter celular que aún mantiene este impuesto. Hay que terminar con el sistema prevaleciente de dar tratamiento tributario desigual a ingresos de distintas fuentes. Hay que globalizar: sumar todos los ingresos de una persona o de una empresa —independientemente de la fuente de esos ingresos— y, una vez sumados, aplicar la tasa del ISR correspondiente.

En tercer lugar, es necesario ampliar la base gravable, en particular la del ISR, eliminando (y/o ajustando) la deducción de ciertos gastos que no son estrictamente necesarios para llevar a la práctica las actividades de las empresas. Por ejemplo, a partir de 2005, se podrá disminuir de la utilidad fiscal la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (PTU). Así, el reparto de utilidades a los trabajadores va parcialmente con cargo al fisco.

En cuarto lugar, introducir algunos impuestos para gravar, entre otros, las ganancias de capital (incluyendo, por ejemplo, las obtenidas en la bolsa de valores); las donaciones entre vivos; las heren-

¹⁸ *Ibid.*, p. 17.

¹⁹ De 2001 a la fecha se ha venido reduciendo la tasa del ISR a las empresas: de 35% más 5% por dividendos en 2001 a 33% en 2004, 30% en 2005, para llegar a 28% en 2007. También se han reducido las tasas del ISR para las personas.

cias (gravando la masa hereditaria); los legados, etc., todo ello a tasas similares a las del ISR. En muchos casos convendría retener en la fuente la tasa máxima del impuesto.

En quinto lugar, incorporar al régimen normal de tributación a todas las actividades (incluyendo las agropecuarias, el autotransporte) y hacer más riguroso el régimen a los causantes menores.

En sexto lugar, habría que explorar las posibilidades de gravar la actividad informal, que en México ya ocupa a más de la mitad de los trabajadores. La actividad informal es compleja. Está compuesta, por un lado, de un grupo muy numeroso ("la tropa") de vendedores ambulantes, de puesteros fijos y semifijos, prestadores de todo tipo de servicios, talleres caseros, etc., y, por el otro, de un muy reducido número de "empresarios" de la informalidad ("los mandos"). Los primeros, "la tropa", paga muchos impuestos. Desde luego, todos los tributos indirectos (cuando consumen bienes y servicios: un refresco, una cerveza, unos zapatos) y, por lo general, los puesteros pagan a las autoridades locales un aprovechamiento por el uso de los espacios públicos. El ISR no lo pagan. Probablemente no lo tendrían que pagar pues, seguramente, estarían exentos por su bajo nivel de ingresos. Lo que no se paga es el IVA, cuando se llevan a cabo operaciones de compra-venta. Habría que ver si se puede encontrar una fórmula para que se cubra dicho impuesto. Eso sí, pagan "un guante" (a los que controlan las zonas y los espacios) por tener la oportunidad de establecerse en un sitio para poder llevar a cabo sus actividades. Los "empresarios" del trabajo informal (los que de manera clandestina fabrican los videos, las prendas de vestir, los discos, etc.) son los que verdaderamente ganan mucho dinero. Salvo algunos de los impuestos indirectos que sí pagan (cuando consumen bienes y servicios), lo que no hacen es pagar el Impuesto Sobre la Renta sobre sus millonarias utilidades. Pero no resulta fácil cobrarles impuestos. Se mueven en un mundo clandestino y, en ocasiones, ilegal.

En el IVA más que aumentar la tasa general que es de 15%, habría que ampliar la base del tributo (en la gran mayoría de los países miembros de la OCDE la tasa general del IVA es superior a 15%). Desde luego que se eliminarían muchas de las exenciones y tratamientos especiales. Se mantendría el régimen de exención sólo en buena parte de los alimentos y en las medicinas, pero se eliminaría la tasa cero. También habría que establecer tasas del impuesto distintas en función del tipo de bienes y de servicios que se consumen (y no en función de los diferentes precios que un mismo bien o servicio tiene). Así, por ejemplo, se podría establecer 20% a: todos los automóviles; a todos los servicios financieros. Y, por otro lado, 5% a cierto tipo de bienes y servicios: todos los libros, todo el transporte urbano de pasajeros. Ello no es complicado, existe en varios países y se le daría a este tributo cierto carácter progresivo y su impacto en los precios sería reducido (pues se gravaría con la tasa alta sólo a los bienes y los servicios que consumen las familias de mayores ingresos) y, en todo caso, tendría un impacto de una sola vez.²⁰

²⁰ Habría que estudiar el gasto monetario de los hogares para determinar qué tipo de bienes y de servicios consumen los hogares relativamente más ricos, para así gravarlos con las tasas más altas. En la ENIGHG para 2002, que publica INEGI, se precisa que, por ejemplo, los automóviles de modo abrumador lo compran los hogares del décimo decil. Lo mismo sucede con las video caseteras, las cafeteras, las aspiradoras, los hornos eléctricos y los de microondas, las computadoras, las impresoras, etc. No sucede así con las licuadoras, las bicicletas, las planchas, las estufas, etc., cuyo consumo se

Los impuestos especiales, que hay que mantener, habría que actualizarlos de tiempo en tiempo y en algunos casos aumentarlos (v.gr., tabaco, bebidas alcohólicas, cerveza). Lo mismo sucede con los derechos, productos y aprovechamientos.

Los precios y las tarifas de los bienes y de los servicios que proporciona el gobierno y las empresas públicas deben establecerse con criterio de rentabilidad: cubrir costos y obtener una ganancia suficiente para permitir conservar y mantener el capital existente y, adicionalmente, ampliar la capacidad de producción. Si por alguna razón el gobierno federal (o un gobierno local) resuelve subsidiar cierta actividad, región, empresa o grupo de consumidores ello no debe repercutir en los estados financieros de las empresas públicas. Después de todo, es el gobierno federal y no la empresa pública quien resuelve otorgar el subsidio. Si se utiliza a la empresa pública como conducto para otorgar el subsidio, el gobierno federal (o local) debe y tiene que reintegrarle el costo de los subsidios. Ello es importante no sólo para hacer transparente las operaciones sino también para no restarle recursos a las empresas públicas. Las cantidades son importantes. En 2004, por ejemplo, el sector eléctrico otorgó —por instrucciones del gobierno federal— subsidios por un monto de alrededor de 20 000 millones de pesos.²¹ Al no reintegrarlos a las empresas eléctricas, el gobierno federal contribuye a descapitalizar a sus propias empresas y, por ese monto, impide que se lleven a cabo inversiones en el sector, tan necesarias para la buena marcha de la economía nacional. Algo similar sucede con otras empresas públicas. El gobierno federal le quita prácticamente la totalidad de sus excedentes a Caminos y Puentes Federales de Ingreso, lo que limita a la empresa para mantener en buenas condiciones su red de caminos y, desde luego, para ampliarla.

El petróleo debe continuar siendo un poderoso auxiliar de la hacienda pública (lo que no tiene, ni debe significar ahogar financieramente a Pemex).

México no es un país petrolero, pero sí es uno que tiene petróleo. La renta que se genera con su explotación y aprovechamiento —que la lleva a cabo la nación, una vez cubiertas las necesidades de Pemex— puede fácilmente ser tomada por el fisco para atender y promover diversas actividades necesarias para el desarrollo general del país.

En la actualidad el régimen fiscal de Pemex (innecesariamente complejo y poco transparente) se define y establece a partir de las necesidades de financiamiento del gobierno federal.²² Contando con

distribuye por los diferentes hogares con distinto nivel de ingreso. El transporte público urbano lo usan las personas de relativamente menor ingreso.

²¹ Véase de Jesús Reyes Heróles G. G., "Reformas estructurales y crecimiento: el sector de energía en México" en *Este país*, núm., 166, México, enero 2005, pp. 4-11.

²² El régimen actual y las modificaciones que han propuesto algunos legisladores a la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo el 9 de septiembre de 2004 son particularmente complejas. En esa iniciativa se propone establecer cuatro derechos con fórmulas de cálculo complejo: sobre la extracción de hidrocarburos; sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización; extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo y el ordinario sobre hidrocarburos. En la actualidad (mayo de 2005) el tema está en debate en el Congreso de la Unión.

este causante verdaderamente cautivo, el gobierno federal le dice cuánto y cuándo tiene la empresa que pagar durante el año. En los últimos veinte años los impuestos, derechos y aprovechamientos asociados a los hidrocarburos han representado entre 27 y 39% de los ingresos federales y en los últimos años la contribución se ha acentuado. En la actualidad es de alrededor de 40%. En parte por ello, el gobierno federal no se ha ocupado ni preocupado por mejorar la administración tributaria, ni tampoco por aumentar la recaudación e introducir verdaderas reformas fiscales.

El régimen fiscal de Pemex debería definirse y establecerse al revés de lo que en la actualidad se hace. Es decir, a partir de las necesidades financieras de Pemex, precisar el monto de recursos y el calendario de pagos que la empresa le hace al gobierno federal (recursos hay para todos, pues Pemex genera excedentes que van de 6 a 7% del PIB). Y la fórmula para determinarlo puede ser sencilla: a partir de ciertos supuestos (ventas internas por tipo de producto, ventas externas, precios internos, precios externos, costos de producción, etc.), se determina el excedente de operación y su destino. Este excedente se distribuiría conforme al siguiente orden de prelación: *a)* las inversiones necesarias para conservar y mantener las instalaciones de la empresa; *b)* las inversiones nuevas para ampliar su capacidad de producción (en exploración, refinación, transporte, petroquímica, etc.) y, *c)* los recursos para investigación y desarrollo. El remanente pasaría al gobierno federal y la totalidad del remanente formaría parte de la Recaudación Federal Participable. De existir una variación entre los supuestos originales y lo que en la práctica resulte se harían los ajustes del caso: de haber excedente, pasaría por completo al gobierno federal (pues las necesidades de Pemex ya estarían cubiertas). De haber déficit, se podría cubrir con crédito, ajustes en los precios internos de venta o apoyo del gobierno federal (o una combinación de todo ello), pero sin reducir las participaciones de las entidades federativas.

Este régimen fiscal, vendría a sustituir los diversos (y complicados de calcular) derechos, Impuestos Especiales a la Producción y a los Servicios (IEPS) y aprovechamientos existentes (derecho sobre hidrocarburos, derecho ordinario sobre extracción de petróleo, derecho extraordinario sobre extracción de petróleo, derecho adicional sobre extracción de petróleo, aprovechamiento sobre rendimientos excedentes, etc.). Pemex, desde luego, mantendría las diversas obligaciones que tiene como causante y/o como retenedor en varios tributos (i.e., IVA, ISR).

Deuda pública y banca de desarrollo

La deuda pública se caracteriza por:

- Como proporción del PIB la deuda pública externa ha bajado en los años recientes (tan sólo 12.5% en 2003), su perfil de plazos se ha alargado, como fracción de las exportaciones del país ha bajado y la calificación que las agencias le otorgan ha mejorado. Ello no obstante, su servicio (intereses más amortizaciones) continúa absorbiendo recursos significativos del presupuesto. La interna, que representó 10.5% del PIB en 2003 y que ha aumentado su

plazo promedio de vencimiento a más de dos años —aunque tiene alta liquidez—, también pesa en el presupuesto.

- Los pasivos contingentes han crecido de manera importante y pesan sobre los recursos del presupuesto. La suma de IPAB, FARAC, Programas de Reestructuras en UDI, Pidiregas Directos y Programas de Apoyo a Deudores representaron en 2003 17.7% del PIB. Así, en ese año la deuda neta total del Sector Público representó 41% del PIB.²³ Además, la información de estos pasivos adicionales es insuficiente y poco transparente.
- La crítica y apremiante situación financiera de los diferentes sistemas de pensiones que existen en el país, pesan ya en el presupuesto: los pensionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los de la banca de desarrollo, los de los gobiernos de las entidades federativas.
- No contar con un sólido, auténtico mercado de capitales, tan necesario para financiar a largo plazo la formación pública y privada de capital.
- Las disposiciones y normas existentes son muy diversas y poco claras.

En materia de deuda pública conviene:

- Diseñar una política de manejo de deuda pública (interna y externa) para reducir la carga financiera que actualmente representa sobre los presupuestos. Una renegociación de la deuda pública externa, para reducir capital, alargar vencimientos y reducir tasas de interés es necesaria. También lo es la renegociación de la deuda interna total (incluyendo la contingente, sobre todo IPAB y FARAC una vez depurados) para reducir capital, tasas de interés y para ampliar aún más los vencimientos y reducir su liquidez.
- Promover la integración de un mercado de capitales, aprovechando la renegociación de la deuda pública interna planteada y las posibilidades que en el ahorro a largo plazo abrió la reforma a la Ley del Seguro Social (julio de 1997) que establece cuentas individuales de ahorro para el retiro de los trabajadores, en lugar del sistema de reparto que estaba en vigor antes de esa fecha.
- Integrar plenamente en la SHCP la política y el manejo de la deuda pública.
- Unificar y simplificar el marco normativo prevaleciente en la materia para los tres órdenes de gobierno.
- Diversificar la oferta financiera y facilitación de financiamiento para las entidades federativas y los municipios.

²³ Véase Banco de México, *Informe Anual, 2003*, México, 2004, pp. 113-118.

- Depurar, transparentar y resolver varios asuntos que pesan de manera creciente sobre el presupuesto, en particular los pasivos contingentes (i.e., el IPAB y el FARAC).
- Trabajar para sustituir los sistemas vigentes de pensiones por un Sistema Nacional de Pensiones (SNP), con base en cuentas individuales y con una pensión mínima garantizada.

La banca de desarrollo, que en México siempre desempeñó un papel importante y de promoción del crecimiento, ha reducido su actividad (i.e., Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior) y, en algunos casos, desapareció (i.e., Banco Nacional de Desarrollo Rural). Lo mismo sucedió con varios de los fondos de fomento establecidos por el gobierno federal en el Banco de México y en la banca de desarrollo para impulsar diversas actividades y, los que aún existen, llevan a cabo una actividad marginal, de escasa importancia y trascendencia. Habría que estimular, promover la banca de desarrollo y los fidecomisos de fomento que aún quedan y crear los que, a partir de los objetivos del desarrollo nacional, sean necesarios. De lo que se trata es de promover la inversión en la dirección deseada, en las actividades y las regiones del país que se estimen prioritarios, de proporcionarles a las empresas dispuestas a comprometer sus capitales condiciones y plazos adecuados de financiamiento. Y ello es urgente por el estímulo que le darían a la inversión privada. Y también a la actividad bancaria y crediticia. Todo ello contribuiría a revertir la tendencia al estancamiento y a la ineficiencia del sistema de intermediación financiera prevaleciente, que se ha convertido en una de las principales causas del escaso crecimiento económico observado en México en los últimos años.²⁴

Relaciones fiscales: federación, entidades y municipios

A pesar de los importantes avances que se lograron durante los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria (lamentablemente mucho de lo recomendado en la Convención no se ha puesto en práctica), las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas y los municipios se siguen caracterizando por:

- Las entidades federativas y los municipios prácticamente no tienen fuentes propias de tributación.
- Los presupuestos estatales y municipales dependen en una muy alta proporción de las transferencias de la federación (i.e., participaciones en la recaudación federal más recursos para los fondos de apoyo).
- La inercia es el factor determinante del monto de los recursos transferidos vía fondos de apoyo a las entidades y éstas tienen escaso o nulo poder de decisión sobre el destino y la aplicación de ellos.

²⁴ Sobre el particular ver: Tello, C., "Transición financiera en México", *Nexos*, núm., 320, agosto 2004, México, pp. 19-28.

- Las entidades federativas no tienen certeza y seguridad en materia de ingresos y de gastos y ambos se modifican con frecuencia conforme lo dispone la federación.
- Las entidades federativas y los municipios no pueden disponer fácilmente de recursos crediticios internos y los esquemas vigentes son poco flexibles. No tienen acceso al crédito externo.

Es conveniente y necesario fortalecer las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno a partir del sistema prevaleciente de coincidencia fiscal, en el que de manera coordinada las entidades federativas y los municipios participan en los impuestos federales y asumen, con base de las aportaciones de la federación, ciertos gastos para proporcionar y atender ciertos bienes y servicios públicos fundamentales (i.e., educación, salud, seguridad). Desde luego que el sistema actual debe ser modificado en algunas partes para darle mayor solidez y certidumbre y para otorgar mayores potestades, recursos y responsabilidades a entidades federativas y municipios.

Mantener en esencia la situación actual de coincidencia fiscal tiene varias ventajas y resulta atractivo. En momentos de enorme fragilidad de las haciendas públicas en el país, entrar de lleno a modificar de raíz el sistema vigente no es recomendable por la incertidumbre de los resultados que podría generar. Además manteniendo la situación actual, pero mejorada, se trabajaría a partir de una experiencia que ha sido, desde varios puntos de vista, exitosa, que ha funcionado, que a muchos gusta y deja satisfechos y que ha establecido armonía en materia fiscal en el país. Adicionalmente, la coincidencia en materia tributaria permite a las autoridades nacionales, en coordinación con las estatales, transferir parte de los recursos que derivan de las localidades prósperas a proporcionar bienes y servicios públicos a las poco desarrolladas. Por lo demás, no hay que olvidar que después de mucho discutir y estudiar en el país se ha resuelto en otras épocas mantener la coincidencia tributaria. Esto último, además, se concluyó y es el resultado más importante de la reciente Convención Nacional Hacendaria. Lo mismo ha sucedido en otros estados federales. Con acuerdos tributarios, varios países han logrado no sólo armonía fiscal sino también fortaleza en las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno (i.e., Alemania, Estados Unidos de América, Canadá).²⁵

²⁵ Banco de México *Un comparativo...*, op. cit., p. 44.

	Composición porcentual de la recaudación por nivel de gobierno (%)		
	Gobierno federal	Gobierno estatal	Gobierno local
Alemania	50.3	36.8	12.2
Canadá	48.8	41.7	9.5
Estados Unidos	60.4	24.6	15.0

Al sistema actual de coincidencia tributaria habría que hacerle algunos cambios para darle solidez y certidumbre. Desde luego poner en práctica las recomendaciones de la Convención Nacional Hacendaria. En particular, para que funcione mejor es conveniente:

- Garantizar el régimen de participaciones, incluyendo el esquema actual y las fórmulas de distribución de las participaciones, que se acordó hace ya algunos años después de muchos esfuerzos y trabajo.
- Ampliar la definición de la Recaudación Federal Participable (RFP) para incluir la totalidad de los ingresos del gobierno federal: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
- Que el porcentaje actual de 20% de la RFP que se transfiere por concepto de participaciones a las entidades federativas y a los municipios se incremente paulatinamente para llegar a una cifra, en un plazo de cinco años, de 25% para las entidades federativas y de 10% para los municipios (la distribución al final de lo recaudado por concepto de ingresos tributarios y no tributarios del gobierno federal sería: 65% federación, 25% entidades y 10% municipios).²⁶ Ello se daría en el marco de todas las reformas aquí propuestas.
- Darle suficiencia financiera a los Fondos de Apoyo, en especial al de educación y al de salud. Que el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) quede garantizado en el presupuesto.
- Buscar la mayor estabilidad posible en las participaciones y en las aportaciones para que no estén sujetas a variaciones bruscas.
- Por lo que hace a potestades: otorgar a municipios, además del predial que ya tienen, el impuesto al traslado de dominio de bienes inmuebles. En el caso de los gobiernos municipales, es necesario poner en práctica un proyecto de apoyo técnico-administrativo para que se reforme el impuesto predial, se actualice de manera sistemática y automática el valor catastral de los predios e inmuebles y se eliminen todo tipo de exenciones que en la actualidad existen en este tributo. Es necesario poner en práctica un programa de capacitación de los servidores públicos hacendarios de los municipios.
- A las entidades federativas, además de las potestades que ya tienen, facultarlas para: a) gravar el consumo final de bienes y de servicios; b) gravar el aprovechamiento de los recursos naturales (minerales, bosques, etc.); c) establecer impuestos verdes; d) introducir un ISR local.

²⁶ Esta distribución no es muy distinta a la que México tenía en 1910 que era: 66.5% a la federación, 21.8% a las entidades federativas y 11.7% a los municipios. Tampoco a la que existía en 1928 que fue: 69.5% Federación, 18.3% entidades federativas y 12.2% municipios. A partir de 1928 la federación fue absorbiendo paulatina y crecientemente fuentes de tributación. Véase Aboites Aguilar, L., *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, El Colegio de México, México, 2003, p. 39.

- Mantener los sistemas actuales de administración de impuestos federales por parte de las entidades federativas (i.e., tenencia, automóviles nuevos, causantes menores del ISR) y, además, que la administración del IVA federal y el ISR (personas físicas) lo lleven a cabo las entidades federativas con un sistema de incentivos que premie el buen desempeño.

Mayores ingresos públicos se traduce en más gasto que, a su vez, se traduce en mayor demanda de todo tipo de bienes y de servicios que los particulares producen. Más impuestos significan más ventas y con ello mayor ganancia. Es indispensable transparencia y manejo honesto, eficaz y eficiente del gasto público y de la administración fiscal. Que se note que en realidad nuestros impuestos están trabajando. El desafío que se tiene por delante es cómo lograr todo esto.



El Estado en el desarrollo económico y humano

Hilario Barcelata Chávez*

Estado y mercado

La cuestión central en la discusión en torno a la *economía mixta* radica en definir, específicamente, por qué interviene el Estado en la economía. Una respuesta satisfactoria es que ello es resultado de la forma que adquieren las estructuras económicas en un país. Esto es, en tanto el libre mercado no asegura un óptimo funcionamiento de la economía ni resuelve por sí mismo los problemas que de él se derivan, es necesario plantearse soluciones que se encuentran más allá de su ámbito. Esto significa que el Estado interviene porque puede solucionar los problemas asociados al funcionamiento del mercado de una manera más eficiente que éste, o porque simplemente el mercado no puede solucionarlos de ninguna forma. Pero interviene, además, porque las sociedades se plantean, como tales, objetivos de desarrollo y progreso que sólo el Estado (entendido como un líder social, como tal recoge los intereses de toda la sociedad) puede plantearse y alcanzar.

El Estado interviene para darle viabilidad a una economía de mercado, para corregir sus imperfecciones, para evitar su autodestrucción. De aquí, entonces, que podamos hablar de una economía mixta como una estructura en donde no sólo se combinan mercado e instituciones públicas, sino, también y primordialmente objetivos económicos y sociales, privados y públicos, de corto y de largo alcance.

La evidencia empírica parece demostrar que ni un excesivo control de la economía, ni una amplísima libertad de mercado son condición suficiente, cualquiera de ellas por separado, para propiciar un proceso de desarrollo económico armónico y sustentable. La solución óptima, por decirlo de alguna manera, se define, no a partir de la disyuntiva mercado o Estado, sino a partir de la dilucidación de la incógnita ¿cuánto de mercado? y ¿cuánto de Estado? Y así como no hay por definición, como fórmula universal un *tamaño óptimo de Estado*, tampoco hay una *medida óptima de libertad de mercado*. Porque la solución y el contenido de la misma en términos de qué tanto y cómo de cada uno (es

* Profesor de tiempo de completo de la Facultad de Economía. Universidad Veracruzana. hbarcel@yahoo.com, hbarcel@hotmail.com, www.hilariobarcelata.com

decir, en términos de su composición, balance, complementariedad) tiene que ver con los problemas a los que ha de enfrentarse cada gobierno y sociedad, y cómo ésta define sus problemas y determina prioridades.

Esta reflexión cobra una mayor relevancia por el hecho de que la sociedad requiere un eficiente funcionamiento de la economía, al mismo tiempo que un nivel adecuado de justicia social. Por lo cual la incógnita será entonces, ¿qué tanta justicia social es suficiente? y ¿qué tanta eficiencia económica es necesaria? ¿En qué medida deben darse para que no se obstaculicen y por el contrario se complementen la una a la otra? ¿Cuál es el adecuado balance de ambas para asegurar un desarrollo armónico y sustentable? Y más que plantear la situación en términos de los *máximos de intervención*, la búsqueda ha de ir en el sentido de los *mínimos necesarios* para asegurar una base de sustento de ciertos objetivos. En el mismo sentido las limitantes al mercado habrán de plantearse en términos de los *mínimos necesarios de economía de mercado*, para no desestimular la capacidad creadora de la sociedad que, por esta vía, suele desarrollarse de manera amplia.

La solución tiene que ver con un horizonte de combinaciones posibles en un modelo de desarrollo en el cual se definan las condiciones para asegurar un equilibrio estable y duradero entre los objetivos y los instrumentos a través de los cuales se alcanzan estos objetivos, en un sentido que se asegure su perdurabilidad en el tiempo. Es decir se trata de construir un modelo a partir de la creación las instituciones políticas y económicas necesarias que sirvan como instrumentos para organizar a la sociedad y la economía y orientarlas en la búsqueda del desarrollo.

El Estado falla

En la actualidad, la opción de promover el desarrollo por la vía de la intervención del Estado pasa, necesariamente, por el hecho de considerar que la propiedad estatal ya no se percibe como garantía universal de eficacia y tampoco de justicia social. Asimismo, ha de considerarse que el manejo de los recursos públicos genera fenómenos de corrupción en diversos grados y a todos los niveles, lo que llega a representar un obstáculo para la consecución de los objetivos que la sociedad se plantea. Esto significa que, así como la intervención del Estado se deriva de la existencia de fallas del mercado, esta intervención, también puede dar como resultado un conjunto de fallas que hacen fracasar la búsqueda de sus objetivos, propiciando con ello un mayor disfuncionamiento del mercado y provocando un entorpecimiento para conseguir los objetivos de la sociedad. Esto se debe a la existencia de imperfecciones en la intervención estatal, que tiene que ver con problemas de democracia y transparencia en la conducta de quienes ejercen la acción pública. Y así como el funcionamiento del mercado es perfectible, también el del Estado lo es, sólo que su corrección no depende de la sujeción de éste a los mecanismos de mercado, sino del funcionamiento correcto de las instituciones: democracia y legalidad, lo cual implica el perfeccionamiento de la vida institucional y requiere la necesaria creación y consolidación de un esquema de contrapesos y límites jurídicos.

Crecimiento, desarrollo y finanzas públicas

Los problemas del desarrollo siguen requiriendo soluciones que se encuentran más allá del mercado y que definitivamente son responsabilidad de las instituciones públicas, porque el progreso social depende de la conformación de un *círculo virtuoso de crecimiento económico-desarrollo económico*, cuya posibilidad de existencia radica en una oportuna y adecuada intervención estatal.

En México, se observa una fuerte incapacidad para dinamizar la economía y promover el mejoramiento del nivel de vida de su población. Eso ha propiciado la conformación de *círculos viciosos* caracterizados por fuertes rezagos económicos y sociales que han acentuado la desigualdad social y regional. Sobre las causas de este fenómeno y sus posibles soluciones, Ranis, Stewart y Ramírez¹ identifican la estrecha relación entre el Crecimiento económico (CE) y el Desarrollo Humano (DH) y el reconocimiento de que constituyen procesos que se condicionan y complementan mutuamente. De acuerdo con los autores se trata de una doble conexión:² En una, se forma una cadena de factores (cadena A) en la que el primero provee los recursos para permitir mejoras sustanciales en el segundo. En la otra, el mejoramiento en el segundo constituye el medio a través del cual se crean las condiciones para impulsar el primero. Claro que el crecimiento puede ir acompañado de desempeños distintos en el DH, debido a que éste está sujeto a un conjunto de factores sociales, políticos e institucionales que determinan la forma en que se asignan los recursos. Así, el impacto del crecimiento será mayor sobre el DH si dichos recursos se distribuyen de manera más igualitaria a nivel social y si los hogares asignan una mayor proporción de sus ingresos a gasto en formación de capital humano. De igual modo, el éxito que pueda alcanzarse, dependerá del nivel de educación inicial de la población y del control que las mujeres tengan sobre el ingreso del hogar.

En la segunda cadena (cadena B) el DH conduce a un mayor CE debido a que el nivel de actividad productiva es influido positivamente por la mejora en las capacidades de las personas, ya que esto representa una mayor productividad de las mismas en su actividad laboral. El impacto del desarrollo humano sobre el crecimiento será mayor mientras mayor sea el nivel de inversión en capacidades y en tanto la distribución del ingreso sea menos desigual.

A nivel internacional³ existe una extensa evidencia de la complementariedad de estas dos variables. Es posible observar que muchos países con alto CE han mejorado rápidamente sus indicadores de DH y viceversa y que otros países con bajo crecimiento, muestran fuertes rezagos en su DH. Esto es así porque el CE promueve la expansión de la base material necesaria para la satisfacción de las

¹ Gustav Ranis, Frances Stewart y Alejandro Ramirez, "Economic Growth and Human Development", *World Development*, vol. 28, núm. 2, 2000, Great Britain, p. 198 y ss. Véase también, Gustav Ranis Frances Stewart, *Economic growth and human development in Latin America*, CEPAL, diciembre de 2002.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

necesidades humanas (como las de salud y educación) lo cual permite elevar la productividad de las personas. Sin embargo, la ausencia de CE puede limitar la inversión privada y pública en salud y educación (gasto en DH) lo que a su vez reduce el potencial de acumulación de recursos productivos. Esto significa que el CE y el DH se refuerzan mutuamente, ya sea en un sentido positivo cuando aparece un *círculo virtuoso* (reforzamiento positivo) o cuando aparece un *círculo vicioso* (reforzamiento negativo). Por supuesto, un mismo ritmo de CE puede traducirse en distintos potenciales de DH y viceversa, por lo que pueden existir situaciones de *sesgo hacia el CE*, donde el nivel de DH es pobre en comparación a los logros alcanzados en materia económica; en tanto que puede existir también un *sesgo hacia el DH* donde los logros en bienestar son superiores a los alcanzados en materia de crecimiento.⁴

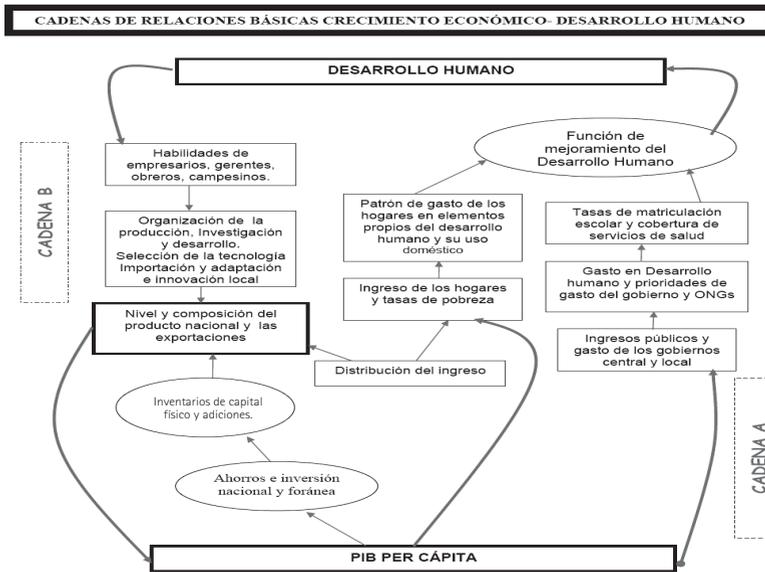
Los detalles de las conexiones entre los factores de las cadenas son los siguientes: En la cadena A (CE-DH)⁵ el crecimiento económico incrementa la disponibilidad de recursos fiscales (ingresos públicos) tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal para financiar programas de mejoramiento social. De igual modo, incrementa el ingreso de los hogares y la posibilidad de que los Organismos No Gubernamentales (ONG) aumenten su gasto en la atención al bienestar social. Esto puede representar un impulso fundamental al DH porque posibilita la ampliación de las capacidades básicas de los individuos. Evidentemente la posibilidad de que el incremento en estas variables pueda influir en el DH depende, por un lado, de la magnitud y proporción del gasto público destinado a este rubro (primordialmente a salud y educación) y de la prioridad que se le otorgue a la atención de los aspectos vinculados a él. Tres indicadores nos permiten conocer la magnitud y el alcance de la acción pública en este ámbito:

- a. La proporción del gasto público que se orienta al gasto social como porcentaje del PIB;
- b. La proporción del gasto total de gobierno que va a DH y
- c. La proporción de este gasto que se asigna a "áreas sociales prioritarias"

El gasto público tiene un enorme peso en la consecución de las metas sociales, porque en muchos casos constituye una acción correctiva de los efectos del libre mercado, el cual no logra realizar una asignación eficiente de recursos en rubros como alfabetización, vacunación, combate a la proliferación de enfermedades contagiosas, nutrición, etcétera, porque sólo atiende el beneficio privado.

⁴ Es sumamente importante dejar sentado que, de acuerdo con los autores, no todas las formas que adquiere el crecimiento económico promueven el desarrollo y que no todas las formas de desarrollo propician el crecimiento. Por ello es fundamental identificar los detalles de las conexiones entre estas variables, así como determinar la situación específica en que se encuentra cada región, ya que ambos aspectos constituyen el sustento primordial de la elaboración de las políticas públicas que permiten activar un proceso de desarrollo económico estatal.

⁵ Gustav Ranis y Frances Stewart, *Economic growth and human development in Latin America*, CEPAL, diciembre de 2002, pp. 9 y 10.



Elaborado con base en el esquema de Gustav Ranis, Frances Stewart y Alejandro Ramirez, "Economic Growth and Human Development", *World Development*, vol. 28, núm. 2, 2000, Gran Bretaña, p. 198 y Gustav Ranis y Frances Stewart, *Economic growth and human development in Latin America*, CEPAL, diciembre de 2002.

A nivel individual, la efectividad del incremento del ingreso de los hogares en la consecución de un mayor DH depende de tres factores:

- a. la distribución del ingreso, es decir la desigualdad entre hogares y personas; a menor desigualdad, mayores efectos positivos,
- b. el patrón de gasto de los hogares. El efecto aumenta cuando es mayor la propensión de los hogares a gastar su ingreso en aquello que contribuye más directamente a promover el DH, como la alimentación, los servicios de educación (principalmente infantil); la salud (atención y prevención de enfermedades) y otras necesidades fundamentales, y
- c. El género de quien controla el reparto del ingreso en el hogar. Estudios empíricos han demostrado, que el hecho de que este reparto sea controlado por las mujeres (madres de familia) produce mejores resultados, porque se asigna una proporción más elevada de ellos a la atención del DH, particularmente de los niños.

La combinación de gasto privado y gasto público orientado al DH, define lo que se conoce como *La función de mejoramiento del desarrollo humano* la cual es determinada por la sociedad de acuerdo a sus arreglos institucionales. Esto significa que la posibilidad de que los recursos derivados del crecimiento económico se destinen al DH depende del *marco institucional* de cada sociedad, es decir, de

que éste permita que puedan aprovecharse de manera más efectiva para ese fin. Así, cada sociedad transforma de distinta manera en DH, la mayor disponibilidad de recursos públicos provenientes del crecimiento, pero es un hecho que siempre un mayor CE proporciona la oportunidad de una intervención pública más amplia en favor del incremento al DH.

En cuanto a la cadena B, la influencia del desarrollo humano en el crecimiento económico es resultado del mejoramiento del DH que crea las condiciones para impulsar el CE a través de tasas más altas de matriculación escolar, una más amplia y mejor cobertura de servicios de salud y un mayor consumo doméstico de bienes que incrementan los niveles de nutrición en la familia,⁶ que son los elementos constitutivos de la formación de capital humano, el cual es fundamental para impulsar el crecimiento, porque conforme la gente se vuelve más saludable y educada, se vuelve más productiva y contribuye más al crecimiento económico, en particular por las siguientes razones:

- a. El mejoramiento de la salud y nutrición tiene un efecto directo en la productividad laboral, especialmente entre las personas pobres. Una mejor nutrición posibilita una fuerza de trabajo con más energía, con más resistencia a la enfermedad y más productiva. De igual modo, una población más saludable representa continuidad en el trabajo, mayor disponibilidad de horas-hombre y una vida laboral más larga.
- b. La ampliación de la educación primaria incrementa la productividad de los trabajadores urbanos y rurales. En la agricultura, la educación aumenta la productividad entre los productores y promueve el abandono de métodos tradicionales de producción y organización y el uso de tecnología moderna. La educación contribuye, además, a la capacitación tecnológica y al cambio técnico en la industria.
- c. La educación secundaria facilita la adquisición de habilidades y capacidad gerencial para el trabajo y mayores oportunidades de empleo.
- d. La educación preparatoria promueve el desarrollo de la ciencia básica, la selección apropiada de la tecnología de importación y su adaptación doméstica, así como el desarrollo de tecnología local.
- e. La educación representa un elemento muy importante para el desarrollo de instituciones clave en las áreas de gobierno y el sistema legal y financiero, que son esenciales para el crecimiento económico.
- f. La educación también influye sobre la composición y volumen de las exportaciones, puesto que productores más preparados pueden producir y exportar productos más sofisticados y de mayor valor agregado.
- g. De igual modo, la educación afecta el crecimiento del ingreso *per capita* debido a que una población más educada (particularmente femenina) se reproduce a una menor velocidad.

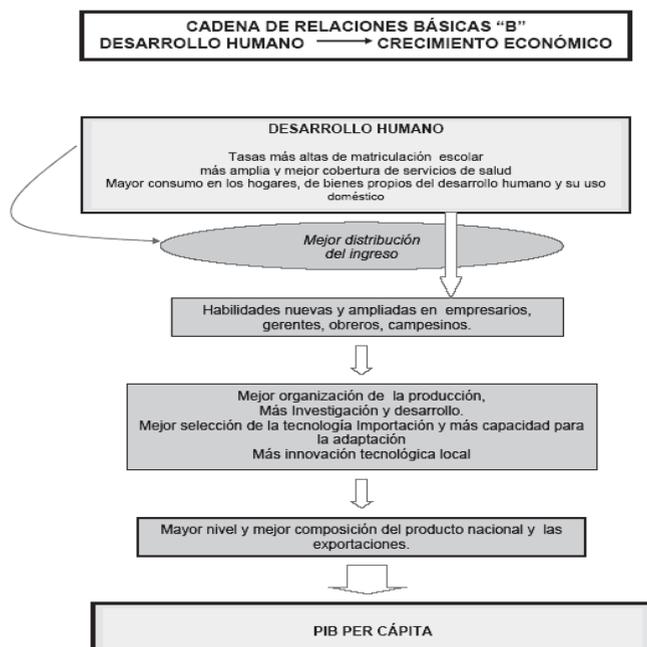
⁶ Gustav Ranis y Frances Stewart, *op. cit.*, pp. 1 y 11.

- h. El incremento de la educación básica conduce a una mayor igualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, debido a que se amplían las oportunidades de trabajo, se incrementa la productividad laboral y aumentan los ingresos en la población más pobre.

A pesar de todo lo anterior, es necesario reconocer que no hay una conexión automática entre el mejoramiento del nivel de DH y el incremento del PIB *per capita*. La ecuación *salud-nutrición-educación-igualdad* por sí sola no puede transformar una economía. Para ello se requiere, necesariamente, la presencia de políticas públicas que incrementen la cantidad y calidad de la inversión, lo cual es un factor determinante del grado de influencia entre todas las variables. Es decir, para promover el desarrollo y el crecimiento se requiere la creación de instituciones sociales y económicas, que permitan eliminar la privación de libertades fundamentales que deben disfrutar los individuos, entendidas como una insuficiencia de oportunidades para conseguir lo que mínimamente necesita una persona para vivir bien y durante mucho tiempo. Privación de la que se derivan los fenómenos asociados al subdesarrollo, como la pobreza, la marginación, el bajo nivel de bienestar, la concentración del ingreso, la desigualdad social, la falta de competitividad de empresas e individuos. En otras palabras, la ausencia de DH es resultado de la ausencia de dichas libertades, razón por la cual las políticas públicas y la conducta social de los individuos deben orientarse en el sentido de alcanzar un conjunto de libertades que garantice el desarrollo de un país⁷ particularmente las siguientes:

- a. *Libertades económicas*, que se entienden como el conjunto de oportunidades para poder utilizar recursos económicos ya sea para realizar actividades de consumo, de producción o para la realización de intercambios. El que un individuo tenga acceso a recursos financieros es una forma de ejercer esta libertad, porque los derechos económicos se ejercen cuando una persona tiene recursos o existen medios para obtenerlos.
Dentro de este tipo de libertad, también se incluye el derecho a tener acceso a la infraestructura económica (camino, obras de abastecimiento de agua y saneamiento y telecomunicaciones) que son cruciales para la realización de actividades productivas y la creación de riqueza.
- b. *Las libertades sociales*, entendidas como el derecho a tener acceso a los sistemas de educación y de salud pública principalmente, que son factores que hacen posible la libertad fundamental de vivir mejor.
- c. *El derecho a la protección social*, como la garantía a disfrutar de una red de protección social constituida por programas de prestaciones económicas: tanto programas de sustitución de rentas (para evitar la pobreza que podría causar una pérdida inesperada del ingreso) como programas para reducir la pobreza.

⁷ Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, México, Planeta, 2000.



Elaborado con base en el esquema de Gustav Ranis, Frances Stewart y Alejandro Ramirez, "Economic Growth and Human Development", *World Development*, vol. 28, núm. 2, 2000, Gran Bretaña, p. 198 y Gustav Ranis y Frances Stewart, *Economic growth and human development in Latin America*, CEPAL, diciembre de 2002.

Así, pues para que haya DH y CE se requiere un marco institucional que permita transformar la riqueza incrementada en recursos públicos orientados a la consecución de una vida digna y la disminución de la desigualdad. Y esto —a su vez— depende de que los arreglos institucionales y las políticas públicas expresen los objetivos y las necesidades de quienes están en peor condición.

Desarrollo y desigualdad

La falta de libertades fundamentales propicia severas desigualdades entre las personas e impide el desarrollo humano y el crecimiento económico. La desigualdad más importante está dada por el ingreso que perciben los individuos en una sociedad y depende de cuatro elementos:⁸

1. La forma en que se distribuyen los activos que generan ingreso, los cuales determinan el potencial productivo de cada persona y son de dos tipos:

⁸ Miguel Székely, *Es posible un México con menor desigualdad y pobreza*, Sedesol, Documentos de Investigación, México, octubre 2003, p. 17.

- a. *El capital humano*, es decir, conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos y destrezas generales o específicos con lo que se forma un *stock* inmaterial, que puede ser usado con fines productivos y con la expectativa de obtener una remuneración por su uso. Por ello el gasto que representa la formación de capital humano es posible concebirlo como una inversión, independientemente de los resultados económicos que se obtengan de su uso.

Las remuneraciones al capital humano son el tipo de ingresos identificados con la posesión de estos activos, e incluyen: sueldos, salarios, horas extras, propinas, comisiones, aguinaldos, gratificaciones, primas vacacionales, premios, bonificaciones y participación en las utilidades de la empresa en que se trabaja.

Para que efectivamente el capital humano pueda generar riqueza, se requiere lo siguiente:

- Que haya la oportunidad de conformarlo para toda la población de un país, es decir que no haya exclusión para acceder a los sistemas de formación de capital humano.
- Que hayan los elementos complementarios de capital físico y financiero para activar esa capacidad (herramientas y máquinas de trabajo o dinero para comprarlas).
- Que exista posibilidad de adaptar las capacidades adquiridas en función a los cambios tecnológicos, de manera que puedan mantenerse dentro del mercado e incrementar su ingreso constante y progresivamente, en correspondencia con dichos cambios.

- b. *los activos de capital y tierra* que posee o a los que tiene acceso una persona. Los ingresos que se generan de estos activos pueden ser:

- i. Percepciones provenientes de actividades empresariales y por la membresía, administración y gestión en empresas cooperativas.
- ii. Ingresos por alquileres, intereses, dividendos y regalías derivados de la posesión de activos físicos (como terrenos, edificios, casas, locales) y no físicos (como cuentas bancarias, préstamos a terceros, acciones, bonos, alquiler de marcas, patentes y derechos de autor).

2. *Las oportunidades de cada individuo para utilizar sus activos de manera productiva*. Si una persona cuenta con activos pero no tiene opciones para emplearlos, no podrá generar ingresos.

3. *El sistema de precios con que el mercado retribuye monetariamente a cada persona por la utilización de sus activos.* Si los ingresos que se obtienen por su uso, corresponden a las capacidades adquiridas, a mayor capacidad mayor ingreso, lo cual permite recuperar la inversión realizada.
4. *Las transferencias y otras percepciones no derivadas de la posesión de activos, tales como:* jubilaciones, pensiones, subsidios, remesas, becas y donativos.

La existencia y uso eficiente del capital humano es un factor esencial para el desarrollo, lo cual depende de la existencia de las libertades fundamentales ya mencionadas. Siendo el Estado el responsable de tutelar los derechos y libertades de los individuos, el desarrollo implica su acción e intervención en un ámbito donde el mercado no toma esa responsabilidad porque no tiene los medios para crear o expandir dichas libertades y tampoco le corresponde ni es parte de sus propósitos.

Así, al Estado es responsable, en primer lugar, de la expansión de las libertades sociales, lo cual significa que debe garantizar el derecho a tener acceso a los sistemas de educación básica y formación técnica y profesional, pero también encargarse de proveerlos mediante la creación y sostenimiento de un sistema de educación al que puedan acceder, de manera universal, todas las personas. Adicionalmente, el Estado debe garantizar una plena correspondencia entre las capacidades que se crean con los servicios educativos que provee, el nivel de desarrollo tecnológico alcanzado y los requerimientos sociales de mano de obra calificada. De nada sirve un sistema educativo por más gratuito, de libre acceso y universal que sea si los conocimientos y capacidades que provee no son de calidad o no sirven para incorporarse al mercado.

En segundo lugar, el Estado debe favorecer las condiciones de uso del capital humano, para ello es necesaria la expansión de las libertades económicas, es decir, la creación de un conjunto de oportunidades que permitan que el poseedor de capital humano pueda obtener el capital físico y financiero para explotar sus capacidades y conocimientos. La garantía de acceso libre y no discriminatorio a los recursos financieros para dichos fines constituye una forma esencial de expandir esta libertad, porque los derechos económicos que tiene una persona dependen de los recursos que posee o a los que tiene acceso.

No hay que olvidar que el trato inequitativo a las personas y grupos, genera una enorme trampa cuando las desigualdades se perpetúan, de una generación a otra y la pobreza se repite de generación tras generación. Esto sucede porque la falta de libertades económicas se hereda de padres a hijos. La persistencia de ese trato inequitativo es producto de interacción de los mecanismos económicos, que tienen que ver con actitudes y prácticas discriminatorias en relación con la raza, el origen étnico, el género y la clase social. El Estado está obligado a romper ese círculo vicioso que impide el goce de esta libertad, que es fundamental para la generación de riqueza y la obtención de una vida digna.

Desarrollo y autodeterminación nacional

En el actual proceso de reordenación de la economía mundial, la economía mexicana ha constituido un medio para ampliar y profundizar la acumulación de capital de los países desarrollados y sólo de manera marginal se observan beneficios en un reducido conjunto de sectores, regiones y agentes económicos nacionales. Esto sucede porque nuestro país forma parte de la red de interrelaciones de dependencia económica que le impone el *sistema de economía mundo*⁹ y limita su capacidad para autodeterminar su desarrollo. Sólo los países con autodeterminación han podido beneficiarse del nuevo modelo de organización de la economía mundo. Como señala Stiglitz:

De todos los países, los del este de Asia han crecido más rápido y han hecho más por reducir la pobreza. Y lo han hecho, resáltémoslo, vía "globalización" [...] algunos de los países que han tenido mayor éxito en la globalización determinaron su propio ritmo de crecimiento; cada una se aseguró al crecer de que los beneficios se distribuyeran con equidad y rechazó las presunciones básicas del "Consenso de Washington", que postulaban una intervención mínima del gobierno y una rápida privatización y liberalización. En el este de Asia, el gobierno asumió un papel activo en el manejo de la economía. La industria del acero que creó el gobierno coreano se contó entre las más eficientes del mundo. Sólo cuando esos países redujeron regulaciones, bajo presión del Tesoro de Estados Unidos y el FMI, surgieron las dificultades. En pocas palabras, los países esteasiáticos se beneficiaron de la globalización porque la hicieron trabajar en su favor; pero cuando sucumbieron a las presiones del exterior se encontraron con dificultades que estaban más allá de su capacidad de manejarlas adecuadamente.¹⁰

Es evidente que la autodeterminación es condición necesaria del desarrollo, en la medida que, como afirma Boltvinik:

el desarrollo económico lo podemos identificar, como el proceso de desarrollo de capacidades colectivas para generar, adaptar y asimilar tecnologías (incluyendo las avanzadas) y para crear y gestionar empresas propias que operen esas tecnologías [...] Una parte de la inversión extranjera ha consistido en la compra de empresas nacionales preexistentes (banca, empresas comerciales, ferrocarriles, etcétera), en cuyo caso hay un desmantelamiento de las capacidades empresariales nacionales y se genera un efecto negativo ya que la empresa extranjera prefiere sus proveedores extranjeros a los nacionales. Se atrofian muchas capacidades nacionales [...] la subordinación global atrofia algunas capacidades y genera mucho menos que la autodeterminación [...] En síntesis, tanto desde el punto de vista del hacer como del ser, la subordinación global no produce desarrollo.¹¹

⁹ Immanuel Wallerstein, *Utopística*, México, Siglo XXI, p. 11.

¹⁰ Joseph Stiglitz, "El descontento con la globalización" *El perfil de La Jornada*, México, 19 de enero de 2002.

¹¹ Julio Boltvinik, "Atrofia en vez de desarrollo", *La Jornada*, México, 10 de octubre de 2003.

En sentido, vale decir que el desarrollo debe sustentarse en la autodeterminación nacional, para lo cual, se requieren dos acciones sustanciales:

- *Creación y perfeccionamiento de las capacidades colectivas para generar, adaptar y asimilar tecnologías esto es, la producción endógena de tecnología y de modelos de gestión de la innovación tecnológica y*
- *la transformación de la estructura productiva tradicional en diversos sectores de la economía nacional que impide la inserción de los productores a la economía capitalista y que imposibilita la obtención de los beneficios del proceso de globalización económica. Esto se debe entender como la capacidad para crear y gestionar empresas propias con base tecnológica nacional.*

Parece evidente que no hay posibilidad de que estos dos factores aparezcan bajo condiciones de dependencia económica y mucho menos que sea el mercado la vía mediante la cual puedan surgir. Parece que sólo con un marco amplio de instituciones puede lograr tal situación.

La falta de autodeterminación es resultado de una incapacidad para generar *de manera endógena, la tecnología* necesaria en sus procesos productivos. El problema de un débil o nulo desarrollo tecnológico se deriva de las formas particulares que adquiere el *sistema de mercado*, caracterizado por débiles y poco competitivas estructuras económicas y un elevado grado de dominio de empresas transnacionales que monopolizan la producción para el mercado interno. Este sistema de mercado es incapaz de crear las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo tecnológico, por lo que la única posibilidad para impulsarlo parece ser una política deliberada por parte del Estado que promueva y conduzca la producción de tecnología, creando las capacidades necesarias para la innovación tecnológica de origen nacional, para impulsar modelos de generación y gestión de tecnología, lo cual implica impulso a la investigación y el desarrollo.

Los países que no logran solventar sus necesidades de tecnología con producción propia y dependen de los mercados internacionales para su abastecimiento, desarrollan una particular propensión a la crisis y el estancamiento productivo. Basta recordar que entre los principales obstáculos al desarrollo se encuentra la baja competitividad, que entre otras cosas, genera incapacidad para ganar mercados internacionales y que esto es producto del atraso tecnológico.

Para un país como México, es claro que lograr la autonomía y autosuficiencia tecnológica es la única posibilidad que tiene para asegurar un proceso sostenido, sustentable y equilibrado de desarrollo económico. Por ello se convierten en un objetivo de prioridad nacional. Pero es claro, que este tipo de objetivos no se los puede plantear el sistema de mercado y tampoco tiene forma de alcanzarlos. De modo que debe de estar reconocido por el Estado como un compromiso ineludible y debe ser éste el que establezca la estrategia, ponga a funcionar y dirija los mecanismos para alcanzarlo.

Las estructuras productivas tradicionales

Otro aspecto vital para la economía nacional, inmersa en la Economía Mundo Capitalista, lo constituye la forma particular que caracteriza su estructura económica.

En la agricultura, los productores carecen de conocimientos y apoyo técnico para mejorar la producción. En la industria la mayoría de las unidades productivas son micro o pequeñas empresas y no cuentan con la tecnología y la organización para ser competitivas. Y el sector servicios se convirtió en el receptáculo de aquellos que no encuentran una ocupación en ninguno de los otros sectores, conformando un ámbito de muy baja productividad, al borde la de informalidad, sin recursos económicos propios y sin apoyos financieros por parte de las instituciones públicas o privadas.

Estas precarias condiciones en las que se realiza la producción, explican también por qué una gran cantidad de productores no se encuentran integrados a los circuitos comerciales regionales o nacionales, lo cual los mantiene desvinculados de la lógica de funcionamiento de la economía capitalista y particularmente en el sector agropecuario donde incluso están inmersos en una lógica de producción doméstica, las llamadas economías de subsistencia. Esta situación trae como resultado que los productores queden al margen del mercado, tanto como proveedores como demandantes.

Lo anterior explica por qué el mercado interno ofrece escasos incentivos para que surjan nuevas empresas y para que crezcan o se reproduzcan las ya existentes. En otras palabras, hay un escaso desarrollo capitalista en el país, lo que constituye el principal obstáculo al desarrollo económico generalizado. Esta conclusión es crucial para entender por qué la apertura comercial agrava la pobreza y por qué los productores no pueden aprovechar las bondades de los tratados comerciales.

La globalización requiere economías plenamente capitalistas, con una base mínima de desarrollo y un conjunto de problemas estructurales resueltos. Cualquier país, que pretenda integrarse sin cumplir esos mínimos, requisitos, en lugar de sacar provecho, reproduce las condiciones de atraso y convierte el tránsito al capitalismo, un proceso doloroso por el dramático saldo social que implica, ya que agudiza las diferencias y contradicciones entre un sector moderno que se globaliza y un sector atrasado que se pauperiza.

Los beneficios de la globalización están en función al volumen de capital que tenga cada empresa y cada país, de modo que las empresas pobres en el mundo o los países pobres del mundo y aún peor, las empresas pobres de los países pobres, no alcanzan a obtener beneficios. Ya ni se diga de aquellos que ni siquiera son capaces de producir con la lógica empresarial debido a su atraso, como los millones de campesinos de subsistencia y los millones de obreros y trabajadores de las miles de pequeñísimas unidades económicas familiares a las que difícilmente se les pueden llamar empresas.

Las áreas de oportunidad para la acción pública. La propuesta

De la revisión de los diversos temas relacionados con el desarrollo, se alcanzan a percibir claramente un conjunto de áreas de oportunidad para la intervención del Estado en México.

En primer lugar hay que considerar que el crecimiento económico provee los recursos para permitir mejoras sustanciales en el desarrollo humano, pero el éxito que pueda alcanzar depende de factores institucionales que lo faciliten. El impacto que produce depende de cuanto pueda la intervención estatal influir en el monto y la forma en que se asignan los recursos para el logro de dicho fin. Pues un mayor crecimiento económico aumenta la disponibilidad de recursos fiscales en todos los órdenes de gobierno y ello amplía la magnitud y modifica la proporción del gasto público destinado a este rubro (primordialmente a salud y educación). Esto es socialmente muy valioso, porque el efecto sobre el desarrollo es mayor cuando dichos recursos se distribuyen de manera más igualitaria y cuando el nivel de inversión en capacidades es significativamente mayor. También porque a mayor desarrollo humano, mayor será la mejora en las capacidades de las personas para alcanzar un mayor nivel de actividad productiva, es decir, mayor será la productividad que puedan obtener y, por tanto, una mayor capacidad para generar riqueza. En este sentido, se requiere ampliar la acción pública mediante el incremento de la proporción del gasto público orientado al gasto social; el incremento de la proporción del gasto total en desarrollo humano y el incremento de la proporción del gasto social que se asigna a "áreas sociales prioritarias"

No hay que olvidar que el gasto público tiene peso muy significativo en la consecución de las metas sociales, porque tiene capacidad para corregir las imperfecciones del mercado, particularmente las que se refieren a una asignación ineficiente de recursos en rubros como alfabetización, vacunación, combate a la proliferación de enfermedades contagiosas, nutrición, etcétera.

En síntesis, se requiere ampliar las *libertades sociales y de protección social*. Particularmente mediante medidas que mejoran y amplían el capital humano de las personas, y aquellas que universalizan el acceso a los sistemas de formación, sin exclusiones. Esto significa la implementación de medidas que crean capacidades productivas por acumulación de conocimientos y destrezas que pueden ser usadas con fines productivos y mediante las cuales se puede obtener una remuneración.

También se requiere crear y fortalecer las *libertades económicas* para el mejor uso y aprovechamiento del capital humano, es decir, para explotar sus capacidades y conocimientos y, en ciertos casos, poder hacer uso de capital físico que poseen las personas pero que no pueden utilizar con fines productivos, por falta de dinero en efectivo.

Esto significa ampliar el acceso al capital físico (máquinas de trabajo, herramientas, terrenos, edificios, casas, locales, marcas, patentes y derechos de autor) y al capital financiero (el dinero en efectivo para comprar capital físico o para usarlo si ya se tiene (cuentas bancarias, préstamos) para ello se requiere promover la justicia en los mercados financieros, para que la población, particularmente la de bajos ingresos, pueda acceder más fácilmente al crédito y los seguros.

En este sentido, es vital crear una estrategia que masifique el crédito y el seguro de bajo costo, y que, ante todo, sea capaz de servir de catalizador de las actividades productivas de la mayoría de la población que no tiene empleo, pero que cuenta con habilidades o saberes que no puede activar por falta de capital físico, al cual tampoco tiene acceso por falta de dinero en efectivo para comprarlo y

tampoco tiene acceso al crédito. O personas que tienen capital físico pero no puede ponerlo a trabajar por falta de efectivo y de crédito.

De igual modo, se trata de dar acceso a los productores a la infraestructura económica (caminos, obras de abastecimiento de agua y saneamiento y telecomunicaciones, mercados, centrales de abasto, etc.) que son cruciales para la realización de actividades productivas y la creación y acumulación de riqueza.

Asimismo, para ampliar la libertad económica es vital crear los mecanismos que permitan la organización cooperativa de los productores para que se puedan incorporar al mercado, a través de la creación y gestión de modelos de integración de productores, para abastecer al mercado y para realizar compras conjuntas, abaratando costos. Y modelos de gestión para convertir a los productores en proveedores permanentes, seguros y confiables de grandes empresas que, a su vez, demanden sus productos con garantía de seguridad y buenas condiciones de comercialización.

La ampliación de estas libertades es un medio para la transformación de las estructuras productivas tradicionales en otras de corte empresarial o cooperativo, que pueda participar con ventajas al interior de un sistema organizado sobre bases capitalistas, es decir, propiciar el quiebre estructural removiendo los obstáculos que impiden la inserción de los productores a la economía capitalista y que imposibilita la obtención de los beneficios del proceso de globalización económica.

Esto es posible mediante la implementación de medidas que constituyan y amplíen la competitividad de los productores, las empresas y los mercados nacionales. En específico se trata de programas que permitan:

- a. Transformar y abandonar los métodos tradicionales de producción y organización mediante la incorporación de tecnología moderna.
- b. Mejorar la selección de la tecnología de importación y su adaptación doméstica, así como el desarrollo de tecnología local.
- c. Crear habilidades y capacidad gerencial para el trabajo.
- d. Ampliar y mejorar oportunidades de incorporación al mercado laboral.

Finalmente, el Estado debe establecer una estrategia para la *creación y perfeccionamiento de las capacidades colectivas para generar, adaptar y asimilar tecnologías* esto es, la producción endógena de tecnología y de modelos de gestión de la innovación tecnológica.

Una estrategia de desarrollo y finanzas públicas

Una forma de implementar una estrategia de desarrollo consecuente con un reparto adecuado de los recursos públicos es mediante el establecimiento de objetivos de transformación de la estructura económica y social regional que permita la reducción de los rezagos y desequilibrios regionales y sectoriales.

Esto requiere establecer criterios de asignación del presupuesto público, tanto en lo que se refiere a su distribución regional, como a su distribución sectorial, que permitan que las asignaciones presupuestales cumplan con el objetivo de evitar la desigualdad y garantizar un desarrollo equilibrado. Para este fin es necesario establecer *Metas de Igualación Económica y Social* entendidas, como el valor mínimo que deben alcanzar, —en cada municipio, simultáneamente— un conjunto de “variables tipo” económicas y sociales.

Mínimamente deben considerarse las siguientes variables tipo:

1. *VARIABLES DE PRODUCTIVIDAD.* Aquellas que miden la eficiencia y el acceso al uso de los factores productivos: fuerza de trabajo, tierra y capital.
2. *VARIABLES DE CONCENTRACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA MUNICIPAL.* Aquellas que miden el grado en que en un municipio las actividades económicas se encuentran concentradas o diversificadas.
3. *VARIABLES DE INGRESO.* Aquellas que miden el nivel de las remuneraciones al trabajo, según actividad económica, el nivel de concentración del ingreso municipal.
4. *VARIABLES DE BIENESTAR.* Aquellas que miden el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población como salud, educación, vivienda, nutrición y acceso a servicios públicos.

Una vez definidas esas variables, se calculan los *valores promedio estatal* para cada una de ellas y en función de éstos, se establece el valor que deberá adquirir en cada municipio constituyendo un conjunto de objetivos económico-sociales que deben alcanzarse para lograr el desarrollo equilibrado.

De este modo quedaría definido como objetivo central de política económica y social que:

- a. los municipios alcancen, al menos, un nivel mínimo socialmente aceptable en cada una de las variables sociales y económicas y
- b. se mantengan en ese nivel, aceptando como tolerable un rango máximo de desviación con respecto al promedio para cada una de las variables, que se establecería en función al grado de desarrollo alcanzado en cada municipio. De modo que dicho rango sea menor para los municipios de menor desarrollo relativo.

Se entiende que una *meta de igualación económica o social* se alcanza cuando todos los municipios alcanzan el nivel promedio en todas las variables que constituyen alguno de los cuatro tipos de variables.

Para alcanzar las metas de igualación se podrán establecer, *metas parciales de igualación* consistentes en una selección de algunas de las variables de cada tipo, creando un subconjunto en cada una de ellas. El establecimiento de dichas metas constituye una necesidad en función al grave atraso y la desigualdad existente que implica grandes saltos cualitativos en el desarrollo municipal y permitiría ir alcanzado el objetivo final poco a poco.

El establecimiento de estas metas servirá para cuantificar las asignaciones presupuestales en el ámbito regional, sectorial y municipal. Tanto en lo que se refiere a gasto público corriente, como a inversión pública estatal y a participaciones federales a los municipios. Es decir, una vez determinadas las metas y sus implicaciones, se deben establecer las medidas necesarias de carácter operativo para realizarlas y calcular su costo para elaborar los presupuestos públicos.

Estas metas se deberán incorporar, deben servir, también para que la inversión federal que llegue a los estados y municipios se oriente a las metas globales de desarrollo regional. Esto serviría para establecer montos mínimos de gasto e inversión pública y de participaciones federales, para cada región, municipio y sector, que garantizarían el abatimiento de los rezagos económicos y sociales.

Evidentemente, este plan requiere una negociación y acuerdo con el gobierno federal y entre los gobiernos estatal y municipal para adecuar las políticas de cada uno de ellos a las metas de igualación del Estado, particularmente para la determinación de los montos y la ubicación de las asignaciones presupuestales que se encuentra dentro del ámbito de decisión de cada orden de gobierno.



Los retos de la inversión pública en México

*Fortunato Cuamatzin Bonilla**

La situación actual que vive el país es inédita. Por un lado, los urgentes problemas que enfrenta el país (falta de crecimiento económico, ausencia de capacidad para generar empleos, desigual distribución del ingreso, pobreza y pobreza extrema, entre otros) empiezan a derivar en signos inequívocos de descomposición social: delincuencia, narcotráfico, impunidad, inseguridad pública, etc. Por otro lado, la campaña electoral por la Presidencia de la República, nos permite evaluar el modelo de desarrollo que se ha venido impulsando desde 1982, así como discutir la pertinencia cambiarlo.

En efecto, el modelo de desarrollo vigente, reduce al mínimo el tamaño del Estado y sus funciones y le apuesta todo al mercado y a la estabilidad macroeconómica; sin embargo, a más de veinte años de vigencia, los resultados no son nada alentadores: el tamaño de la economía informal crece, los mexicanos que se ven obligados a emigrar son cada vez más, los empleos que se crean son insuficientes (además de precarios y temporales); por otro lado, los beneficios de las empresas crecen a ritmos exponenciales, los márgenes de ganancia de los bancos son mayores a los que se obtienen en otros países, lo que ha posibilitado la incursión de algunos mexicanos privilegiados en la lista de los hombres más ricos del mundo, mientras que la mayor parte de la población está sumida en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

A la luz de estos resultados, se hace imprescindible un cambio en el modelo de desarrollo, que reconozca y aliente al mercado como el principal mecanismo de asignación de recursos, pero que recupere al Estado como un agente que puede y debe atender las necesidades sociales, así como promover el crecimiento económico; haciendo uso de mecanismos de financiamiento prudentes y sostenibles, así como el impulso de proyectos pertinentes, tanto desde el punto de vista social y económico, como desde el punto de vista técnico, financiero y administrativo; de tal forma que se cuente con estrategias que no generen crisis fiscales y económicas, pero que promuevan y potencien del desarrollo de largo plazo del país.

En este sentido, la inversión pública en México ha jugado un papel trascendental, a tal grado que se puede afirmar que el desarrollo económico que el país ha alcanzado sería inexplicable sin la

* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

importante función del Estado en la provisión de una infraestructura básica. De esta manera, analizar el tema de la inversión pública y la importancia que ha tenido en el caso de México, requiere de abordar diversos aspectos estrechamente relacionados.

En primer lugar, exponer la importancia de la participación del Estado en la economía y el papel del gasto público como potenciador del desarrollo, sobre todo a través de la creación de infraestructura básica. En segundo lugar, dar cuenta del papel que ha tenido la inversión pública en la historia reciente del país. En tercer lugar, abordar la discusión sobre el modelo de desarrollo que se sustenta en el modelo neoliberal, enfatizando el papel del mercado, del crecimiento hacia afuera y la reducción del Estado a su mínima expresión, y que se ha traducido en plantear como objetivo las finanzas públicas equilibradas como sinónimo de finanzas públicas sanas, lo que ha llevado al gobierno federal a reducir en forma drástica el gasto público afectando principalmente el referido a la inversión y la creación de infraestructura, provocando un deterioro de las condiciones generales de producción y, por tanto, en el desarrollo económico. Finalmente, abordar el tema del sistema financiero en México y su relación con el ahorro y la inversión, que le permite financiar la inversión productiva, o bien convertirse solamente en un ámbito para la especulación y las ganancias rápidas.

La inversión pública promueve el desarrollo económico

El ahorro debe expresarse en inversión productiva

En una economía en condiciones de equilibrio, el ahorro debe ser igual a la inversión. Por tanto, una política que fomente el ahorro fomenta la inversión, y viceversa. En este sentido, lo importante para la inversión de un país no es sólo el ahorro de los hogares y las empresas (ahorro privado), sino el nivel de ahorro nacional, que incluye el ahorro público, es decir, el superávit o déficit presupuestario (Stiglitz, 2000).

Un aspecto importante a considerar se refiere a las formas de que disponen las empresas para financiar sus planes de inversión, y éstas son: recursos propios, endeudamiento directo y endeudamiento indirecto. De esta manera, los intermediarios financieros cumplen una función importante cuando las empresas no cuentan con los recursos propios para ampliar su capacidad productiva. Así, los intermediarios financieros generan instrumentos que impactan el ahorro financiero, pero no todo este ahorro se destina a financiar proyectos productivos, sino que una parte de él se canaliza al consumo; en este sentido, es ahorro financiero pero no es ahorro nacional.

En efecto, en ocasiones se ha tendido a identificar promoción del ahorro interno con promoción del ahorro financiero; mientras que el ahorro interno es el que se expresa en inversión física (inversión física bruta menos variación de inventarios y menos ahorro externo), el ahorro financiero se expresa en el incremento de instrumentos monetarios o bursátiles. Por ejemplo, en el caso de México

(Calva, 2000), se ha pretendido resolver el problema de insuficiencia de ahorro interno mediante reformas al sistema bancario y bursátil y al sistema de pensiones.¹

A su vez, el ahorro interno se compone del ahorro público y el ahorro privado, y éste último, del ahorro de las unidades domésticas y de las empresas. Por su parte, el ahorro externo es influido por variables que no se desprenden necesariamente de decisiones privadas, a saber: los requerimientos de servicio de la deuda externa y el déficit comercial del país. Un asunto importante a destacar es que un incremento del ahorro externo puede desplazar al ahorro interno, mediante un incremento del consumo y del ahorro privado (Calva, 2000; Gómez y Patlán, 2003; Ortiz, 2003); en el caso de México, en los años previos a la crisis de 1994, este fenómeno apareció como resultado de la política cambiaria de sobrevaluación de la moneda nacional y de la abrupta apertura comercial que generó un creciente déficit comercial y, por lo tanto, necesidades crecientes de financiamiento externo; así, este desplazamiento no se expresa en un incremento del ahorro total y en la formación de capital.

Por qué es importante la creación de infraestructura económica

La infraestructura económica puede definirse como (Ayala, 1999) las estructuras técnicas, equipos, instalaciones duraderas y servicios que proporcionan y son utilizados en la producción económica y los hogares; de esta manera, expresa todo el despliegue logístico de una economía o de una región, por lo que forma parte sustantiva del capital físico con el que cuenta una economía. En este sentido, todos los países realizan un gran esfuerzo en la creación de infraestructura, entre las que es posible señalar (Aschauer, 1998): sistema de transporte, provisión de agua, plantas de tratamiento de aguas, provisión de energía eléctrica, comunicaciones, entre otros aspectos.

La importancia de la infraestructura en la economía se ubica en diferentes ámbitos (Ayala, 1999): la mejora en los servicios de infraestructura eleva el nivel de bienestar y fomenta el crecimiento económico; eleva la productividad y disminuye los costos de producción; contribuye a desarrollar la capacidad de un país para competir en la economía mundial; finalmente, contribuye a promover la inversión privada. En el mismo sentido se expresa Tamayo (2004), para quien la inversión pública en infraestructura (carreteras, puertos, puentes, telecomunicaciones, parques industriales, entre otros elementos) es un factor imprescindible para promover la actividad económica regional. Así, la infraestructura existente se convierte en un insumo que promueve la eficiencia y operación de las

¹ Así, los instrumentos monetarios de ahorro financiero pasaron de 25.4% en 1988 a 42.9% en 1994, como porcentaje del PIB incluyendo tenencias extranjeras; y de 25.4% a 38% del PIB si se excluyen las tenencias extranjeras. Por su parte, el valor de capitalización del mercado accionario pasó de 6.5% a 40.9% como proporción del PIB, o de 6.5 a 30.9% si se restan las tenencias extranjeras. Sin embargo, este aumento significativo del ahorro financiero no se reflejó en un incremento del ahorro interno; ya que este último disminuyó de 19.9% a 14.6% en 1994 como proporción del PIB; por su parte, la inversión fija bruta apenas se incrementó de 19.26% a 19.31% del PIB en el mismo período.

empresas, de tal forma que la rentabilidad de una región está determinada en gran medida por su infraestructura económica; de esta manera, las empresas preferirán instalarse en regiones con una amplia y sólida infraestructura que les permita reducir costos, fácil acceso a comunicaciones, así como aprovechar la existencia de grandes mercados para sus productos.²

Así, la infraestructura productiva creada por el sector público puede considerarse como un insumo directo que no tiene ningún costo para las empresas; igualmente, hay otros tipos de infraestructura pública que inciden en forma indirecta en el mejoramiento de la eficiencia operativa de las empresas, tales como: educación, salud, recreación y cultura, que pueden inducir a la población a trasladarse hacia este tipo de entornos.

Por su parte, las características que debe tener el gasto en infraestructura son: complementar y apoyar las actividades determinadas por el mercado; la calidad de las inversiones debe ser no sólo atractiva desde el punto de vista económico, sino también desde el punto de vista técnico, administrativo y financiero; por último, debe ampliarse con la rapidez suficiente para acoplarse al ritmo de crecimiento.

Es importante considerar las razones por las cuales el Estado debe participar en la creación de infraestructura; en este sentido, se pueden considerar las siguientes: el gasto en infraestructura es de larga maduración y la recuperación de la inversión es de largo plazo; en este tipo de obras se requiere un gran monto de capital; finalmente, los proyectos son generalmente de alto riesgo y se necesita del concurso de varios agentes.

De esta manera, hay determinadas áreas estratégicas en toda economía que deben ser impulsadas en forma significativa por parte del Estado; entre ellas: la creación de infraestructura, la formación y capacitación de recursos humanos,³ el desarrollo científico y tecnológico, mayor equipamiento en tecnologías de información y comunicación, entre otras, que representan un reto en el que muy difícilmente el sector privado puede comprometerse; de esta manera, "...son tareas que el Estado debe asumir sobre un horizonte de planeación de largo plazo a fin de asegurar el crecimiento económico sostenido con equidad y sustentabilidad ambiental" (Calva, 1998: 137). En palabras de Leopoldo Solís la inversión pública:

debe servir de soporte de la inversión privada en las actividades que generen un mayor valor agregado y aseguren una posición competitiva frente al exterior. Por este motivo, es necesario estimular [...] la inversión

² De esta manera, pueden explicarse los movimientos de recursos productivos entre las diversas regiones; tanto la entrada de nuevas empresas como el traslado de las ya instaladas a otras regiones para aprovechar una mayor cobertura y calidad en la infraestructura existente, cuyos beneficios superan el costo de la relocalización.

³ En un estudio realizado por la OCDE para 21 países, se encontró que "durante un período en el que los grupos con menor nivel educativo eran sustituidos por trabajadores con mayor preparación académica, un año adicional de educación elevaba la producción *per capita* entre 4 y 7 por ciento en el largo plazo" (OCDE, 2004: 45).

en infraestructura física, la dotación eficiente y oportuna de los insumos de uso generalizado que provee el sector público, la capacitación de la mano de obra y, en general, la preparación de los recursos humanos que demanda el desarrollo del país (1997: 239).

Por último, es importante señalar la necesidad de considerar, desde la perspectiva de Aschauer (1998), tres dimensiones del capital público: la magnitud, el financiamiento y la eficiencia. La primera dimensión se refiere al hecho de la cuantía de la inversión, es decir, debe alcanzar la cantidad suficiente para cubrir las necesidades que enfrenta una economía. La segunda dimensión tiene que ver con los mecanismos de financiamiento, esto es, con las fuentes de recursos que se utilizan para financiar este tipo de inversiones; en este sentido, son tres las posibles fuentes de financiamiento: aumento de impuestos, deuda pública y reasignación del presupuesto.

La primera fuente tiene el inconveniente de que genera un efecto desplazamiento, es decir, el aumento en el gasto público se realiza a costa del gasto de los particulares, que ven reducidos sus ingresos en la cuantía determinada por el aumento en las tasas impositivas; en este caso, se requiere evaluar el impacto positivo del gasto de inversión pública contra el efecto negativo del incremento en los impuestos. Con respecto a la segunda fuente de financiamiento, la deuda pública, tiene la virtud de distribuir entre distintas generaciones, el financiamiento de la inversión pública, lo que implica un principio de equidad y justicia, ya que son justamente las generaciones futuras las beneficiarias principales de este tipo de inversiones; sin embargo, si se utiliza en forma indiscriminada y en exceso, puede convertirse en un obstáculo que compromete el desarrollo económico y se convierte en un lastre que deben cargar las generaciones futuras. Finalmente, la última posible fuente de financiamiento tiene que ver con una reorientación en el gasto público, es decir, trasladar recursos del gasto corriente o de consumo al gasto de inversión; este mecanismo, si bien no tiene consecuencias económicas, no siempre es posible debido a las restricciones presupuestarias y a los intereses de la burocracia estatal.

La última dimensión a considerar se refiere a la eficiencia en el gasto de inversión pública; por ello, es importante no sólo la magnitud del mismo, sino el impacto real que genera; lo que tiene que ver con su pertinencia económica, pero también con la eficiencia administrativa con la que se lleve a cabo; ello significa, entre otras cosas, considerar la trascendencia del mantenimiento y operación de la infraestructura económica, para evitar su deterioro y promover su óptimo funcionamiento.⁴

⁴ En efecto, en el caso de México en la década de los años ochenta, la disminución en el gasto de inversión pública afectó en forma importante el mantenimiento y operación de la infraestructura existente, provocando un evidente deterioro de la misma que afectó en forma significativa la actividad económica.

La inversión pública no desplaza a la inversión privada

Ha sido una discusión permanente el impacto que tiene el gasto público, y en particular, el referido a la inversión, sobre el nivel de la actividad económica y el empleo. Con respecto a este asunto, existen dos grandes posturas. Una, desde la perspectiva clásica, asume que el gasto público representa un desplazamiento del gasto privado; además, por su propia naturaleza, el gasto público es ineficiente, por lo que un excesivo gasto de inversión resulta contraproducente. La otra postura, desde la perspectiva keynesiana, plantea la importancia de que el Estado impulse la actividad económica por medio del gasto público, principalmente a través de la creación de infraestructura económica y social.

Es importante decir que el efecto desplazamiento, tomado frecuentemente como justificación teórica para cuestionar la importancia del gasto público, no necesariamente ocurre en todos los casos; para que ello sea así, deben cumplirse determinadas condiciones, relacionadas con el nivel de empleo de los recursos y el tipo de gasto que se efectúa con los recursos públicos.

Así, los efectos de la inversión pública sobre el crecimiento dependen de la naturaleza de la inversión (Albi y otros, 2000). En este sentido, si los gobiernos invierten en bienes perfectamente sustitutos del capital privado, se genera un efecto expulsión o desplazamiento. Por el contrario, si los gobiernos producen bienes de capital que ponen a disposición de los agentes privados, como en el caso de la infraestructura económica, la inversión pública alienta el crecimiento y aumenta la renta en el largo plazo. Así, hay suficiente evidencia empírica de la existencia de un efecto positivo, apreciable y significativo de la creación de infraestructuras sobre la productividad.

En el caso de México, por ejemplo, el trabajo de Gelos (2005) da cuenta de la influencia negativa que puede tener una disminución de la inversión pública sobre el monto global de inversión. En el mismo sentido, Tamayo (2004) encuentra, en un estudio realizado para el periodo 1988-1993, que el efecto conjunto de la inversión pública federal en infraestructura económica y en educación estimula un mayor dinamismo en la industria manufacturera. Por su parte, la OCDE reconoce que, para el caso de México, "...la productividad (del sector privado) aumentaría con mayor rapidez si existieran mayores niveles de infraestructura básica y una proporción creciente de personas sanas con una educación adecuada en la fuerza laboral" (OCDE, 2004: 65).

Por otro, estudios internacionales ofrecen evidencia empírica de una fuerte correlación entre la inversión pública y el ahorro interno; en este sentido, el propio Fondo Monetario Internacional, en uno de sus trabajos apunta que "las investigaciones empíricas han tendido a rechazar la noción de que ante los cambios en la posición fiscal del Estado se produce una reacción equivalente en el ahorro privado" (Calva, 2000: 82); en otros términos, el efecto desplazamiento no necesariamente se cumple; así, el ahorro público, expresado en inversión económica y social, alienta el ahorro interno y la inversión global y, por consiguiente, el crecimiento y desarrollo económico.

El papel de la inversión pública en México

El gasto de infraestructura en México, que ha estado a cargo sobre todo el Estado, ha jugado un papel trascendental, a tal grado que se puede afirmar que el desarrollo económico que México ha alcanzado sería inexplicable sin la importante función del Estado en la provisión de una infraestructura básica. Este papel, que ha sido una función exclusiva del Estado, ha empezado a cambiar para dar paso también a la participación del sector privado. En efecto, a partir de la crisis de 1995, el Estado se vio obligado a disminuir su gasto en creación de infraestructura, y se ha alentado la participación de capital privado, sin embargo, este cambio de modelo de desarrollo y de esquema de participación del sector privado, no ha estado exento de problemas y consecuencias, tal como se expondrá más adelante. En los siguientes apartados, se hace un recuento del papel de la inversión pública en México en la historia reciente.

Cuadro 1

Formación bruta de capital fijo 1950-1962

(como porcentaje del PIB)

Año	Total	Pública	Privada
1950	13.6	6.7	6.9
1951	15.0	5.5	9.5
1952	15.6	5.7	9.9
1953	15.6	5.4	10.2
1954	15.8	6.0	9.8
1955	16.4	5.2	11.2
1956	18.8	4.7	14.1
1957	19.0	5.1	13.9
1958	16.7	5.0	11.7
1959	16.2	4.9	11.3
1960	17.0	5.6	11.4
1961	15.7	6.8	8.9
1962	15.3	6.6	8.7

Fuente: Nacional Financiera. *La economía mexicana en cifras*. 1981.

Antecedentes

En el cuadro 1 se presentan datos sobre formación bruta de capital para el periodo de 1950 a 1962. Como se observa, la inversión total se incrementa durante el periodo al pasar de 13.6 a 15.3% como proporción del PIB, alcanzando un máximo en el periodo de 19% en 1957. Por su parte, la inversión

pública se mantiene prácticamente en el mismo nivel, y la inversión privada pasa de 6.9 a 8.7% como proporción del PIB al final del periodo, alcanzando un máximo de 14.1% en 1956. El promedio de crecimiento económico anual durante este periodo es de 6.2% del PIB.

En el cuadro 2 se presentan datos correspondientes al periodo de 1962 a 1971. La inversión total pasa de 15.3 a 18% como proporción del PIB. Aunque la inversión pública disminuye de 6.6 a 4.6% del PIB, durante la mayor parte de los años se ubica alrededor de 7% del PIB. Por su parte, la inversión privada manifiesta una tendencia ascendente durante el periodo al pasar de 8.7 a 12.1% como proporción del PIB. El promedio de crecimiento económico anual durante este periodo es de 7.1% del PIB.

Cuadro 2

Formación bruta de capital fijo, 1962-1971

(como porcentaje del PIB)

Año	Total	Pública	Privada
1962	15.3	6.6	8.7
1963	15.7	7.1	8.6
1964	16.4	7.5	9.0
1965	16.5	5.3	11.2
1966	17.0	5.8	11.1
1967	18.3	7.0	11.3
1968	18.3	7.0	11.2
1969	18.3	7.2	11.1
1970	18.5	6.6	12.0
1971	18.0	4.6	12.1

Fuente: Nacional Financiera. *La economía mexicana en cifras*. 1981.

En el cuadro 3 se presentan datos para el periodo de 1971 a 1981, que coincide con el lapso denominado desarrollo compartido o populista, hasta antes de la crisis de 1982. La inversión total tiene una tendencia ascendente al pasar de 18 a 25.7% como proporción del PIB; por su parte, la inversión pública también tiene el mismo comportamiento al pasar de 4.6 a 11.7%, mientras que la privada pasa de 12.1 a 14% como proporción del PIB. En este caso, tanto la inversión pública como privada se incrementan durante el periodo, lo que habla de una relación de complementariedad entre ellas; en otros términos, la inversión pública no desplaza a la privada. La tasa de crecimiento promedio durante este periodo es de 6.6% del PIB.

Cuadro 3

Formación bruta de capital fijo, 1971-1981

(como porcentaje del PIB)

Año	Total	Pública	Privada
1971	18.0	4.6	12.1
1972	19.0	6.1	12.9
1973	19.3	7.5	11.8
1974	19.9	7.5	12.3
1975	21.4	9.0	12.4
1976	21.0	8.2	12.9
1977	19.6	7.8	11.8
1978	21.1	9.5	11.6
1979	23.4	10.3	13.2
1980	24.2	10.9	13.3
1981	25.7	11.7	14.0

Fuente: Nacional Financiera. *La economía mexicana en cifras*. 1984.

En el cuadro 4, se presentan datos correspondientes al periodo de 1983 a 1987. Aunque de manera poco significativa, la inversión total mantiene su tendencia ascendente del periodo anterior, al pasar de 17.5 a 18.5% como proporción del PIB. Por el contrario, la inversión pública inicia un comportamiento descendente, y pasa de 6.6 a 5.2%. Por su parte, la inversión privada continúa creciendo y aumenta de 11.0 a 13.2%. La tasa promedio de crecimiento real durante el periodo considerado fue de 0.0; es decir, la economía mexicana prácticamente permaneció estancada, acumulando rezagos y sin creación de empleos.

Cuadro 4

Formación bruta de capital fijo, 1983-1987

(como porcentaje del PIB)

Año	Total	Pública	Privada
1983	17.5	6.6	11.0
1984	17.9	6.6	11.3
1985	19.1	6.6	12.5
1986	19.5	6.5	12.9
1987	18.5	5.2	13.2

Fuente: Cárdenas, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. 1996, México, FCE.

En el cuadro 5 se presentan datos para el periodo de 1988 a 1994. Durante este periodo, la inversión total se incrementa de 20.4 a 22.2 como proporción del PIB; la inversión pública continúa su tendencia descendente, y pasa de 4.9 a 4.3%. Por su parte, la inversión privada pasa de 15.5 a 17.9%. La economía recupera el crecimiento, aunque en forma poco significativa; ya que la tasa promedio de crecimiento real durante el periodo fue de 2.8% del PIB.

Cuadro 5

Formación bruta de capital fijo, 1988-1994

(como porcentaje del PIB)

Año	Total	Pública	Privada
1988	20.4	4.9	15.5
1989	21.4	4.4	17.1
1990	21.9	4.9	16.9
1991	22.4	4.6	17.8
1992	23.3	4.2	19.1
1993	22.0	4.2	17.8
1994	22.2	4.3	17.9

Fuente: Cárdenas, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*, 1996, México, FCE.

Cuadro 6

Formación bruta de capital fijo y crecimiento económico como proporción del PIB

(promedio anual)

Periodo	Total	Pública	Privada	Variación real del PIB
1950-1962	16.2	5.6	10.6	6.2
1962-1971	17.2	6.5	10.6	7.1
1971-1981	21.1	8.5	12.6	6.6
1983-1987	18.5	6.3	12.2	0.0
1988-1994	21.9	4.5	17.4	2.8

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el cuadro 6 se presentan los datos promedio por cada uno de los periodos considerados. En él se observa que la inversión total tiene una tendencia ascendente al pasar de 16.2 a 21.9% como proporción del PIB. Sin embargo, la inversión pública muestra un comportamiento diferente, ya que empieza con un promedio de 5.6% en el periodo de 1950 a 1962, y asciende hasta alcanzar un máximo de 8.5 como promedio en el periodo de 1971 a 1981, para iniciar un descenso y llegar a 4.5%

en el periodo de 1988 a 1994. Por su parte, el comportamiento promedio de la inversión privada es ascendente al pasar de 10.6 a 17.4% como proporción del PIB. Sin embargo, si analizamos el comportamiento del PIB, las tasas máximas coinciden con los periodos en los que la inversión pública es significativa, y descienden hasta cero y 2.8% en los periodos en los que la inversión pública desciende, aun cuando la inversión privada crece, lo que expresa que esta última no logra cubrir el hueco dejado por la participación del Estado en la inversión.

Cuadro 7
Inversión pública federal por clasificación económica
porcentajes del PIB (1980–1999)

Año	Total	Desarrollo rural	Desarrollo social	Comunicaciones y transporte	Sector energético	Otros sectores	Administración pública
1980	10.88	1.72	1.83	1.31	ND	ND	0.35
1981	12.38	1.71	1.92	1.70	ND	ND	0.44
1982	10.37	1.23	2.89	0.88	4.12	1.05	0.19
1983	7.64	0.84	1.89	1.01	2.94	0.86	0.09
1984	7.68	0.81	2.41	1.18	2.48	0.66	0.13
1985	6.39	0.69	1.57	1.08	2.14	0.65	0.21
1986	6.12	0.57	1.81	1.15	1.96	0.52	0.12
1987	5.57	0.46	1.54	1.01	1.87	0.56	0.15
1988	4.88	0.29	1.32	0.90	1.79	0.46	0.12
1989	4.06	0.32	1.14	0.76	1.43	0.25	0.17
1990	4.62	0.31	1.51	0.85	1.53	0.25	0.17
1991	4.18	0.32	1.45	0.45	1.57	0.19	0.19
1992	3.90	0.28	1.59	0.37	1.36	0.07	0.21
1993	3.30	0.21	1.29	0.40	1.18	0.04	0.17
1994	3.47	0.21	1.36	0.47	1.20	0.03	0.19
1995	2.88	0.14	1.05	0.34	1.21	0.02	0.15
1996	3.04	0.18	1.00	0.32	1.18	0.16	0.20
1997	3.21	0.16	1.04	0.25	1.28	0.09	0.19
1998	3.00	0.09	1.17	0.28	1.11	nd	0.26
1999	2.77	0.09	0.89	0.28	1.11	nd	0.29

Fuente: Calva, José Luis, *Más allá del Neoliberalismo*, México, 2000, Plaza y Janés.

Por otro lado, es importante analizar la forma en que se ha distribuido el gasto de inversión pública, cuyos datos se presentan en el cuadro 7 para el periodo de 1980 a 1999. Como puede observarse, la inversión pública durante todo el periodo considerado, pasa de 10.88 como porcentaje del PIB en

1980 a tan sólo 0.09 en 1999, lo que representó una brusca caída de 74.5%. En el mismo sentido, los demás indicadores tienen un comportamiento similar: la inversión pública para el desarrollo social pasa de 1.83 a 0.89% como porcentaje del PIB (lo que significó una disminución de 51.3); por su parte, la inversión pública referida a comunicaciones y transporte tuvo una caída de 78.6%; en el caso del sector energético, la disminución es de 73%. Esta situación afectó no sólo la creación de nuevos proyectos, sino el mantenimiento de la infraestructura existente, provocando un deterioro que influyó en forma negativa las condiciones generales de producción y comercialización.

Finalmente, en un estudio empírico realizado por Aschauer (1998), encuentra los siguientes resultados para el caso de México, y que se muestran en el cuadro 8.

Cuadro 8

Efecto de un incremento de 1% de cada fuente de financiamiento sobre el producto *per capita* de largo plazo y la tasa promedio de crecimiento anual

Fuentes de financiamiento	Producto <i>per capita</i> de largo plazo (%)	Tasa promedio de crecimiento anual
Stock de capital público	0.28	0.01
Stock de capital privado	0.20	0.01
Reasignación de capital (privado a público)	0.15	< 0.01
Eficiencia de capital público	0.26	> 0.01
Stock de capital humano	0.18	< 0.01
Nivel de deuda pública externa	- 0.09	- 0.005
Gasto de consumo público	- 0.29	> - 0.01
Reasignación de gasto público (consumo a inversión)	0.57	0.02
Financiamiento con deuda pública externa	- 1.10	- 0.05

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Aschauer (1998).

Como puede observarse, la deuda pública externa y el gasto de consumo público tienen un efecto negativo sobre el producto *per capita* de largo plazo y la tasa promedio de crecimiento anual; sin embargo, es de destacarse el efecto positivo que ejercen el capital público (su monto y eficiencia), el capital humano, la reasignación de capital (privado a público) y, particularmente, la reasignación de gasto público (consumo a inversión); este último con el mayor efecto positivo sobre las mismas variables. De esta manera, los antecedentes analizados en esta parte, plantean que la economía mexicana requiere un impulso que puede venir de un aumento en la inversión pública, así como de una mayor eficiencia del capital público, lo que abre posibilidades interesantes para lograr un crecimiento sostenido, capaz de generar los empleos necesarios y elevar la calidad de vida de los mexicanos.

La situación actual

En el cuadro 8 se presentan datos sobre la formación bruta de capital del conjunto de la economía para el periodo que va de 1993-2005; en él puede observarse un pobre desempeño de este indicador que se encuentra muy por debajo de los niveles que alcanzó al final del modelo de desarrollo anterior al vigente (27.2% en 1980; 27.4% en 1981 y 22.9 en 1982) de este indicador, al pasar de 18.6 en 1993 a 9.0 en 2004 y 8.3 al tercer trimestre de 2005. Por su parte, el comportamiento del PIB es irregular, ya que en algunos años muestra una variación positiva significativa, como en el caso de 1997 en el que se incrementa en 6.8% con respecto al año anterior; mientras que en otros también cae en forma importante, tal es el caso de 1995 en el que la variación es de -6.2%. El promedio de variación del PIB para todo el periodo es de apenas 2.8%, y en el lapso que va de 2001 a 2005, que coincide con el periodo de la administración del actual gobierno federal, la tasa promedio de crecimiento de la economía es todavía menor, ya que alcanza solo el 1.83%, muy lejos de 7% prometido en campaña por el presidente de la República, y a todas luces insuficiente para dar empleo a toda la población que lo demanda.

Cuadro 9

Formación bruta de capital como proporción del PIB 1993-2005

Año	Formación bruta de capital proporción del PIB (%)	Variación del PIB
1993	18.6	2.0
1994	19.4	4.4
1995	16.2	- 6.2
1996	17.9	5.2
1997	19.5	6.8
1998	20.9	5.0
1999	21.2	3.8
2000	21.4	6.6
2001	20.0	0.0
2002	19.3	0.8
2003	19.8	1.4
2004	19.6	4.2
2005*	19.3	2.8

Fuente: INEGI.

Con respecto a la inversión pública, el cuadro 10 muestra distintos indicadores para los años recientes.

Como puede observarse de la información del cuadro 9, prácticamente todos los indicadores sobre la inversión pública tienen un comportamiento descendente en el periodo considerado de 1990 a 2006. En el caso del gasto de capital como proporción del gasto programable, pasa de 23.7 en 1990,

alcanza un nivel máximo en 1991 con 25.2, para desplomarse hasta 12.0 en 2006. Por su parte, el gasto de capital como proporción del PIB inicia el periodo con un nivel de 3.8, alcanza también un nivel máximo en 1991 y 1994 con 4.0, para descender hasta 1.8 en 2006. Con respecto a la inversión presupuestaria como proporción del gasto programable, pasa de 21.1 en 1990 a 11.9 en 2006. Finalmente, la inversión presupuestaria como proporción del PIB cae de un nivel de 3.4 en 1990 hasta 1.8 en 2006. Este comportamiento refleja el cambio en el modelo de desarrollo que significó un repliegue del papel que antaño había tenido el Estado como promotor del desarrollo económico.

Cuadro 10

Participación de la inversión presupuestaria respecto al PIB y al gasto corriente

Año	Gasto de capital/ Gasto programable	Gasto de capital/PIB	Inversión presupuestaria/ Gasto programable	Inversión presupuestaria/PIB
1990	23.7	3.8	21.1	3.4
1991	25.2	4.0	22.1	3.5
1992	23.0	3.6	20.7	3.3
1993	22.1	3.6	20.2	3.3
1994	22.6	4.0	20.0	3.5
1995	20.9	3.3	18.3	2.9
1996	23.4	3.7	19.2	3.1
1997	21.2	3.5	19.4	3.2
1998	18.9	2.9	17.8	2.8
1999	18.3	2.8	16.7	2.6
2000	16.5	2.6	16.7	2.6
2001	17.0	2.7	15.4	2.5
2002	14.4	2.5	14.1	2.4
2003	16.3	2.9	15.1	2.7
2004	19.1	3.3	16.6	2.9
2005*	14.4	2.3	14.2	2.3
2006**	12.0	1.8	11.9	1.8

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Proyectos de infraestructura de largo plazo 2006.

Nota: La inversión presupuestaria se toma como la inversión física del sector público presupuestario, que incluye al gobierno federal con subsidios y transferencias y a las entidades de control presupuestario directo. Para 2005 y 2006, el PIB se calcula con base en los Criterios Generales de Política Económica 2006.

* Presupuesto de Egresos Aprobado.

** Presupuesto de Egresos Proyectado.

El modelo actual de desarrollo

El Estado se repliega y reduce al mínimo sus funciones

Existe cada vez un mayor consenso en el sentido de que el modelo actual de desarrollo está agotado, en la medida en que no ha sido capaz de generar el ritmo de crecimiento sostenido que la sociedad requiere para resolver los grandes problemas nacionales: la generación de empleos en cantidad y calidad suficiente para ocupar a los desempleados y a los que se incorporan al mercado laboral cada año; la eliminación de la pobreza en la que está sumida la mayor parte de la población; la significativa desigualdad en la distribución del ingreso; la creciente brecha entre el país y los países desarrollados, que se expresa en la pérdida de competitividad en el ámbito internacional.

Así, en un estudio de la OCDE, se reconoce que la estabilidad macroeconómica de México no ha sido suficiente "...para eliminar el diferencial de los estándares de vida con otros países de la OCDE... No obstante, ubicado en cerca de 4.5 por ciento, el crecimiento subyacente permaneció débil entre 1996 y 2000 y el periodo siguiente, de desaceleración cíclica con la consecuente reducción de la inversión, podría haber reducido adicionalmente el crecimiento potencial" (OCDE, 2004).

El modelo de desarrollo actual se sustenta en la ideología neoliberal, que "...hace apología del crecimiento hacia fuera, de la eficiencia y la competitividad, del papel protagónico del mercado, mientras se critican las múltiples fallas del mercado" (Ibarra, 2005). La apertura comercial unilateral puesta en marcha a partir de 1985, por ejemplo, no garantiza un crecimiento económico sustentable; ello, debido a dos razones (Cruz, 2005): en primer lugar, debido a la dependencia que tenemos con respecto a un solo país, ya que el 90% de nuestro comercio exterior se dirige a Estados Unidos, lo que hace vulnerable a México con respecto al comportamiento y fluctuaciones económicas de ese país⁵; en segundo lugar, porque las ventajas comerciales derivadas de la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica están desapareciendo, debido a la mayor competencia de otros países (como China, Corea del Sur, Taiwan, Malasia, Singapur, India, Hong Kong, entre otros) que están desplazando los productos mexicanos en el mercado estadounidense.

El modelo de desarrollo, caracterizado por estabilidad macroeconómica con estancamiento⁶ no ha sido capaz de generar el crecimiento que requiere la sociedad mexicana; en efecto, en todo el periodo que va de 1922 a 1980, el país logró crecer a una tasa promedio anual de 6.2% del PIB; mientras que en los últimos 25 años sólo lo hizo en 2.8%; y en el periodo de 2001 a 2005 (que corresponde a la administración de Fox), aun cuando se prometió que creceríamos a niveles de por lo menos 7%, este indicador ha promediado tan sólo 1.92%, a todas luces insuficiente para dar empleo a un millón 200 mil nuevos mexicanos que se incorporan al mercado laboral cada año.

⁵ El crecimiento del PIB que se obtuvo en 1994 de 4.4% se debió en gran medida como resultado del comportamiento positivo del sector manufacturero de Estados Unidos en ese año.

⁶ Este modelo se institucionaliza en el llamado Consenso de Washington, que promueve las políticas de ajuste y estabilización, no de desarrollo.

Por otro lado, uno de los objetivos del actual modelo de desarrollo era elevar la competitividad de la economía mexicana; sin embargo, ha sucedido todo lo contrario, ya que el país, ha pasado del lugar número nueve al 12 en el tamaño de su economía y del lugar 47 al 56 en términos de competitividad en los últimos cinco años.

En la última fase de recuperación, comprendida entre 1996 y 2001, la razón de inversión global promedió 20%, por debajo de los propios estándares de la OCDE; asimismo, la participación del sector público en la inversión se redujo, y la inversión privada no fue capaz de cubrir el diferencial en algunos sectores clave. En este sentido, la reducción de la inversión pública, promovida por el gobierno a partir del cambio de modelo de desarrollo en 1982, no se vio compensada por un aumento en la inversión privada (Tello, 2004). En el mismo sentido, la recuperación de la inversión en la segunda mitad de los años noventa se dirigió principalmente a instalaciones relacionadas con el consumo (tales como centros comerciales y restaurantes) más que a la ampliación de la capacidad industrial.

Por otro lado, actualmente prevalece un rezago importante en términos de infraestructura física: carreteras, suministro de agua potable, tratamiento de aguas residuales, sistema de transporte eficiente, entre otros, en los que la inversión pública podría ser fundamental para iniciar un nuevo ciclo de expansión económica que sea perdurable en el largo plazo. Para ello, en el caso de México, es importante que el gasto de inversión pueda ser sostenible en el largo plazo, debido a la naturaleza de los proyectos que debe financiar; en este sentido, constituye un reto para la política económica con respecto al manejo de las finanzas públicas debido a que un incremento del gasto de inversión pública enfrenta por lo menos tres obstáculos: la debilidad de los ingresos públicos, el compromiso del gobierno federal por alcanzar metas presupuestales y la naturaleza irreductible de una parte significativa del gasto público para enfrentar sus compromisos financieros en cada ejercicio presupuestal,⁷ lo que genera que el gasto de inversión del sector público se encuentre sujeto a movimientos impredecibles y recortes inesperados.

El problema de las finanzas públicas sanas

Si bien el problema del déficit público en México fue un factor determinante para provocar la crisis económica de 1982,⁸ y que a su vez, obligó al gobierno a impulsar ajustes importantes en este renglón, el peligro actualmente es caer en el extremo opuesto: considerar el objetivo de finanzas públicas

⁷ En efecto, el rubro correspondiente a *Requerimientos financieros del sector público* representa los compromisos que el gobierno federal debe cumplir cada año y que son irrenunciables; en este rubro se incluyen ajustes como Pidiregas, IPAB, entre otros. En el mismo sentido, la deuda contingente que significan las pensiones de los trabajadores de diversas dependencias e instituciones significarán erogaciones adicionales que tendrán un impacto negativo sobre las finanzas públicas.

⁸ En el periodo que va de 1965 a 1970, el déficit financiero del sector público federal representó un 1.9% del PIB como promedio anual; en el periodo de 1971 a 1976 este concepto se incrementó a 6.4% y de 9.7% de 1977 a 1982. Esta brecha fiscal tuvo que cubrirse con endeudamiento externo y una política de sobrevaluación de la moneda nacional que, al deteriorarse las condiciones internacionales condujo a la crisis financiera en 1982.

sanas como sinónimo no sólo de presupuesto equilibrado, sino para conseguir a toda costa un superávit fiscal.

A partir de 1990, se inicia un periodo importante de ajuste en las finanzas públicas que ha permitido ubicar el déficit público por debajo del 2% del PIB. Desafortunadamente, esta corrección no se da como resultado de un fortalecimiento de los ingresos públicos, sino por medio de una reducción del gasto neto total (Cervera, 2005), que pasó de 33.3% del PIB en promedio de 1976 a 1990, a 23.6% de 1991 a 2004. Y esta reducción en el gasto del sector público ha afectado en mayor medida el gasto de capital, que decreció de niveles de 7% durante el periodo de 1976 a 1988, a niveles de 3.3% en los últimos 15 años; así "...el beneficio del ajuste fiscal [...] se tradujo en detrimento del factor más importante para el crecimiento (la inversión pública)" (Cervera, 2005: 37).

Actualmente, el gobierno federal está empeñado en obtener un superávit fiscal, tal como se desprende de la meta que se plantea en este renglón el gobierno federal. Así, en el documento denominado *Criterios Generales de Política Económica para 2006* se lee "Asimismo, debido a que [...] el erario se está viendo beneficiado por un incremento considerable en los ingresos petroleros, debe aprovecharse esta situación para obtener un superávit público" (SHCP, 2005: 80). En congruencia con este planteamiento, el gobierno federal planteó una meta de superávit público (considerando el balance primario) de 0.2% como proporción del PIB para 2006.

Esta situación, en la medida en que no se genera como consecuencia de decisiones de los agentes económicos (unidades domésticas y empresas), expresa el traslado de recursos de los contribuyentes a las finanzas del gobierno (Solís, 1997); de esta manera, el superávit que resulta no puede considerarse como ahorro, ya que es el resultado del poder de imposición del gobierno sobre la población. Así, en una economía con finanzas públicas sanas no existe fundamento para obtener superávit a toda costa; ya que, en el caso de México, una parte considerable de éste no proviene de una mejor recaudación fiscal, sino de un aumento en los impuestos.

De esta manera, el superávit se convierte en una sustitución del ahorro privado sin ningún impacto sobre el crecimiento; en otros términos, el incremento en el ahorro público no se traduce en un aumento del ahorro interno y, por lo tanto, tampoco en un incremento de la inversión, con lo que se genera un efecto recesivo sobre la producción y el empleo, ya que el gobierno no les regresa a los contribuyentes aquello que les quitó en forma de impuestos. En este sentido, el aumento en los ingresos públicos, o la obtención de un superávit debe expresarse en una ampliación de "... la inversión en obras de infraestructura carretera, así como a la elevación de los niveles de calidad educativa, es decir, la formación de capital humano, que al fomentar un crecimiento económico más elevado se materializará también en la generación del ahorro familiar y de las empresas corporativas (Solís, 1997: 235).⁹

⁹ La OCDE (2004) recomienda que los ingresos extraordinarios que se generan como resultado de los altos precios del petróleo que prevalecen en el mercado internacional se canalicen a la inversión, en lugar de permanecer como recursos ociosos en forma de reservas internacionales que representa un costo para el país.

De esta manera, es necesario distinguir entre finanzas públicas equilibradas y finanzas públicas sanas (Calva, 2000), ya que este último concepto debe basarse en un sistema fiscal que permita obtener los recursos suficientes para que el Estado cumpla de manera cabal con su responsabilidad de promover el desarrollo económico.¹⁰ En este sentido, dadas las actuales circunstancias de estancamiento, es fundamental un incremento significativo del gasto público que genere una recuperación del mercado interno y, por lo tanto, del crecimiento y desarrollo económico.

Por otro lado, es necesario discutir sobre la pertinencia de utilizar el presupuesto público para amortiguar las fluctuaciones económicas, lo que significa dejar atrás el fetiche del equilibrio fiscal y asumir un manejo más flexible de las finanzas públicas que permita alentar el crecimiento económico en fases de depresión, como se hace en muchos países; así "una posición fiscal prudente no es lo mismo que un presupuesto equilibrado cada año, sean cuales sean las circunstancias. (En este sentido) Las políticas macroeconómicas anticíclicas son más eficientes y políticamente más viables" (Suárez, 2005).

Siguiendo el mismo razonamiento, la OCDE plantea que "aunque es muy eficaz como medio para alcanzar metas de déficit fiscal y apaciguar los mercados financieros, la política de freno y arranque del gasto público ha rezagado el financiamiento de programas básicos y vuelto procíclico el impacto fiscal" (OCDE, 2004: 50); es decir, el presupuesto público, contra lo que sugiere la teoría y la práctica en muchos países, se contrae en épocas de recesión generando un superávit (cuando debería estimular la demanda agregada, aun cuando significara la aparición de un déficit),¹¹ profundizando de esta manera la recesión, por lo que hace y deja de hacer.

Es importante destacar que países con participación significativa del Estado en la promoción del desarrollo económico y social, tales como (Calva, 1998): Singapur, Malasia, Canadá, Japón, Alemania, entre otros, expresan un dinamismo económico importante y un alto nivel de bienestar social. Por otro lado, es también cuestionable el planteamiento de que un Estado pequeño es mejor para promover el desarrollo económico, ya que Estados grandes representan modelos de países con un nivel económico y de bienestar considerable, en los que el gasto del gobierno central representa un porcentaje significativo de su PNB; entre ellos (Calva, 1998) Francia (45.5%), Noruega (46.3%), Suecia (53.9%), Italia (53.4%); todos para el año de 1993. Siguiendo el razonamiento anterior, en la econo-

¹⁰ El incremento del gasto público debe sustentarse en un incremento de los ingresos, para lo cual requiere impulsarse una reforma fiscal que permita ampliar la base de contribuyentes, combatir la evasión y elusión fiscales, entre otros aspectos; al mismo tiempo, aumentar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

¹¹ En efecto, el enfoque keynesiano plantea que el nivel de producción y empleo depende del nivel de demanda agregada; por lo que, en un periodo de recesión este nivel disminuye y, por lo tanto, el producto y el empleo. Si este nivel prevalece, entonces el desempleo de recursos puede persistir por un largo periodo; de esta manera, el papel del gobierno, alentando la demanda a través de la expansión del gasto público puede ser decisivo para iniciar la recuperación. Los gobiernos de los países europeos y el de Estados Unidos han seguido políticas anticíclicas, para estimular la actividad económica y el empleo. En este sentido, el gobierno federal del presidente Fox se aferra a un "fundamentalismo que se aprecia pasado de moda" (Suárez, 2005:16).

mía global más que nunca, el Estado nacional es y debe ser un "actor importante y trascendente. Juega un papel decisivo como detonador y regulador del crecimiento económico (de tal forma que) La disyuntiva no es Estado-mercado, sino cómo sumarlos" (Tello, 2004).¹²

En este sentido, mientras que los países integrantes de la OCDE destinan el 33% de su PIB a financiar el gasto público, en el caso de México este rubro alcanza solo el 14% (Tello, 2004); así, de acuerdo a un comparativo internacional, el Banco de México plantea que "...México es uno de los países con menor gasto público que propicia la acumulación de capital físico y humano. De esta manera, el reducido gasto en salud, educación, combate a la pobreza, infraestructura energética, carretera e hidráulica, acota el potencial de crecimiento del país y fomenta una desigual distribución del ingreso" (Tello, 2004: 56).

El sistema financiero en México no promueve la inversión productiva

Un aspecto fundamental a considerar se refiere a la importancia que ha tenido el sistema financiero, ya sea para alentar o para deprimir la inversión. En este sentido, una característica importante consiste en la existencia de imperfecciones de los mercados de capital para la inversión. Así, hasta antes de 1989, México era un clásico ejemplo de "represión financiera",¹³ lo cual se vio agravado por la dificultad para acceder a mercados de capital internacionales durante ese periodo. Esta situación ha obligado a las empresas a depender fundamentalmente de los recursos propios para financiar sus proyectos de inversión, y a recurrir al sector financiero solamente como una opción para complementar sus recursos (Gómez y Patlán, 2003).

Por otro lado, una característica importante de la banca en México es que se concentra en la captación de recursos ofreciendo instrumentos de muy corto plazo, lo que dificulta su capacidad para financiar proyectos de inversión que requieren plazos de maduración largos; así, mientras la estructura de captación no cambie, muy difícilmente la banca podrá contribuir en forma adecuada al desarrollo económico del país.

Posteriormente, el proceso de liberalización financiera también generó efectos importantes sobre la disponibilidad de crédito para las empresas. El enfoque tradicional de Mc Kinnon y Shaw plantea que la liberalización financiera produce un aumento significativo en la tasa de ahorro por medio de

¹² A su vez, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo plantea que "un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad pública, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección basados en los principios de la universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social (Tello, 2004: 54).

¹³ El concepto de represión financiera tiene que ver con una situación de un mercado con obstáculos institucionales, tanto de política económica como administrativos, que le impiden alcanzar posiciones de equilibrio, comprometiendo de ese modo la racionalidad del proceso de asignación de recursos (Macedo, 1994).

incrementos en las tasas de interés, lo que impacta positivamente la disponibilidad de recursos y la calidad de la inversión; sin embargo, esta situación no necesariamente ocurre, ya que pueden generarse efectos negativos sobre la inversión como resultado de los incrementos en las tasas de interés, los problemas de información asimétrica y la falta o insuficiencia de supervisión y regulación.

En efecto, la asimetría en la información puede provocar situaciones de "selección adversa" que significan el hecho de que los bancos, al tener poco conocimiento de las características reales de sus clientes, reclaman un mayor premio por el riesgo que asumen, con lo que las tasas de interés se incrementan y los proyectos más riesgosos son los que están dispuestos a tomar los créditos, saliendo del mercado los buenos proyectos. Por otro lado, en una situación de mercados financieros poco desarrollados (Hernández, 2003), la liberalización financiera aumenta la disposición al riesgo, lo cual incrementa la volatilidad de las tasas de interés y, por lo tanto, la fragilidad financiera que alimenta, a su vez, la incertidumbre sobre las decisiones de inversión. En el caso de México, por ejemplo, después de la liberalización financiera y reprivatización del sector bancario, con lo cual se esperaba incrementar la eficiencia en la captación y asignación de recursos (Cruz, 2005), se generó una expansión importante del crédito durante el periodo de 1988 a 1994, que estuvo acompañada de una mayor vulnerabilidad del sistema bancario expresada en un incremento significativo de su cartera vencida. Así, un crecimiento económico sostenible y capaz de generar los empleos necesarios, requiere de un sistema financiero que no se base en la especulación, sino en el financiamiento de la inversión productiva.

Conclusiones y propuestas

1. La inversión pública genera un impacto positivo sobre el crecimiento y desarrollo económico

- La inversión en infraestructura, en la medida en que significa la creación o ampliación de estructuras técnicas, equipos, instalaciones duraderas y servicios que permiten desarrollar y potenciar la capacidad productiva de una economía, tiene un impacto positivo sobre el crecimiento económico y el bienestar de la población, ya que permite disminuir los costos de producción, eleva la productividad de las empresas, alienta la inversión privada y desarrolla la capacidad de un país para competir a nivel mundial.
- Las razones por las cuales el Estado debe asumir el gasto en infraestructura: es de larga maduración y la recuperación de la inversión es de largo plazo; en este tipo de obras se requiere un gran monto de capital; finalmente, los proyectos son de alto riesgo y se necesita del concurso de varios agentes.
- Existe evidencia empírica, tanto en el mundo como en México, del impacto positivo que ejerce el gasto de inversión pública, particularmente el referido a la creación de infraestructura, sobre el crecimiento y desarrollo económico; es importante, además, considerar no sólo la magnitud, sino también la eficiencia y mecanismos de financiamiento de la inversión pública.

2. La inversión pública debe recuperar su papel de motor del desarrollo económico en México

- El gasto de infraestructura en México, que ha estado a cargo sobre todo del Estado ha jugado un papel trascendental, a tal grado que se puede afirmar que el desarrollo económico que México ha alcanzado sería inexplicable sin la importante función del Estado en la provisión de una infraestructura básica.
- A partir de la crisis de 1982, y con el cambio de modelo de desarrollo, el gasto público y con mayor énfasis el referido a la inversión, se desploma de forma significativa, afectando no sólo la creación de nuevos proyectos, sino el mantenimiento de la infraestructura existente, provocando un deterioro que influyó en forma negativa sobre las condiciones generales de producción y comercialización.
- En este sentido la inversión pública debe recuperar su papel como motor del desarrollo económico, promoviendo la inversión productiva, particularmente en proyectos que signifiquen un impulso al desarrollo de las distintas regiones del país, particularmente aquellas en las que los rezagos son más significativos.

3. El país reclama un cambio en el modelo de desarrollo

- El modelo actual de desarrollo, basado en la apología del neoliberalismo, se caracteriza en lo fundamental por un repliegue del Estado, que se expresa en una reducción al mínimo de su tamaño y funciones y en un papel más protagónico del mercado en la asignación de recursos, lo que ha significado la liberalización de los mercados (internos y externos) y una limitada supervisión y regulación de las actividades económicas.
- Este modelo de desarrollo, que se ha venido impulsando desde 1982, ha generado en la actualidad una situación de estabilidad macroeconómica con estancamiento, lo que se expresa en: crecimiento económico limitado, insuficiencia en la generación de empleos en la cantidad y calidad adecuadas, pérdida de competitividad internacional, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso (lo que hace que una parte significativa de la población se encuentre sumida en situación de pobreza y pobreza extrema), un crecimiento del sector informal de la economía, una mayor migración de trabajadores hacia Estados Unidos, fundamentalmente, entre otros.
- Enfrentar y resolver estos problemas reclama de una participación decisiva del Estado a través del incremento del gasto público y, particularmente, del referido a la inversión que permita detonar un crecimiento autosostenible a partir de bases internas que disminuya su dependencia con respecto al ciclo económico del exterior.

4. El presupuesto público debe contribuir con el crecimiento y desarrollo económico

- A partir de la crisis de 1982, con el cambio de modelo de desarrollo, cambia también el enfoque con respecto a las finanzas públicas; así, se pasa de una época de déficit público recurrente y significativo a un periodo de finanzas públicas equilibradas, en el que se persigue incluso el superávit presupuestario.
- Un superávit público, en la medida en que es resultado de la imposición del gobierno sobre la población (aumento en los impuestos), no puede considerarse como un incremento en el ahorro interno; en este sentido, tiene efectos recesivos sobre la producción y el empleo, debido a que representan recursos que el gobierno no regresa a los contribuyentes.
- Este nuevo enfoque implica también, la renuncia a utilizar el presupuesto público en forma anticíclica; como un mecanismo importante para estimular la economía en épocas de recesión, tal como se hace en muchos países, lo que ha contribuido a generar una fase de estancamiento económico que ha sido insuficiente para atender las necesidades de empleo de la fuerza laboral.
- Este nuevo enfoque implicó severos recortes al gasto público y, particularmente, al gasto de inversión, en detrimento del mantenimiento de la infraestructura existente y de nuevos proyectos de inversión pública; afectando, de esta manera, las condiciones generales de producción y comercialización.
- En este sentido, se requiere de un manejo del presupuesto público lo suficientemente prudente para no generar excesos de demanda y crisis fiscales como en el pasado, pero también lo suficientemente flexible que permita promover el crecimiento y atender las necesidades sociales de la población, particularmente de los grupos más vulnerables.

5. El sistema financiero debe promover la inversión productiva

- En una economía, en condiciones de equilibrio, el ahorro debe ser igual a la inversión. Por tanto, una política que fomente el ahorro fomenta la inversión, y viceversa. En este sentido, lo importante para la inversión de un país es no sólo el ahorro de los hogares y las empresas (ahorro privado), sino el nivel de ahorro nacional, que incluye el ahorro público, es decir, el superávit o déficit presupuestario.
- Los intermediarios financieros generan instrumentos que impactan el ahorro financiero, pero no todo este ahorro se destina a financiar proyectos productivos, sino que una parte de él se canaliza al consumo; en este sentido, es ahorro financiero pero no es ahorro nacional. En el caso de México, la liberalización financiera permitió un incremento importante del ahorro financiero, pero que no se reflejó en formación de capital, debido a tasas de interés altas, problemas de información asimétrica y la falta o insuficiencia de supervisión y regulación.

- La estructura y características del sistema financiero alienta o deprime la inversión productiva. En el caso de México, las imperfecciones señaladas, han obligado a las empresas a depender más de sus recursos propios y a utilizar el crédito solamente como opción complementaria.
- Se requiere, entonces, un sistema financiero capaz de promover el desarrollo económico, para lo cual es necesario una mayor supervisión y regulación por parte del Estado con el propósito de evitar prácticas monopólicas y especulativas; así como disminuir las tasas de interés y los márgenes de intermediación y la creación de instrumentos que permitan impulsar la inversión productiva.



La deuda que enfrentará el nuevo gobierno

*Mario Di Costanzo A.**

De acuerdo con el informe sobre la Situación de la Finanzas Públicas, al primer trimestre del 2006, la deuda neta del sector público ascendió a 3 billones 291 mil 584 millones de pesos, esta cifra representa 39.6% del PIB, y significa que de cada peso que se genera en la economía, 40 centavos se deben.

Cabe mencionar que la deuda neta total se ha incrementado durante la presente administración en 973 384 mdp, lo que significa que en el año 2000 cada mexicano debía al nacer 23 776.4 pesos y para el primer trimestre del 2006, la deuda de cada mexicano es de 30 601 pesos, por lo que la deuda *per capita* de los mexicanos se ha incrementado en 6 824.7 pesos, a pesar de que paradójicamente durante los últimos seis años la economía mexicana obtuvo ingresos petroleros excedentes por casi 200 mil millones de pesos.

Es pertinente mencionar, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73 fracción VIII, establece claramente como una facultad exclusiva del Congreso la de sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo federal puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.

El mismo ordenamiento establece que es el Congreso de la Unión el único poder facultado para aprobar la deuda pública, para reconocerla y por lo tanto para mandar pagar la deuda nacional.

De esta manera y con el objeto de regular la aplicación de este mandato constitucional el 31 de diciembre de 1976 se publicó la Ley General de Deuda Pública donde entre otros señalamientos se plasma claramente el papel que juega tanto el Congreso como el Ejecutivo federal en materia de deuda pública.

Sin embargo a pesar de lo anterior el 21 de diciembre de 1995 se llevaron a cabo modificaciones a la Ley General de Deuda Pública estableciendo un nuevo concepto denominado "deuda contingente" o "pasivos indirectos"; esta sutil, pero significativa modificación ha provocado que el Ejecutivo federal haya intentado "eludir" el papel del Congreso de la Unión en la aprobación del endeudamiento de la nación.

Bajo la modalidad del término de "pasivos contingentes" se han llevado a cabo operaciones que han endeudado a la economía sin estricto apego al cumplimiento del mandato constitucional.

* Consultor económico.

Desafortunadamente la mayoría de este endeudamiento ha sido contraído con el único objeto de rescatar a grandes inversionistas y grandes deudores como lo fue el rescate bancario, el carretero y el de la banca de desarrollo.

En otra de sus modalidades, el concepto de "pasivos contingentes" ha servido para permitir la inversión extranjera en sectores reservados exclusivamente al Estado mexicano paralelamente el endeudamiento de la nación, a través de los multicitados Proyectos de Inversión con Impacto Diferido en el Gasto Público (Pidiregas).

De hecho tal parece que el término "contingente" en nuestro país se ha asociado al ocultamiento de información, a la falta de transparencia y a la carencia absoluta de rendición de cuentas.

Para ello sólo basta mencionar que de acuerdo a los informes sobre la situación económica y de las finanzas públicas y la deuda pública que elabora la SHCP, al mes de marzo del 2006 la deuda contingente o no presupuestaria ascendió a 1 billón 514 mil 206 millones de pesos, cifra que representa 46% de la deuda total y son obligaciones de pago definidas como "pasivos contingentes" los cuales no han contado con la aprobación explícita del Congreso.

Este manejo discrecional del endeudamiento público por parte del Ejecutivo federal, ha sido facilitado por el contenido del artículo primero de la Ley General de Deuda Pública, ya que actualmente define como deuda pública a las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las entidades públicas.

Así para el primer trimestre del 2006 y de acuerdo con la SHCP, la deuda interna presupuestaria, es decir la deuda directa "oficialmente reconocida" es de 1 billón 96 mil 229 pesos y la interna no presupuestaria o "contingente" (rescate carretero, IPAB, Pidiregas y la banca de desarrollo) ascendió a 1 billón 104 mil 66.4 millones de pesos.

En el caso de la deuda contingente interna, destacan los pasivos del IPAB que ascendieron a 695 029.3 millones de pesos y los derivados del rescate carretero (FARAC), que ascendieron a 160 063.3 millones de pesos.

Por su parte la deuda externa directa o presupuestaria ascendió a 682,186.5 mdp y la externa no presupuestaria o "contingente" fue de 371 259.9 millones de pesos.

Aquí destacan los pasivos externos derivados de los Pidiregas, que ascendieron a 359 567.8 mdp y que representan 52.7 % de la deuda externa presupuestaria u oficial.

De esta manera, para el mes de marzo del 2006, de los 30 601 pesos que cada mexicano adeuda; 6 470 pesos son por concepto del rescate bancario, 3 486.6 pesos son originados por los Pidiregas, 1 800.9 pesos, son debido al quebranto de la banca de desarrollo, 1 519 al rescate carretero, 360 pesos se explican por los programas de apoyo a deudores.

En cuanto a la denominación de la deuda, de los 30 601 pesos que cada mexicano debe, 19 178.4 pesos se explican por la deuda interna, y 11 422.7 por la deuda externa.

En cuanto a la denominación de la deuda cada mexicano debe por la deuda directa o presupuestaria 16 603.5 pesos y por la no presupuestaria o contingente 13 997.6 pesos.

Cuadro 1

Deuda neta total del sector público: 2000-2006

(millones de pesos)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Mar-06	% del PIB		per capita		Estruc. (%)	
								2000	2005	2000	2006	2000	2006
								2000	2005	2000	2006	2000	2006
Deuda neta total	2 318 200.1	2 419 903.2	2 729 842.0	3 029 010.7	3 154 973.1	3 255 038.4	3 291 584.4	42.21	39.57	23 776.4	30 601.1	100.0	100.0
Interna	1 515 781.5	1 636 530.6	1 773 139.6	1 916 583.5	1 977 297.6	2 200 295.5	2 238 138.0	27.60	26.75	15 546.5	19 178.4	65.4	68.0
Presupuestaria	560 641.5	652 384.6	759 513.3	856 730.2	944 157.4	1 096 229.1	1 095 191.3	10.21	13.33	5 750.2	9 157.7	24.2	33.3
Núm. Presupuestaria	955 140.0	984 146.0	1 013 626.3	1 059 853.3	1 033 140.2	1 104 066.4	1 142 946.7	17.39	13.42	9 796.3	10 020.8	41.2	34.7
Banca de desarrollo	147 538.6	117 454.7	111 585.8	131 049.8	108 962.7	105 539.4	144 524.0	2.69	1.28	1 513.2	1 056.9	6.4	4.4
FARAC	102 682.9	111 046.8	139 948.4	141 219.5	156 618.1	159 350.2	160 063.4	1.87	1.94	1 053.2	1 519.1	4.4	4.9
IPAB	648 569.8	697 697.0	709 336.0	721 769.3	667 116.1	692 095.9	695 029.3	11.81	8.41	6 652.0	6 470.6	28.0	21.1
Pidiregas	0.0	0.0	0.0	13 584.6	63 266.22	106 413.4	100 714.9	0.00	1.29	0.0	613.6	0.0	3.1
Apoyo a deudores	56 348.7	57 947.5	52 756.1	52 230.1	37 171.1	40 667.5	42 615.1	1.03	0.49	577.9	360.6	2.4	1.3
Externa	802 418.6	783 372.6	956 702.4	1 112 427.2	1 177 675.5	1 054 742.9	1 053 446.4	14.61	12.82	8 229.9	11 422.7	34.6	32.0
Presupuestaria	596 950.7	570 277.7	662 101.2	752 093.1	767 667.2	647 695.0	682 186.5	10.87	7.87	6 122.6	7 445.9	25.8	20.7
No presupuestaria	205 467.9	213 094.9	294 601.2	360 334.1	410 008.3	407 047.9	371 259.9	3.74	4.95	2 107.4	3 976.8	8.9	11.3
Banca de desarrollo	55 458.9	56 322.8	63 976.5	63 478.2	76 704.4	52 677.0	11 692.1	1.01	0.64	568.8	744.0	2.4	0.4
Pidiregas	150 009.0	156 772.1	230 624.7	296 855.9	333 303.9	354 370.9	359 567.8	2.73	4.31	1 538.6	3 232.8	6.5	10.9
Partida informativa													
Deuda neta total	2 318 200.1	2 419 903.2	2 729 842.0	3 029 010.7	3 154 973.1	3 255 038.4	3 291 584.4	42.21	45.92	23 776.4	30 601.1	100.0	100.0
Presupuestaria	1 157 592.2	1 222 662.3	1 421 614.5	1 688 823.3	1 711 824.6	1 743 924.1	1 777 377.8	21.08	24.39	11 872.7	16 603.5	49.9	54.0
No presupuestaria o contingente	1 160 607.9	1 197 240.9	1 308 227.5	1 420 187.4	1 443 148.5	1 511 114.3	1 514 206.6	21.13	21.53	11 903.7	13 997.6	50.1	46.0

Fuente: SHCP.

Se estima que el nuevo gobierno heredará una deuda total de aproximadamente 3 billones 400 mil millones de pesos con una composición porcentual muy similar a la que actualmente se enfrenta.

Esta situación sugiere que debido al elevado endeudamiento y a la composición del mismo la economía del país es altamente vulnerable al comportamiento de las tasas de interés nacionales e internacionales, advirtiéndose ya la presión que ejerce sobre las finanzas públicas tanto la deuda interna presupuestaria como la deuda contingente.

Por ello resultará necesario transparentar la estructura, composición y origen de la deuda contingente para establecer su peso real en las finanzas públicas, ya que en la actualidad no se representa la verdadera carga fiscal de la deuda en el déficit y en los recursos que absorbe del presupuesto nacional.

Para qué transparentar la deuda

De acuerdo con la definición que hoy en día hacen nuestras autoridades con respecto al balance público tal y como se muestra en los *Criterios de política económica*, éste se define como la diferencia entre el ingreso presupuestario y el gasto presupuestario, dentro de este último consideran los intereses que se derivan de la deuda presupuestaria, más no del costo que representa para la economía nacional la deuda no presupuestaria o contingente.

Por ello la Secretaría de Hacienda desde el año 2000, generó un nuevo término denominado Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), que no es otra cosa más que la suma de recursos que el gobierno requiere para hacer frente a sus obligaciones de deuda, de tal manera que esta cifra es la que verdaderamente refleja el resultado financiero de nuestras finanzas públicas.

Resulta obvio que la deuda contingente afecta a la economía nacional, ya que absorbe recursos para su refinanciamiento, de esta manera se observa que, mientras que en el año 2000 el balance público que el gobierno proyectó en su Presupuesto de Egresos fue de 77 400 mdp, los requerimientos financieros fueron de 264 mil millones de pesos, luego entonces ¿de dónde provinieron los recursos para financiar al gobierno?

Es un hecho que los recursos para hacer frente a estos requerimientos financieros provinieron de las contribuciones de los mexicanos, pero no se sabe cómo ni en dónde se aplicaron.

Cuadro 2

Indicadores de finanzas públicas

(PEF 2005-millones de pesos de 2005)

	2000		2004		2005	
	MP	% PIB	MP	% PIB	MP	% PIB
Balance económico	-77.40	-1.10	-20.80	-0.30	-11.10	-0.10
RFSP	-264.00	-3.70	-237.00	-3.10	-177.60	-2.20

(-) = Déficit.

La carga fiscal de la deuda

De acuerdo con los últimos Presupuestos de Egresos de la Federación el costo financiero de la deuda, representa en promedio 3.0% del gasto neto total e incluye los intereses que genera la deuda interna y externa presupuestaria en esta definición también se consideran los correspondientes a los organismos y empresas del gobierno (principalmente Pemex), así como el componente real (intereses reales) de la deuda derivada del rescate bancario y los denominados Pidiregas, sin embargo se excluyen los costos asociados a la deuda derivada del rescate carretero, y el de la banca de desarrollo.

Cuadro 3

Indicadores de finanzas públicas

(PEF 2005-millones de pesos de 2005)

	2000		2004		2005	
	MP	% PIB	MP	% PIB	MP	% PIB
Gasto neto total	1 626.2	22.5	1 826.4	34.9	1 744.4	22.0
Costo financiero de la deuda	263.9	3.7	217.	2.8	227.6	2.9
(%)	16.23	n.a.	11.90	n.a.	13.05	n.a.

La carga fiscal de la deuda pública ha obligado a las finanzas gubernamentales a sacrificar gasto en inversión productiva para hacer frente al servicio de la deuda.

Cuadro 4

Indicadores de finanzas públicas

(PEF-miles de millones de pesos de 2005)

	2000		2004	
	MP	% PIB	MP	% PIB
Gasto neto total	1 826.4	23.9	1 744.4	22.0
Gasto programable	1318.2	17.2	1 238.2	15.6
Inversión física presupuestaria	182.8	2.1	135.3	1.9
Organismos y empresas	31.7	0.4	31.8	0.4
Internos	5.7	0.1	3.9	0.0
Externos	8.1	0.1	6.9	0.1
Pidiregas	18.0	0.2	21.0	0.3
Gobierno federal	146.6	2.0	158.1	2.0
Internos	88.3	1.2	96.9	1.2
Externos	58.3	0.8	61.2	0.8
Rescate bancario	39.	0.5	37.8	0.5
IPAB	25.6	0.3	28.0	0.4
Apoyo a deudores	13.5	0.2	9.8	0.1

La deuda contingente

Como implica su denominación, una deuda contingente es un pasivo que está sujeto a la ocurrencia de un suceso eventual, por lo cual su cumplimiento o los montos en que puede hacerse exigible son inciertos.

En virtud de su indeterminación, los pasivos de esa naturaleza no se contabilizan propiamente, si bien se acostumbra informar al respecto en las cuentas de orden del balance general o en notas a los estados financieros.

En el desempeño de sus funciones los gobiernos centrales suelen incurrir en pasivos y obligaciones contingentes por los conceptos más diversos: garantías, rescates financieros, seguros, pensiones, litigios judiciales, indemnizaciones, etc.; heterogeneidad que se explica en última instancia por la amplitud de sus responsabilidades, que no siempre se han precisado en la legislación y normatividad aplicables.

En las últimas décadas, los pasivos y obligaciones contingentes (pasivos contingentes) se han incrementado significativamente en la mayor parte del mundo, sobre todo en las denominadas "economías emergentes", y en muchos casos se han vuelto exigibles para convertirse en deuda titulada o erogaciones presupuestarias imprevistas, con el consiguiente deterioro de las finanzas públicas.

Los factores que explican este comportamiento son los siguientes:

- La acelerada expansión y volatilidad de los mercados financieros internacionales, la liberalización de los mercados financieros internos, que con frecuencia implicó la anulación de esquemas indispensables de regulación y supervisión, por lo cual el sector público se vio obligado a instrumentar onerosos programas para el rescate de los sistemas bancarios.
- La creciente competencia a que se enfrentan los gobiernos que desean captar recursos externos para financiar sus proyectos de inversión, que los ha orillado a idear mecanismos alternos para salvar restricciones legales y financieras de carácter interno.
- Las deficiencias de las estrategias aplicadas para la privatización de activos públicos, por las cuales en muchos casos los gobiernos han tenido que contraer obligaciones para solventar los incumplimientos financieros de las empresas que los adquirieron.

En general el denominador común ha sido la escasa o nula previsión de sus efectos en la posición financiera gubernamental, que por lo general ha obedecido a un marco normativo insuficiente y a la falta de un área encargada de evaluar y controlar el riesgo que entrañan para las finanzas públicas, a pesar de que en un momento dado pueden representar para el fisco un problema de liquidez capaz de afectar su balance presupuestal y, por ende, el mercado de dinero.

A causa de la imposibilidad de precisar los montos de las contingencias, que por su propia naturaleza sólo pueden estimarse, hasta ahora son pocos los países que las han considerado para

efectos del análisis de sustentabilidad fiscal, el cual por regla general se ha limitado a la evaluación de la deuda directa o titulada.

Sin incluir a los sistemas de pensiones (por no contar con cálculos actuariales precisos) en nuestra economía la deuda contingente esta conformada principalmente por los Pidiregas, por el rescate carretero (FARAC) y bancario (Fobaproa-IPAB), por los pasivos de la banca de desarrollo y por el Programa de Apoyo a Deudores.

Proyectos de Impacto Diferido en el Gasto (Pidiregas)

En 1995 el Congreso aprobó modificaciones a la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y a la Ley General de Deuda Pública a fin de introducir en las finanzas públicas los denominados Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas).

En principio este esquema tenía ciertas ventajas:

- No tendría un impacto en las finanzas gubernamentales, es decir en el gasto público, en virtud de que el fondeo de dichos proyectos se realizaría con recursos aportados por el desarrollador del mismo y se amortizaría con los ingresos futuros que al gobierno le generaría la operación de la obra construida.
- Lo anterior permitía destinar recursos fiscales a sectores de menor rentabilidad pero con un alto impacto social.

Debido a los elevados volúmenes de inversión y a la restricción en el gasto público (para mantener bajos déficit gubernamentales) el sector energético, (principalmente el petrolero) ha sido el que más ha concentrado el desarrollo de este tipo de proyectos.

Esto ha confrontado inclusive al marco jurídico existente, dado que la inversión en el sector energético es una actividad reservada al Estado de acuerdo a nuestra Constitución.

Es importante mencionar que de acuerdo al marco jurídico existente las obligaciones de pago de estos proyectos cuentan con la garantía del gobierno federal en virtud de que han sido aprobados por el Congreso de la Unión, por lo que si estos proyectos no son autofinanciables tendrían que ser liquidados con recursos fiscales.

La incertidumbre y volatilidad del mercado petrolero y energético en general podría generar la posibilidad de que esta deuda hasta ahora contingente se convirtiera en una deuda formal del gobierno federal, de hecho en los Presupuestos de Egresos de 2004 y 2005 ya se ha considerado un costo financiero por 18 y 21 mil millones de pesos respectivamente para estos proyectos.

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005, la inversión que se generará a través de los Pidiregas será de 144 357 mdp y se amortizarán 50 310 mdp de los cuales no está claro si ya incluyen el costo financiero citado en el párrafo anterior.

Cuadro 5

Inversión impulsada por Pemex, CFE y LFC

(millones de pesos de 2005)

Sector	Presu- puestaria*	Finan- ciada	Amorti- zación	Total	Presu- puestaria*	Finan- ciada	Amorti- zación	Total**	Presu- puestaria*	Finan- ciada	Total**
Pemex	39 127.8	128 611.8	26 637.7	141 101.9	55 067.8	110 464.3	42 022.1	123 510.0	40.7	-14.1	-12.5
CFE	18 507.3	24 932.7	6 201.8	37 337.2	17 448.9	33 892.8	8 287.9	43 053.8	-5.7	35.9	15.3
LYFC	4 825.6			4 825.6	6 948.1			6 948.1	44.0		44.0
Total	62 460.7	153 544.5	32 740.5	183 264.7	79 464.8	144 357.1	50 310.0	173 511.9	27.2	-6.0	-5.3

* La inversión presupuestaria incluye pagos por arrendamiento financiero realizados bajo el esquema de construcción-arrendamiento-transferencia (cat) y repagos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

** La inversión total es la suma de la inversión presupuestaria y la inversión financiada menos amortizaciones.

Rescate carretero (FARAC)

Durante la construcción de diversas autopistas de cuota, los concesionarios de ellas enfrentaron importantes incrementos en los costos de construcción que se combinaron con las sobrestimaciones de aforo vehicular que habían proyectado inicialmente, dando como consecuencia problemas en la operación, mantenimiento, y amortización en los créditos contratados con la banca.

En razón de lo anterior, el gobierno federal decretó el 27 de agosto de 1997, el rescate de las carreteras concesionadas, mediante el pago de Pagarés de Indemnización de Carreteras (PIC) y de la asunción de una deuda de los concesionarios por 58 123 millones de pesos.

El instrumento para llevar a cabo el rescate fue la constitución de un fideicomiso en Banobras denominado FARAC, donde la institución actúa como fideicomitente y fiduciario.

Entre 1997 y 2002, el FARAC emitió PIC y asumió pasivos bancarios avalados por el gobierno federal, que a diciembre de 2002 sumaban 143 442 mdp, los cuales no fueron revelados en la Cuenta Pública 2002, al mes de marzo de 2005 la deuda derivada del rescate carretero ascendió a 158 mil 892 millones de pesos.

Existen importantes problemas de rendición de cuentas en la operación del fideicomiso utilizado para el rescate de las carreteras, para mostrar lo anterior sólo basta mencionar que:

Conforme a nuestras leyes, el fideicomiso es un contrato mercantil, mediante el cual una persona (física o moral) destina ciertos bienes a un fin determinado, y cuya realización encarga a una institución fiduciaria.

La persona que hace el encargo, es decir el que destina los bienes, recibe el nombre de "fideicomitente"; mismo que en el caso del FARAC fue el Banobras quién recibió las carreteras que el gobierno federal prácticamente nacionalizó en 1997.

La institución que realiza el encargo, recibe el nombre de "fiduciario", que en el caso del rescate carretero fue el propio Banobras.

Y finalmente, la persona que recibe los beneficios de ese encargo, es denominada "fideicomisaria", y en términos del rescate carretero es el propio gobierno federal quien recibirá los recursos para indemnizar a los ex accionistas de las carreteras rescatadas.

Actuando con absoluta discrecionalidad y sin rendirle cuentas de sus acciones a ninguna autoridad, debido a que de acuerdo a la figura jurídica del fideicomiso, el banco es juez y parte, en otras palabras el propio Banobras se asignó recursos, para manejarlos él mismo, por lo anterior el manejo que le puede dar a ellos, es absolutamente discrecional.

Rescate bancario: Fobaproa-IPAB

A raíz de la privatización bancaria se estableció el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), la existencia de este fideicomiso privado, estaba prevista y definida en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Las autoridades financieras decidieron utilizar al Fobaproa, como el instrumento para iniciar el rescate bancario, argumentando el respaldo de acreedores incluyendo a los ahorradores en general y cumpliendo con los objetivos que se establecieron en el Acuerdo Presidencial del 5 de septiembre de 1990.

En el Informe Mackey se señala que *el Fobaproa, no era un instrumento diseñado para "rescatar bancos" ni contaba con los recursos, técnicos ni financieros, necesarios para enfrentar una crisis sistémica, y menos aún al no haberse establecido reglas de operación como establecía su mandato de ley.*

El Fobaproa implementó programas de apoyo a los deudores y a los bancos:

a) Apoyo a deudores:

Apoyo para los Deudores de la Banca (ADE); Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (Finape); Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fopyme); Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para Vivienda; Apoyo para Deudores de Créditos de Vivienda; y, Beneficios Adicionales a la Planta Productiva.

b) Apoyo a bancos:

1. Programa de capitalización Temporal (Procapte),
2. Financiamiento en moneda extranjera (ventanilla de liquidez):

Tanto en el Procapte como en el Programa de ventanilla de liquidez las Instituciones debieron garantizar los apoyos con acciones propias: siendo estos apoyos en su mayoría préstamos de corto plazo que las instituciones bancarias liquidaron con excepción de Inverlat.

Derivado de esta situación y a menos de cuatro años de su privatización, de acuerdo con información de la SHPC y de la CNBV entregada al Congreso de la Unión, seis bancos mexicanos habían

recibido para ese entonces, apoyos directos del gobierno federal a través del Fobaproa por un monto de 45 mil 350 millones de pesos, siendo dichos bancos: Unión (16 753 millones), Cremi (6 987 millones), Banpaís (10 483 millones) , Obrero (1 187 millones), Banorte (2 657 millones) e Inverlat (7 283 millones).

Programa de Intervención y Saneamiento

Estos programas buscaron solucionar los problemas de liquidez y descapitalización a través de aportaciones de capital contra la participación accionaria asumiendo la CNVB el control de las instituciones, lo cual estaba previsto en la Ley de Instituciones de Crédito. Así durante el periodo de 1994-1998 la CNVB intervino 12 instituciones financieras, iniciando con Banco Unión el 1 de septiembre de 1994 y la última, Banca Confía en agosto de 1997. Más tarde en 1999 el IPAB tomaría el control de Serfin y Bancreser.

Paralelamente se llevaron a cabo procesos de saneamiento de los bancos que consistían en el otorgamiento de líneas de crédito para que estos pudiesen cumplir con sus obligaciones, ser rehabilitados y posteriormente vendidos, los bancos que fueron objeto de apoyos tendientes a sanearlos fueron; Serfin (79 mil millones), Atlántico (22 mil millones), Del Centro (19 mil millones), Promex (7 800 millones), BBV (5 900 millones), Santander (29 500 millones) e Inverlat, a los que se les aportaron recursos superiores a 45 000 millones de pesos.

Resulta conveniente mencionar que la CNBV mantuvo la intervención en algunos de los bancos intervenidos por más de 5 años, paradójicamente, y contraviniendo el artículo 7 transitorio de la LIPAB, el IPAB asumió los pasivos de los bancos intervenidos sin que se cumplieran las condiciones precedentes establecidas en dicho precepto y sin asumir la administración de ellas. Lo anterior elevó el costo fiscal del rescate bancario y permitió que los interventores "ocultaran muchas irregularidades cometidas".

Es importante mencionar que el costo fiscal derivado de los Programas de Intervención y Saneamiento es mayor que los originados por los Programas de Capitalización y Compra de Cartera, sin embargo su costo es definitivo para el gobierno, sin haberse, hasta la fecha, fincado responsabilidad alguna a funcionarios y/o banqueros de dichas instituciones.

Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC)

Ante la severidad de la crisis, y enfrentando un mal diagnóstico de origen el Comité Técnico del Fobaproa decidió implementar el denominado Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC), cuyo propósito era el que los bancos incrementaran su capital mediante una fórmula que incentivaba a los accionistas a inyectar capital fresco a cambio de la compra por parte del Fobaproa de activos financieros acordados entre las partes, esto dio por resultado la emisión de los famosos paga-

rés Fobaproa (inconstitucionalmente avalados por algunos funcionarios públicos, lo que constituye una de las fases de mayor ilegalidad del rescate bancario) pretendiéndose a espaldas del Congreso la aceptación de una nueva y onerosa carga fiscal. Es este acto soberbio y bochornoso el origen de la discusión sobre la legalidad y legitimidad de las obligaciones del PCCC.

El mecanismo de este programa consistía en que los accionistas de los bancos a cambio de la compra (pagada con un pagaré emitido por Fobaproa de los flujos de una cartera crediticia acordada, los accionistas aportarían un monto de capital "fresco" equivalente a 50% del monto del pagaré. El pagaré de referencia generaría intereses capitalizables con base en una tasa de CETES decreciente y en un plazo de 10 años. La discrecionalidad con que se aplicó el programa quedó evidenciada en el caso de Serfin donde el acuerdo fue de seis pesos de cartera por un peso de capital fresco.

La cartera que fue adquirida, estaba compuesta por créditos superiores a los 200 mil pesos calificados y provisionados de acuerdo con su riesgo crediticio, los créditos eran seleccionados por los propios bancos y revisados por un auditor y validados por la CNBV. En caso de que los flujos recuperados no fuesen suficientes para saldar el pagaré los bancos absorberían en promedio 25% de la pérdida y 75% sería asumido por los contribuyentes a través del gobierno, a este mecanismo se le llamó pérdida compartida.

La inoperancia, discrecionalidad e ilegalidad de estos programas quedó de manifiesto por varios aspectos:

Inoperancia: se observa a partir de que de las 12 instituciones que recibieron estos apoyos solamente cuatro continuaron operando (Banamex, Bancomer, Bital y Banorte) es decir las otras ocho fueron liquidadas, fusionadas o intervenidas posteriormente, con el "doble costo fiscal" para el gobierno mexicano.

Discrecionalidad: ocurre debido a que el compromiso de "capitalización" por parte de los bancos nunca fue de 2 a 1; de hecho esta razón nunca se observó y fue diferente para cada banco, además de que la mayoría de los bancos no cumplió correctamente con las "bases de capitalización exigida por el Fobaproa, de hecho los llamados *Bank Reports* del Informe Mackey, señalan los incumplimientos en los procesos de capitalización de los bancos que participaron en estos programas, particularmente señalan que en el caso de Banamex, este banco no tenía problemas financieros, es decir NO REQUERÍA DE APOYOS FINANCIEROS, ni cumplió con la capitalización acordada.

Ilegalidad: se observa a partir de varias razones; entre las que destacan las siguientes:

- a. Los créditos seleccionados por los bancos fueron los de mayor riesgo de cobranza y muchos se vendieron con todo e intereses moratorios.
- b. De acuerdo a sus criterios originales establecidos por el Fobaproa no debían adquirirse los siguientes tipos de créditos: cartera irrecuperable, cartera de empresas en

suspensión de pagos, cartera denominada en UDIS, cartera descontada por la banca de desarrollo, créditos relacionados (préstamos a socios o funcionarios del propio banco) y créditos menores de 200 mil pesos.

- c. En mayo de 1996, mediante el llamado "Acuerdo de Partes", sin justificación conocida el Comité Técnico del Fobaproa, decidió modificar sus criterios y permitió la adquisición de todo tipo de cartera, incluyendo sobre todo gran cantidad de "chatarra financiera".
- d. Las reglas de operación a las que debería sujetarse el Fobaproa, nunca fueron establecidas, observación señalada por la Contaduría Mayor de Hacienda, en la Cuenta Pública de 1996: hasta la fecha no solventada por los actores. La falta de estas reglas es el origen de la discrecionalidad con que dicho fondo actuó.
- e. Es precisamente la modificación de estos criterios originales, lo que da origen a las Transacciones Reportables, que en el Informe Mackey se detallan.

¿Es deuda pública?

En la Exposición de Motivos de la Ley de Protección del Ahorro Bancario, aprobada el 12 de diciembre de 1998, se estableció que los Programas de Capitalización y Compra de Cartera, habían contravenido las disposiciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por tanto de legalidad ampliamente cuestionable, se establecieron una serie de disposiciones en los artículos transitorios de la Ley del IPAB de entre las cuales destacan las siguientes:

- a. Un mecanismo específico para que las instituciones participantes en los PCCC sin detrimento de los contribuyentes y a opción de ellas, plasmado en el artículo 5 transitorio pudieran acceder a un nuevo programa a ser establecido en sustitución de aquél por el IPAB.
- b. El rechazo del Congreso a reconocer como deuda pública las obligaciones o avales, adquiridos u otorgados por el gobierno federal en los PCCC, el cual quedó plasmado en el artículo 8 transitorio.
- c. De esta manera el hecho de aprobar la Ley del IPAB, implicó sólo el reconocimiento como deuda pública de una parte de los pasivos derivados del rescate bancario, rechazando los correspondientes al PCCC, quedando plasmado en el artículo 7 transitorio.

El mandato del Congreso

El artículo 5 transitorio de la Ley del IPAB (LIPAB), señala claramente el mecanismo, procedimiento y condiciones que se deben de cumplir para la incorporación al nuevo programa substituido del PCCC de las instituciones y el que generaría eventualmente notas emitidas por el IPAB; destacando lo siguiente:

En la medida que las operaciones del fondo sean auditadas, se procederá conforme a lo siguiente:

- I. En caso de que la auditoría reporte irregularidades, *se procederá inmediatamente a deslindar las responsabilidades a que hubiere lugar y los infractores asumirán su plena responsabilidad legal y económica.*
- II. Una vez concluidas las *auditorías*, las Instituciones correspondientes podrán optar por dar por terminados los contratos y cancelar las operaciones que mantenían con el Fondo, para lo cual deberán regresar al mismo los títulos de crédito que éste hubiere emitido a su favor y a cambio, el Fondo les deberá devolver los derechos de cobro de la cartera objeto del Programa de Capitalización y Compra de Cartera.

De manera adicional el propio artículo 5 transitorio establece que: "En caso de que durante las auditorías se detecten créditos ilegales el Instituto, mediante resolución de la Junta de Gobierno, podrá optar por rechazar y devolver los mismos a las Instituciones, mismas que deberán designar otros activos por un monto equivalente al de los créditos devueltos a satisfacción del Instituto."

En otras palabras el artículo referido, señala la existencia de tres caminos a seguir:

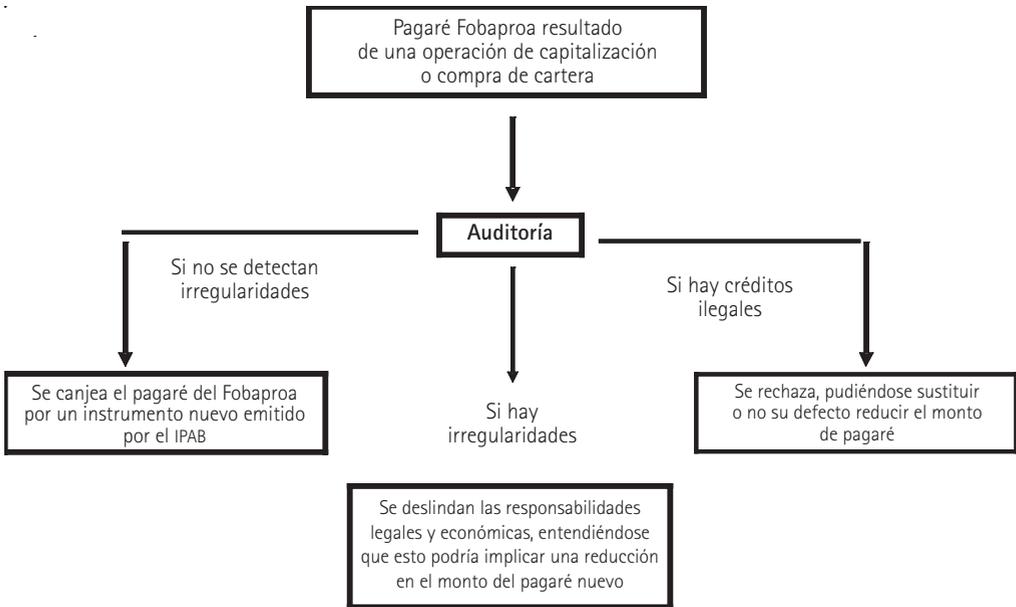
- A. La auditoría detecta irregularidades, esto implica proceder a deslindar responsabilidades, y los infractores asumirán su responsabilidad legal y económica.
- B. La auditoría determina créditos ilegales, esto implica que el IPAB puede optar por rechazar los créditos y devolverlos a los bancos quienes deberán designar otros.
- C. La auditoría no detecta irregularidades, ni tampoco ilegalidades entonces se sustituye la obligación de pago.

El exhorto del Congreso:

El 29 de abril del 2003, el diputado, presidente de la Subcomisión de Investigación del Rescate Bancario, Jorge Carlos Ramírez Marín presentó ante la Comisión de Vigilancia una propuesta de Acuerdo, para que la Cámara de Diputados exhortara al IPAB para realizar un convenio con los bancos que habían recurrido al amparo para impedir que se realizaran las auditorías que ordena el artículo 5 transitorio de LIPAB.

El convenio que impulsaba Ramírez Marín, y que tenía el "visto bueno" tanto de la SHCP, los cuatro bancos y, supuestamente, el de la Auditoría Superior de la Federación, implicaba que los bancos retirarían el amparo promovido en contra de las revisiones GEL a cambio de que se "modificaran los términos de referencia" y que la Auditoría Superior de la Federación retirara las observaciones correspondientes a la Cuenta Pública del 2000 y 2001. Debido a que el "convenio propuesto era a todas luces *ilegítimo*", para finales del mes de mayo del 2003, se acordó formar un grupo de trabajo integrado por diputados de los cinco principales grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

La deuda que enfrentará el nuevo gobierno



El 13 de agosto del 2003 el grupo arriba referido presentó ante la Comisión Permanente del Congreso un punto de acuerdo que fue aprobado unánimemente exhortando al IPAB a:

- Que el proceso relativo a los pagarés se realizase en estricto apego al señalado en la LIPAB, particularmente al artículo 5 transitorio garantizando su transparencia.
- Que para garantizar la transparencia y la legalidad se conmina a quienes participan en el IPAB para que en todo momento se apeguen a los principios éticos y legales y eviten conflictos de interés en las decisiones relacionadas con el rescate bancario.
- El exhorto señala textualmente lo siguiente: "Se exhorta al IPAB, a convocar a las instituciones bancarias participantes en el PCCC, para que cumplan con lo dispuesto por el artículo 5 transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario y se dé el debido procesamiento de los documentos de trabajo del informe de Mackey (incluyendo los reportes de los bancos-*bank reports*), y la continuación de las revisiones de gestión fiduciaria, de legalidad, de identidad de objeto, existencia y legitimidad de las operaciones materia del programa; apeguándose para ello al Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, y a las bases del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno del IPAB el 14 de mayo del 2002 y a la legislación común aplicable, así como el adecuado procesamiento de los hallazgos del Organismo interno de Control (OIC) y de la ASF.

Es claro que el exhorto no buscaba sustituir a la aplicación del artículo 5 transitorio, ni mucho menos realizar algún tipo de *convenio* o acuerdo extrajudicial con los bancos, de hecho el exhorto buscaba dar al mandato del Congreso mayor transparencia, legalidad y legitimidad en la reducción del costo fiscal del rescate bancario, así como plena certidumbre de la legalidad en la sustitución de pagarés Fobaproa por notas IPAB.

El convenio bancos-SHCP

Con el objeto de celebrar el nuevo programa y, supuestamente, *de atender el exhorto efectuado por el H. Congreso de la Unión*, y en supuesto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 transitorio de la LIPAB, las autoridades financieras han anunciado que acordaron con las instituciones lo siguiente:

Contenido

- I. Que tanto las instituciones como el IPAB se comprometen a llevar a cabo los actos necesarios para dar por terminados los procedimientos judiciales, iniciados por las instituciones en contra de las revisiones aprobadas por la JGIPAB.
- II. Que las instituciones aceptaran la realización de las revisiones aprobadas por la Junta de Gobierno del Instituto, en el entendido de que se tratará de las revisiones finales a la cartera.
- III. Que se obligarán a sujetarse a los resultados de éstas, derivados de los cuales podrán sustituirse créditos y activos, o disminuirse la obligación de pago a cargo del IPAB, según sea el caso, siendo hasta entonces cuando se emitirían los instrumentos de pago correspondientes;

Logros supuestos anunciados

- I. La realización de las revisiones de los créditos del PCCC que serán materia del nuevo programa.
 - a. La reducción de los instrumentos de pago correspondientes en aquellos casos en que, derivado de las revisiones, se detecten ilegalidades en el otorgamiento de los créditos que sean atribuibles a la administración de las instituciones o en donde no pueda acreditarse la identidad de objeto de los créditos designados en el PCCC;
 - b. la sustitución de créditos en caso de que, derivado de las revisiones:
 - i. se detecten ilegalidades en el otorgamiento de los créditos (cuya ilegalidad no sea atribuible a la administración de la institución)
 - ii. no pueda acreditarse la existencia y legitimidad de los mencionados créditos.

Revisiones

Revisión a la gestión

Su objeto es revisar y evaluar que la Institución como participante en el PCCC haya efectuado la administración, recuperación y cobranza de los créditos objeto del mencionado programa, en los términos establecidos en los documentos contractuales (convenios y fideicomisos).

Revisión a la legalidad

La revisión a la legalidad consiste en determinar si en la información contenida o revelada en los papeles de trabajo, elaborados por los despachos contratados por la Cámara de Diputados incluyendo aquellos elaborados por el coordinador de dichas auditorías y los denominados *bank reports*, se desprende alguna ilegalidad en el otorgamiento de los créditos del PCCC identificados en tales papeles de trabajo y, en su caso, si dicha ilegalidad es atribuible o no a la administración de la institución.

Revisión de identidad de objeto y de existencia y de legitimidad

El objetivo de esta revisión es verificar que los créditos y/o activos que adquirió el Instituto con motivo del contrato bajo el cual se instrumentará el nuevo programa deriven de los mismos créditos del PCCC, así como verificar la existencia de los mencionados créditos.

Conclusiones

Legitimidad

1. El Convenio SHCP-Bancos carece de legitimidad en virtud de que no respeta las consideraciones del Exhorto de la Comisión Permanente del Congreso respecto de "conflicto de intereses" de los promoventes del mismo, tanto Jonhatan Davis, Héctor Tinoco como de Luis Mancera Arrigunaga.
2. El Convenio SHCP-Bancos, no incluye el análisis y procesamiento del documento elaborado por el Órgano Interno de Control del IPAB el 20 de marzo del 2002, de donde se concluyen beneficios irregulares a Banamex, Bancomer y Bital por 36 989 mdp, producto de la venta de cartera con todo e intereses moratorios, perdón sobre reservas, esquema de incentivos y créditos relacionados no identificados por Mackey.

Transparencia

3. Existe documentación que prueba las consultas para asesoría, que hiciera el presidente de la Comisión Investigadora del IPAB, con los abogados de los bancos (Jorge Gaxiola y Luis Robles Mejía).

4. Reiterada negativa de la JGIPAB para permitir el acceso a las actas que contienen las deliberaciones de dicho órgano de gobierno contraviniendo lo dispuesto por la fracción 6 del artículo 14 de la Ley de Transparencia.

Legalidad

5. El artículo 5 transitorio, refiere la revisión de las operaciones del Fobaproa, en tal sentido el exhorto del Congreso se refería al estricto cumplimiento de la LIPAB.
6. El convenio con los bancos no atiende la LIPAB en virtud de que NO REVISAR OPERACIONES, SINO SÓLO CRÉDITOS, por ello también omite el exhorto del Congreso.
7. Revisar las "operaciones del Fondo" implica, necesariamente, revisar el proceso tanto de compra de cartera, como de capitalización.
8. El artículo 5 transitorio, establece en su fracción I, un procedimiento específico para el caso de que en las auditorías se detecten irregularidades. El convenio SHCP-Bancos ignora el caso de las irregularidades.
9. El procedimiento establece que se deslindarán responsabilidades y los infractores asumirán su responsabilidad legal y económica. En tal sentido el *convenio* anunciado no establece esta posibilidad.
10. En las bases del *convenio* se establece el análisis de los *bank reports*, pero únicamente para detectar ilegalidades en el otorgamiento de créditos, desatiende la fracción I del artículo 5 transitorio que hace referencia a irregularidades.
11. Lo anterior es una omisión muy grave en virtud de limita el uso de los *bank reports* parte del Reporte de Mackey, ya que en dichos reportes se establecen un sinnúmero de irregularidades en las operaciones del Fobapora.
12. La revisión debiera incluir la completa valoración de las decisiones del Comité Técnico del Fobaproa, tal como lo propuso el entonces diputado Fauzi Hamdan, en el comunicado que le envió en febrero del 2000 al entonces Secretario Ejecutivo del IPAB.

Qué caminos hay para reducir los costos en el servicio de la deuda

La política de deuda pública se debe aplicar con los siguientes principios:

Eficiencia: administrar responsablemente la composición de la deuda pública para reducir los riesgos de la postura fiscal ante cambios en las tasas de interés y en el tipo de cambio, ampliar el horizonte de amortizaciones aprovechando la posibilidad de realizar nuevas emisiones de deuda cuando el mercado internacional nos ofrezca mejores condiciones a las existentes.

Transparencia: reconocer y hacer explícita la deuda nacional directa y contingente, revisando el origen, condiciones y legalidad de la misma particularmente la relativa al Programa de Capitalización y Compra de Cartera y al Rescate Carretero.

Diversificación del Riesgo: financiar los requerimientos de recursos mediante diversos instrumentos con el fin de mantener costos reducidos y ampliar la base de inversionistas.

Retribución del costo de los rescates: analizar la factibilidad de que los trabajadores puedan invertir sus ahorros para el retiro en bonos de deuda del rescate bancario y carretero.

Eficacia: asegurar que el marco de operaciones del mercado de deuda gubernamental se encuentre en línea con las mejores prácticas internacionales.

Qué debe de atenderse para cumplir con la Ley del IPAB y con el exhorto del Congreso:		
Acción Solicitada	Implicación al IPAB	Producto
<p>Cumplimiento del art. 5 transitorio Acción solicitada</p>	<p>Si se asume que Mackey = auditorías</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión del Informe y <i>Bank Reports</i> • Revisión de actas del CTF, para conocer las autorizaciones de entrada al PCCC. • Legalidad del reparto de dividendos de Banamex en el PCCC. • Procesamiento de transacciones reportables y cumplimiento de compromisos de capitalización (operaciones no sólo créditos). • Interpretación de Fauzi Hamdam (Carta a Vicente Corta en febrero de 2000). • Véase gráfica 1. <p>Si se asume que Mackey no son auditorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dado que el Congreso ordenó esas auditorías el propio Congreso debiera señalar los términos de las mismas. <p>Las GEL no son las auditorías que mandata el 5 transitorio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informes (dictámenes de la JGIPAB de cada una de los análisis y reportes llevadas a cabo por el IPAB con relación a la "acción solicitada" y entrega de las actas del CTF y de la JGIPAB. • Mostrar que se abstuvieron de participar aquellos miembros de la JGIPAB que tuvieron conflicto de intereses (Función Pública) (se repite en todos los productos).
<p>Procesamiento de la nota de Fortunato Álvarez</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los señalamientos de Fortunato con respecto de la compra de intereses moratorios, beneficios en reservas (perdones por adhesión al PCCC, esquema de Incentivos, Créditos relacionados). • Revisión del Acta 31 y 31 del CTF, Bases de Capitalización, Circulares de la CNBY (1138 y 1169) • Banamex, Bancomer y Bital • Solventación del IPAB a cada una de las observaciones realizadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes (dictámenes de la JGIPAB de cada una de los análisis y reportes llevadas a cabo por el IPAB con relación a la "acción solicitada" y entrega de las actas del CTF y de la JGIPAB. • Actas de las sesiones de la JGIPAB con las deliberaciones sobre la solventación de las observaciones de la ASF.
<p>Procesamiento de las observaciones de la ASF (2000, 2001, 2002, 2003)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Términos de referencia aprobados por la JGIPAB en 14 de mayo del 2002 • Marco jurídico aplicable • Despachos contratados (contables y legales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Actas de la JGIPAB con los acuerdos de términos de referencia, y deliberaciones sobre los hallazgos contables y legales.
<p>Conclusión de las auditorías GEL</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Reporte sobre Reducción del Costo Fiscal. • Reporte sobre responsabilidades administrativas, sanciones económicas y denuncias penales.
<p>Reporte final</p>		

Resumen de irregularidades detectadas por Mackey, Fortunato Álvarez y la Auditoría Superior de la Federación a las instituciones que participaron en el PCCC				
Fuente	Banamex	Bancomer	Bitel	Banorte
Mackey (a valor histórico)	<p>Transacciones reportables</p> <p>Tipo Aa Créditos: 7 358 Monto: 4 070.1 mdp</p> <p>Bank Report: Señala que no requería de apoyos del gobierno y repartió dividendos.</p>	<p>Transacciones reportables</p> <p>Tipo Aa Créditos: 128 Monto: 1 807.2 mdp</p> <p>Tipo Ab: Créditos: 14 Monto: 338.2 mdp</p> <p>Bank Report: Describe operaciones relacionadas y grado de cumplimiento de capitalización</p>	<p>Transacciones reportables</p> <p>Tipo Aa Créditos: 5 735 Monto: 3 064.3 mdp</p> <p>Tipo Ab: Créditos: 1 Monto: 4.8 mdp</p> <p>Bank Report: Describe operaciones relacionadas y grado de cumplimiento de capitalización</p>	<p>Transacc. reportables</p> <p>Tipo Aa Créditos: 2 Monto: 35.4 mdp</p>
Fortunato Álvarez (actualizado a marzo del 2002)	<p>Beneficios adicionales irregulares en mdp</p> <p>Intereses morat: 1 880.18 En reservas 573.00 Incentivos 913.10 Cred. relación 1 943.89 Total 5 310.19 Actualizado 17 608.60</p>	<p>Beneficios adicionales irregulares en mdp</p> <p>Intereses morat: 1 761.81 En reservas 1 047.18 Incentivos 2 049.93 Cred. relación 702.24 Total 5 630.48 Actualizado 18 394.78</p>	<p>Beneficios adicionales irregulares en mdp</p> <p>Intereses morat: 70.45 En reservas 0.0 Incentivos 243.33 Cred. relación 0.0 Total 313.78 Actualizado</p>	
ASF Cuenta Pública 2000	<p>En el PCCC se incluyeron indebidamente intereses moratorios por 1 880.2 millones de pesos su actualización al 31 de marzo del 2002 refleja un valor de 7 176.6.</p> <p>El PCCC, incluyó 19 348 de créditos en litigio, créditos relacionados y créditos irrecuperables por 4 658.8 millones de pesos, que a valor actualizado ascienden a 14 001.0 millones de pesos.</p> <p>Los beneficios irregulares en el caso de Banamex fueron del orden de 21 177.6 millones de pesos.</p>			

Resumen de irregularidades detectadas por Mackey, Fortunato Álvarez y la Auditoría Superior de la Federación a las instituciones que participaron en el PCCC

Fuente	Banamex	Bancomer	Bital	Banorte
<p>ASF Cuenta Pública 2001</p>	<p>El Comité, aprobó la inclusión de Banamex, en el PCCC, no obstante que sus índices de capitalización eran superiores al 8.0% señalado en la normatividad; flexibilizó algunos criterios de los originalmente propuestos para la adquisición de la cartera, tales como: de los llamados relacionados, en UDI y descontados; así como, los importes de las reservas necesarias por constituir.</p> <p>Se detectaron 22 casos o créditos relacionados por 1 931.2 millones de pesos del Grupo SIDEK-SINAM-SITUR, que no señaló en la carta de cierre, los que al 31 de diciembre de 2002 ascendían a 4 828.0 millones de pesos.</p>	<p>El Comité, aprobó la inclusión de Bancomer, no obstante que sus índices de capitalización eran superiores a 8.0% señalado en la normatividad; flexibilizó algunos criterios de los originalmente propuestos para la adquisición de la cartera, tales como: de los llamados relacionados, en UDI y descontados; así como, los importes de las reservas necesarias por constituir.</p> <p>PCCC incluyó intereses moratorios por 1 781.6 millones de pesos que no debió considerar, los que al 31 de diciembre de 2002, ascendían a 4 543.1 millones de pesos.</p> <p>Se incluyeron indebidamente 14 850 casos por 683.3 millones de pesos, correspondientes a créditos menores a 100.0 mil pesos, a créditos con valor de entre 100 mil y 200 mil pesos y a créditos calificados con grado de riesgo E, los cuales ascendían a 1 742.7 millones de pesos al 31 de diciembre de 2002.</p> <p>197 casos de créditos relacionados por 1 191.9 millones de pesos, los que ascendían al 31 de diciembre de 2002 a 3,039.3 millones de pesos, de los cuales 23 créditos por un importe de 702.2 millones de pesos correspondían al Grupo Empresarial SIDEK-SINAM-SITUR.</p> <p>Se incluyeron 16 612 créditos en litigio por 10 837.2 millones de pesos, los que al 31 de diciembre de 2002 ascendían a 26 192.5 millones de pesos.</p> <p><i>En suma los beneficios indebidos que recibió Bancomer ascienden a 35 517.3 millones de pesos.</i></p>	<p>El Comité, aprobó la inclusión de Bital, no obstante que sus índices de capitalización eran superiores al 8.0% señalado en la normatividad; flexibilizó algunos criterios de los originalmente propuestos para la adquisición de la cartera, tales como: de los llamados relacionados, en UDI y descontados; así como, los importes de las reservas necesarias por constituir.</p> <p>Fobaproa incluyó indebidamente intereses moratorios por 70.4 millones de pesos que no debió considerar los que al 31 de diciembre de 2002, ascendían a 171.7 millones de pesos.</p> <p>Se incluyeron de manera irregular, 9,498 casos por 670.4 millones de pesos, correspondientes a créditos menores a 100 mil pesos, a créditos con valor de entre 100 mil y 200 mil pesos y a créditos de Arrendadora Bital, los cuales ascendían a 1 809.6 millones de pesos al 31 de diciembre de 2002.</p> <p>7 893 casos o créditos en litigio por 4 382.9 millones de pesos, los que al 31 de diciembre de 2002 ascendían a 12 403.3 millones de pesos.</p> <p><i>En suma las operaciones irregulares en Bital, ascendieron a 13 384.6 millones de pesos.</i></p>	<p>El Comité, aprobó la inclusión de Banorte, no obstante que sus índices de capitalización eran superiores al 8.0% señalado en la normatividad; flexibilizó algunos criterios de los originalmente propuestos para la adquisición de la cartera, tales como: de los llamados relacionados, en UDI y descontados; así como, los importes de las reservas necesarias por constituir.</p> <p>Se incluyó indebidamente por el Fobaproa 41 659 casos o créditos por 793.8 millones de pesos, correspondientes a créditos menores a 200 mil pesos y créditos calificados con grado de riesgo E, los cuales ascienden a 1 552.9 a valor actual.</p> <p>87 casos de créditos relacionados por 100.4 millones de pesos, los que ascendían al 31 de diciembre de 2002 a 198.2 millones de pesos,</p> <p>Se determinaron 24 créditos relacionados por un importe de 465.9 millones de pesos los que al 31 de diciembre de 2002, ascendían a 824.4 millones de pesos, correspondientes al Grupo SIDEK-SINAM-SITUR, en contravención a las Bases para la Capitalización.</p> <p>Asimismo, se incluyó un total de 16,779 casos o créditos en litigio por 957.0 millones de pesos, los que al 31 de diciembre de 2002 ascendían a 1 809.5 millones de pesos.</p> <p><i>En suma los beneficios indebidos a Banorte fueron del orden de los 43 850 millones de pesos.</i></p>



Segunda sección
Posibilidades de una reforma
tributaria con equidad



Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva*

*Carlos Marichal***

Para evaluar qué tipo de reforma fiscal conviene adoptarse en México es útil echar una ojeada a la trayectoria histórica de la fiscalidad en el país y de las políticas y estructuras impositivas de otros países. Con esta intencionalidad, aquí comentamos brevemente dos experiencias de reformas fiscales, las de los Estados Unidos y la de la España democrática, seguido por una serie de comentarios sobre la historia reciente de los proyectos de reforma fiscal en el México contemporáneo. El énfasis de este ensayo está puesto en la importancia de tener en cuenta el contexto político de toda reforma fiscal, ya que el marco coyuntural, institucional e histórico establece algunos de los límites a cualquier reforma. A su vez, conviene tenerse en cuenta que la habilidad en las negociaciones sociales y políticas de una administración, combinado con la oportunidad y coherencia de sus estrategias, son igualmente indispensables para un resultado exitoso en materia de reforma fiscal.

Una revisión histórica de largo plazo de diferentes reformas fiscales en diversas naciones a lo largo del siglo XX sugiere que deben resaltarse varios puntos generales. En primer lugar, la historia demuestra que la mayoría de las reformas fiscales suelen surgir a partir de crisis políticas muy profundas o crisis militares. Hay excepciones, pero para lograrse un cambio positivo en el ámbito fiscal se tiene que contar con una coyuntura política favorable y con una estrategia política que logre fuertes consensos, como lo demuestra el caso español.

En segundo lugar, un principio básico fiscal es que la eficiencia de todo sistema de recaudación se beneficia de la existencia de varias fuentes de ingresos que permitan el cruce de información acerca de todo los actores en una economía y sociedad. Ello es fundamental para lograr reducir la evasión fiscal que es el talón de Aquiles en el sistema fiscal mexicano.

En tercer lugar, la historia demuestra que en la mayoría de los países los principales ingresos fiscales son unos pocos, y que el éxito en la recaudación depende en parte importante de la eficiencia y probidad de la administración fiscal. No hay soluciones mágicas que permitan incrementar el ingreso

* Trabajo preparado para el seminario "Finanzas públicas para el Desarrollo", coordinado por el doctor José Luis Calva, UNAM, 10 de marzo, 2006.

** El Colegio de México.

sin un esfuerzo sistemático en cada una de las esferas gubernamentales —federal, estatal y municipal— para mejorar la calidad del trabajo del funcionario público y reducir la corrupción, facilitando a los contribuyentes el pago. A principios del siglo XXI, en casi todos los países las fuentes tributarias más significativas son: 1) impuestos sobre la renta; 2) impuestos sobre ventas (IVA); 3) impuestos sobre propiedad inmobiliaria (predial); 4) impuestos sobre herencias; 5) impuestos sobre ganancias del capital. Adicionalmente, en los países petroleros, los ingresos por cuenta de las exportaciones y ventas de petróleo pueden ser importantes. Todas son fuentes legítimas e importantes, pero hay que evaluar cual es el balance que debe lograrse entre los mismos, y las tendencias a futuro de la economía y la demografía para hacer planes adecuados para una reforma fiscal. Soluciones unilaterales, por ejemplo las propuestas de un *flat tax*, tienden a ser antiprogresivas y pueden llevar a graves crisis fiscales. Pues, como nuestro análisis comparativo demuestra, existen muchos casos de reformas fiscales pero también hay *contra-reformas fiscales*. Si se desea fortalecer al Estado y la provisión de bienes públicos, se requiere una reforma fiscal muy bien pensada, como sugieren las ponencias de los demás colegas presentadas en este seminario.

Las reformas fiscales en los Estados Unidos

Podemos comenzar por revisar la experiencia histórica del país más poderoso de la tierra, los Estados Unidos en materia de impuestos. La pregunta central es si el modelo estadounidense reciente es el que debiera adoptarse en México. Al parecer, la actual administración hacendaria considera que debemos copiar todo lo que se hace en poderoso vecino del norte. Sin embargo, la historia demuestra lo contrario.

Como es bien sabido, el pilar fundamental de la poderosa maquinaria fiscal del gobierno de Washington durante buena parte del siglo XX fue el impuesto sobre la renta (*income tax*), y sigue siéndolo en el siglo XXI. En las décadas de 1930-1940, este impuesto sobre ingresos vino a reemplazar bastante a los impuestos aduanales y los impuestos sobre productos especiales (alcohol, tabaco, etc.), que habían sido pilares de la fiscalidad del gobierno federal a fines del siglo XIX. El impuesto sobre la renta fue introducido en octubre de 1913 por el presidente Woodrow Wilson con objeto de recaudar impuestos directos de los sectores de ingresos altos hasta un máximo de 67% sobre los ingresos de aquellos ciudadanos que ganaran más de 2 millones de dólares al año. Sin embargo, en los años de 1920 el secretario del Tesoro, el multimillonario, Andrew Mellon, luchó para reducir las tasas, logrando convencer al Congreso de establecer un rango de 15% sobre ingresos para la clase media y un máximo de 25% para los más ricos. Esta reducción impositiva tuvo un efecto contradictorio ya que alentó el auge especulativo en Wall Street que desembocó en la gran crisis económica de 1929.¹

¹ Una de las mejores síntesis de la historia fiscal de los Estados Unidos está en W. Elliot Brownlee, *Federal Taxation in America: A Short History*, Nueva York, Woodrow Wilson Center y Cambridge University Press, 1996. Agradezco a la doctora Graciela Márquez de El Colegio de México haberme sugerido la utilidad de este texto.

Durante la Gran Depresión de los años de 1930, la administración de Herbert Hoover autorizó un aumento de las tasas máximas de los impuestos sobre ingresos a 63% y bajo la primera presidencia de Franklin Delano Roosevelt se impuso un aumento adicional, llegando a 79% en 1936. Sin embargo, sería durante la segunda Guerra Mundial que se llevaron a cabo las reformas fiscales más radicales. Con las leyes de 1940-1942 se amplió la base de contribuyentes, incluyendo al conjunto de los trabajadores formales. A partir de entonces, todas las empresas fueron autorizadas a efectuar retenciones de parte del salario para cubrir el impuesto sobre la renta. Pero, al mismo tiempo, se aumentaron los impuestos sobre los ricos, adoptándose gravámenes de 88% sobre todos aquellos que ganaban más de 200 000 dólares al año.

Estas altas tasas, además de impuestos sobre las grandes empresas e impuestos indirectos al consumo permitieron un incremento extraordinario de 744% de los ingresos del gobierno entre 1939 y 1944 para financiar la mayor guerra de la historia. Después de la guerra, las tasas no bajaron, excepto en algunos casos marginales. En los años de 1950, bajo la administración del general Eisenhower, la tasa máxima del *income tax* subió a 91% de los ingresos de todos aquellos individuos que ganasen más de 400 000 dólares al año. Esto años fueron una época de bonanza para las grandes mayorías en los Estados Unidos pero también de las grandes empresas. Recordemos la enorme confianza que existía entonces en un capitalismo en la que Estado y empresa se veían como fuertes aliados: fue la época en la que el presidente de la mayor empresa automovilística pudo declarar: *What is good for General Motors is good for the United States*. En estas décadas de la posguerra, el número de personas que eran propietarios de sus propias viviendas en los Estados Unidos subió de 44% a 62%; a su vez, el número de automóviles registrados aumentó de 27 millones a 62 millones.

Paradójicamente, fue bajo la administración de John Kennedy a principios de los años de 1960 que comenzarían reformas para reducir lentamente los impuestos sobre los ingresos de los sectores más acaudalados. Sin embargo, no sería hasta la presidencia de Ronald Reagan, quien asumió en enero de 1981, cuando comenzaría la *contrarrevolución fiscal* en favor de los ricos y en contra de la clase media. Fue con la Ley Fiscal de 1986 que se logró reducir los impuestos sobre las personas con ingresos superiores a 200 000 dólares a una tasa fija de 28%.² Desde entonces, los multimillonarios y billonarios no tendrían que pagar más que esta tasa. Este sector —que representaba verdaderamente a la clase acaudalada de los Estados Unidos— recibió así un extraordinario beneficio fiscal, que se estima en casi 200 mil millones por año.³

La *contra-reforma* neoliberal modificó medio siglo de historia fiscal en los Estados Unidos. Así, también, comenzó la declinación de los niveles de la educación pública en el país vecino y el enorme deterioro de la atención en salud pública para las clases trabajadores y los pobres, incluyendo millo-

² *Federal Taxation in America...*, *op. cit.*

³ Un excelente análisis crítico de esta contrarreforma fiscal es de Donald L. Barlett y James B. Steele, *America: Who Really Pays the Taxes?*, Nueva York, Simon and Schuster, 1994.

nes de trabajadores mexicano-americanos. Esa reforma fiscal conservadora ha propiciado la consolidación de una sociedad dual en los Estados Unidos, con crecientes desigualdades en ingresos. Sin duda como modelo para un sistema impositivo más justo, el caso reciente de la contrarreforma fiscal en los Estados Unidos no es el indicado para el México de la época actual.

En cambio a nivel de los gobiernos estatales en el coloso del norte, los cambios han sido menores que a nivel federal. Puede indicarse que en lo que se refiere a la fiscalidad de los 50 gobiernos estatales en los Estados Unidos, las fuentes de recursos siguen siendo el predial y los impuestos sobre ventas (*sales tax*), que aquí conocemos como el IVA. Este esquema no se ha modificado en los últimos cien años y seguramente seguirá siendo la base impositiva local en el país vecino por largo tiempo.

La reforma fiscal en España y la transición a la democracia

Cada país tiene su particular historia fiscal, si bien podemos establecer algunos paralelos entre naciones. El caso español es especialmente significativo para comparar con el de México por tratarse de un país que ha logrado una exitosa transición de un régimen autoritario de larga data a una democracia abierta, una economía competitiva y una sociedad en la que la distribución del ingreso ha mejorado notablemente en los últimos treinta años. Durante el franquismo la distribución del ingreso era notoriamente desigual y ello se relacionaba con la política de exenciones y evasión fiscal.

En el año de 1975, poco antes de la muerte del dictador de España, Francisco Franco, el Ministerio de Hacienda de ese país tomó la medida extraordinaria de presentar ante el público el llamado *Libro blanco de contribuyentes*. Este volumen contenía las listas de los principales españoles que efectivamente pagaban importantes cantidades de dinero al fisco en concepto del impuesto sobre la renta. Mayúscula fue la sorpresa de los ciudadanos al descubrir que el individuo que pagaba más impuestos en España en el año de 1974 era el famoso torero, *El Cordobés*, siendo seguido por otros toreros famosos, futbolistas, cantantes populares y actores de cine. En cambio, no destacaban como contribuyentes los dueños de grandes bancos como el Banco de Bilbao o el Banco de Santander, ni las mayores fortunas industriales y agrícolas, ni —por supuesto— el hermano del dictador (Nicolás Franco), quien había acumulado una fortuna calculada entonces en cerca de 500 millones de dólares.

La publicación del *Libro blanco* puso en evidencia la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma fiscal, la cual comenzó a implementarse en 1978 y que sirvió de soporte fundamental a la transición a la democracia en los años subsiguientes. Revisar algunos de los puntos medulares es de utilidad para compararla con la reforma fiscal que se discute en el México de hoy. En este artículo haremos un breve resumen, pero recomendamos que el lector interesado haga sus propias lecturas de los textos españoles para tener un conocimiento más detallado.

El sistema impositivo establecido durante la larga dictadura española (1939-1975) era arcaico: dependía, sobre todo, de impuestos indirectos, de monopolios estatales, de la lotería y de endeudamiento para cubrir los principales gastos. En cambio, casi nadie pagaba impuestos sobre la renta,

hasta el punto que este rubro proporcionaba la cantidad irrisoria de apenas 2% de los ingresos impositivos del Estado a principios de los años de 1970. En cambio, en la Inglaterra contemporánea los impuestos sobre la renta y el patrimonio proporcionaban 38% del total de ingresos ordinarios del gobierno, en Italia 51%, en Francia 38% y en Alemania 43%.⁴

El éxito de la reforma fiscal en España iniciada en 1978 —fincado en el Pacto de la Moncloa— consistió fundamentalmente en lograr un aumento en la recaudación del impuesto sobre la renta que fue recayendo tanto sobre los asalariados en nómina, como sobre los propietarios, empresarios individuales y las compañías. Para el decenio de 1980 ya la recaudación de este ramo representaba más de 30% de los ingresos ordinarios del Estado español. A ello se fueron agregando aumentos en impuestos indirectos, con lo cual se logró un incremento espectacular del gasto social, asegurando la consolidación de la nueva democracia española.

Por otra parte, debe sugerirse que la revisión que los prolongados debates legislativos sobre la descentralización fiscal en la España de los últimos 20 años también son pertinentes para la futura experiencia mexicana en esta materia. La descentralización fiscal en España ha ido a caballo del gran experimento político de las comunidades autónomas, por lo que las viejas provincias han adquirido un extraordinario dinamismo en términos políticos, económicos, culturales y sociales. Ello se ha logrado a partir de un primer esquema por el cual se mantenían altamente centralizados los ingresos (la recaudación) y se efectuaban transferencias desde el centro de fondos para gastos de las comunidades. Posteriormente se ha ido avanzando en atribuciones regionales, y un paso muy importante reciente lo revelan las reformas del Estatuto de Cataluña durante el año de 2006. Con objeto de respetar la Constitución y mantener la unidad nacional, las propuestas catalanas se han sometido al Congreso nacional de España para luego regresarse hoy al parlamento catalán. Estas reformas, sin embargo, tienen un fondo firme pues han venido discutiéndose desde hacía tiempo hasta lograrse los consensos y el profesionalismo requeridos.⁵

Las lecciones de la experiencia española para el caso mexicano son claras. En primer término, es claro que si no hay consenso con respecto a la reforma fiscal y en especial sobre el hecho de que los sectores con patrimonios o con ingresos razonablemente altos deben pagar más, no se podrá negociar un pacto político social que dé legitimidad fiscal al nuevo régimen. En segundo lugar, debe reconocerse que la *evasión fiscal* en materia del impuesto sobre ingresos (ISR) es el más lacerante que experimenta el país, evadiendo tanto empresarios grandes y chicos, como sectores profesionales y propietarios.⁶ Sería bueno que la nueva administración mexicana que asuma en 2007 siguiera el

⁴ El estudio clásico sobre la historia de la fiscalidad española es: Francisco Comín, *Historia de la Hacienda Pública de España, 1808-1995*, editorial Crítica, Barcelona, 1996.

⁵ Un buen resumen de los antecedentes está en José V. Sevilla Segura, "Las balanzas fiscales, el concierto económico y las propuestas financieras del nuevo gobierno catalán," en *Revista de Libro*, (Madrid), núm. 86 (febrero, 2004), pp. 20-25.

⁶ Véase, por ejemplo, los trabajos presentados por Genaro Aguilar "La evasión fiscal y su combate" y "Potestades y potencial recaudatorios de los gobiernos de los estados", así como José Luis Calva, Mildred Espíndola y César Salazar, "Caminos para

ejemplo español y publicara un *Libro blanco* de los mayores contribuyentes en México para que se confirme si están todos los que deben estar, incluyendo los diez billonarios mexicanos que cita la revista *Forbes* y los 100 empresarios más poderosos que recoge la revista *Expansión*. Si ellos no están en primer término como los mayores contribuyentes: ¿de que pacto social y de que redistribución fiscal se está hablando?

Las reformas fiscales en la historia de México

La historia de los proyectos fiscales en el México de los últimos cincuenta años es una historia trágica, llena de fracasos, que revelan los peligros de la falta de coherencia política, administrativa y éticos en un terreno donde es imprescindible alcanzar un mínimo grado capacidad de acción y de legitimidad. Es más, puede argumentarse que la debilidad del régimen fiscal —sobre todo por la evasión fiscal propiciada por la misma administración federal en rubros como los impuestos sobre la renta y herencias— han sido factores claves en el debilitamiento del funcionamiento del Estado mexicano. En efecto, durante el largo régimen del partido único (representado por las varias metamorfosis del Partido Revolucionario Institucional) puede afirmarse que hubo un Estado autoritario pero no un Estado realmente fuerte: su debilidad fiscal y su exagerada dependencia de las rentas petroleras (en los últimos treinta años) fueron minando la gobernabilidad y la legitimidad del mismo, llevando a la mayoría de la población a considerar que el gobierno y las administraciones estatales son (casi por definición) ineficientes y corruptos, aún cuando haya excepciones.

Inclusive en los últimos años —cuando se ha iniciado una transición democrática— no se han logrado avances en este terreno. Lo que han revelado los debates en el Congreso y en numerosos foros públicos y políticos es que no sólo han resultado un fracaso las propuestas de reforma fiscal de la administración del presidente Fox y, en particular, de su secretario de Hacienda, Francisco Gil, sino que —además— no propusieron lograr una transformación *progresiva* del sistema tributario ni lograr un incremento *sostenido* de los ingresos ordinarios. Al contrario, al parecer la actual administración hacendaria se empeñó más bien en una reforma regresiva (que afectaría sobre todo a los sectores populares) para obtener un beneficio fiscal *súbito* por medio del IVA, en vez de proponer un aumento sostenido y necesario de los ingresos por cuenta del ISR y de impuestos sobre propiedades, operaciones bursátiles y diversas transacciones que están gravadas en países económicamente más avanzados. Es más, puede sugerirse que lo que realmente deseaba la administración hacendaria encabezada por Francisco Gil era intentar una *contrarreforma fiscal* al estilo de Ronald Reagan en 1980 para universalizar los impuestos sobre sectores populares y reducir los gravámenes sobre los sectores acaudalados (ya de por sí grandes evasores).

incrementar los ingresos tributarios" en el presente volumen. Otro reciente trabajo es David Cantalá, Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, "Evasión fiscal en el impuesto sobre la renta de persona físicas", ms., 2005, El Colegio de México.

Mi contribución a este debate como historiador económico consiste en apuntar que en ocasiones, las experiencias históricas pueden servir como guía a algunos problemas del presente. Al menos permiten identificar importantes relaciones entre factores. Por ello en la última sección de este ensayo presentaré algunos comentarios sobre la trayectoria histórica las reformas fiscales en México que se encaminan a subrayar, en primer término, las dificultades que han existido en el país para lograr reformas fiscales efectivas. En segundo término, quisiera llamar la atención sobre la relación entre fiscalidad y crisis financieras a lo largo de los últimos 20 años.

Las tres reformas fiscales de la historia de México

La primera reforma fiscal en el país fue aquella realizada a raíz de la Independencia mexicana en 1824. El nuevo marco institucional de la reforma fiscal de la nación independiente fue ratificado por la Constitución federal de 1824, y estableció una nueva jurisdicción política y fiscal, similar a la de la vecina república de los Estados Unidos por la cual el gobierno federal de México coexistiría con gobiernos estatales locales, cada uno con sus respectivos recursos impositivos.

A pesar de buenos augurios iniciales, la nueva estructura fiscal federalista, probó ser fuente de conflicto y controversia durante medio siglo. Un primer aspecto contradictorio del marco institucional mexicano en la década de 1820 fue la sobreimposición de un modelo federalista estadounidense sobre el viejo sistema de gobierno español colonial, que se había caracterizado por un alto grado de centralismo pero un amplio y diverso número de gravámenes directos e indirectos. El nuevo sistema hacendario republicano se basó en un régimen tributario esencialmente indirecto: el gobierno federal dependía sobre todo de las aduanas (impuestos a las importaciones) mientras que los gobiernos de los estados dependían sobre todo de las alcabalas (el IVA de la época). Pero el debilitamiento de la administración tributaria y la creciente subordinación de los empleados fiscales a los jefes políticos y militares locales hizo que a partir de la independencia la recaudación de ingresos fuera cada vez más anárquica, como lo revela la historia de la República mexicana hasta el porfiriato. La debilidad fiscal llevó al gobierno federal a una marcada debilidad financiera y militar. Por un lado, hasta el decenio de 1880 la hacienda federal siempre estuvo agobiada por deudas que no podía pagar; durante algunos decenios inclusive no pagaba regularmente a sus funcionarios (militares y aduaneros) generando las condiciones para una corrupción crónica de los servidores públicos. Por otra parte, los ejércitos mexicanos eran débiles (en parte por falta de recursos) y no pudieron combatir eficazmente a los invasores en 1847 y 1862-1863, con la consecuencia que el Estado perdió territorios valiosos y se debilitó.⁷

⁷ Una reciente síntesis histórica de gran utilidad es Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui, eds., *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005.

La fiscalidad en el porfiriato y después de la Revolución

A partir del porfiriato, comenzó una *segunda transformación fiscal* que estaba basada en un proceso de fortalecimiento y centralización del poder en manos del gobierno federal. Ello fue acompañado por una serie de reformas fiscales y financieras que desde el decenio de 1890 hasta la Revolución permitieron alcanzar superávit en las cuentas públicas. A nivel fiscal, lo fundamental del plan de reformas fue ideado originalmente por Matías Romero en 1869 y 1870 pero tardó en instrumentarse. Se basaba en una reducción de tarifas *aduaneras* sobre determinados productos, la gradual *abolición de las alcabalas*, y el incremento del *timbre*, un impuesto sobre cerveza, tabaco, y varios bienes y transacciones adicionales. Si bien los ingresos fiscales federales aumentaron, seguían dependiendo fundamentalmente de los dos gravámenes mencionados— *aduanas* y *timbre*— que producían más de 60% de los ingresos ordinarios federales. Dicho sea de paso, el esquema era muy similar al de los Estados Unidos en esa época.

La Revolución de 1910-20 provocó una baja a la recaudación durante los años de conflicto y guerra, pero en el decenio de 1920 se regresó esencialmente al sistema tributario porfiriano, fundado básicamente en ingresos aduaneros como pilar fundamental del sistema impositivo. Esta estructura se mantuvo hasta la segunda Guerra Mundial, cuando —de acuerdo con un estudio de Luis Aboites— comenzó a modificarse lentamente la estructura tributaria.⁸

Las reformas fiscales de 1940 a 1970

Si bien se introdujo el impuesto sobre la renta (ISR) en los años de 1930, fue con la segunda Guerra Mundial que comenzó a lograrse un incremento en su aplicación y recaudación. Simultáneamente se pudieron aplicar impuestos sobre industrias que vinieron a reemplazar el viejo impuesto del timbre. En un plazo de 4 décadas, o sea de 1940 hasta 1980, el ISR se convertirá en la fuente más importante de ingresos del gobierno federal. En este sentido, podría afirmarse que *la tercera reforma fiscal* importante de la historia de México fue la realizada en los años de 1940.

No obstante, el partido gobernante, el PRI, no realizó esfuerzos coherentes por llegar a establecer un sistema fiscal que gravara adecuadamente a los que más tenían. El ISR tendía a caer sobre población contribuyente *cautiva* (como los empleados del gobierno, maestros, profesores, etc.) y sobre nóminas de trabajadores. Los demás sectores sociales (incluyendo ricos propietarios, grandes industriales y banqueros así como campesinos ejidatorios escapaban al fisco). De allí los *privilegios fiscales* se convirtieron en un verdadero cáncer, alentado por el propio gobierno.

⁸ El estudio histórico mas amplio es de Luis Aboites, *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003.

En los sesenta, durante la administración hacendaria de Antonio Ortiz Mena, el economista mexicano Víctor Urquidi y un grupo de colegas propusieron planes de nuevas reformas fiscales pero *no se implementaron* por falta de decisión del secretario de Hacienda. En un trabajo Enrique Cárdenas considera que éste fue un fracaso mayúsculo que hipotecó las finanzas públicas de la nación durante decenios.⁹ En efecto, la Secretaría de Hacienda se limitó a ampliar la base de contribuyentes, sobre todo del ISR, pero sin alcanzar logros realmente notables pues de nuevo se gravaba sobre todo a empleados del Estado y a trabajadores en nóminas de empresas y no a los demás sectores sociales, incluyendo tanto a los campesinos (quienes difícilmente hubieran aportado muchos impuestos) como a los sectores que sí podían aportar: dueños de bienes raíces, profesionales, comerciantes, industriales y banqueros.

La lentitud en alcanzar logros de la reforma fiscal iniciada originalmente en los años de 1940 puede medirse en relación con el tamaño económico del Estado. Entre 1940 y 1970 se produjo un aumento de los ingresos como porcentaje del PIB pero pronto alcanzó un techo de entre 7 y 10% del PIB que apenas pudo rebasarse. Es decir, se alcanzó un *nivel muy bajo* con respecto a otros países, en particular Europa y los Estados Unidos, que lograron un incremento de los ingresos públicos respecto al ingreso nacional que se acercaba a cerca de 40% del PIB para el año de 1970. En resumidas cuentas, el Estado mexicano bajo el régimen priista de la época era fiscalmente débil, aunque paradójicamente seguía siendo políticamente fuerte. Esta paradoja no ha sido adecuadamente explicado por los científicos políticos. Sin duda, estaba relacionado con la negociación de exenciones fiscales a cambio de una colaboración política con el partido monopolista.

También debe tenerse en cuenta el impacto de las reformas fiscales sobre la recaudación por entidades geográficas. Lo que se observa en un reciente estudio de Luis Aboites es que entre 1940 y 1970 tuvo lugar una centralización impresionante de la recaudación en manos del gobierno federal a expensas de estados y municipios. Es decir, la centralización política reforzó extraordinariamente a la centralización fiscal y, efectivamente, fue enterrando al llamado federalismo fiscal. Los estados y municipios entregaron su soberanía fiscal a cambio de las famosas *participaciones* (que eran transferencias fiscales del centro negociados políticamente).¹⁰

Petróleo, deuda y aborto de reformas fiscales: 1970–2000

Por último, vale la pena comentar la forma en que se fue *petrolizando* la hacienda pública. En primer lugar, como es bien sabido en el decenio de 1970, el creciente auge petrolero permitió financiar gas-

⁹ Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México/FCE, 1996, capítulo 2.

¹⁰ De nuevo, la referencia fundamental es Luis Aboites, *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003. Para la época más reciente véase también Rogelio Arellano Cadena, ed., *México: Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, FCE (*El Trimestre Económico*, Lecturas, núm. 83), 1996; y Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, eds., *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México, 1998.

tos públicos crecientes con petróleo y con deuda externa. Las administraciones presidenciales de Luis Echeverría y José López Portillo evitaron una reforma fiscal con excepción de incrementos en el IVA y, de nuevo, ello hizo que el país perdiera una oportunidad histórica de poner sus finanzas públicas sobre bases más sanas y sólidas. Al contrario, agravaron los desequilibrios. Es conocida la historia de la reforma fiscal propuesta en 1973 que fue enterrada por el presidente Echeverría para evitar conflictos políticos.

Las consecuencias de la combinación de una deficiente política fiscal y un proceso de gasto y endeudamiento absolutamente irresponsables de los años de 1970 son bien conocidas. Las devaluaciones y la crisis de la deuda externa en 1982 llevaron al país al borde de la bancarrota. Tras el estallido de la crisis, la respuesta del gobierno fue el ajuste —o sea reducción— en gastos públicos, las privatizaciones y el incremento de la deuda interna. Por otra parte, la mayor parte de los superávits en los ingresos petroleros fueron destinados a pagar el creciente servicio de las deudas externas e internas. Debido a la crisis, el gobierno de Miguel de la Madrid no consideró factible intentar una reforma fiscal integral; por ello la SHCP dedicó sus energías básicamente a extraer recursos de contribuyentes ya cautivos y a incrementar el IVA durante ese decenio.

Con la restructuración de la deuda en 1989, parecía factible plantearse una reforma fiscal —siempre relegada— pero ésta tampoco fue impulsada por la administración de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994). Los déficits se cubrieron con la emisión de deuda interna y con tesobonos, y el petróleo siguió sirviendo para pagar el servicio de la deuda. Después del estallido de la enorme crisis financiera y económica de 1995, la administración de Ernesto Zedillo tampoco quiso encarar la necesidad de una reforma fiscal. Los paliativos y alternativas adoptados entonces son conocidos: reducción o congelamiento del gasto real en rubros sociales, algunas privatizaciones, rescates financieros y emisión de más deuda interna; y, como siempre, destinar el grueso de los superávits petroleros al pago del servicio de la deuda.

Después de la asunción de la administración de Vicente Fox en 2000, parecía evidente que la idea de proponer una reforma fiscal tenía un fundamento político, ya que se asociaba con el proceso de apertura política y transición a una plena democracia. Sin embargo, los esfuerzos iniciados en este sentido en 2001 fueron muy mal planeados tanto por falta de capacidad de manejo político como por el hecho de que, en realidad, se proponía una *contrarreforma fiscal* que solamente prometía fiscalizar a los sectores populares pero aseguraba exenciones para los sectores acaudalados.¹¹

El manejo de la propuesta de reforma fiscal en el Congreso *reveló* un alto grado de rigidez, en particular por el secretario de Hacienda, Francisco Gil, ya que no parecía entender la necesidad de negociar con tacto e inteligencia los elementos fundamentales de la reforma fiscal con cada uno

¹¹ Numerosos economistas sugirieron que el momento no era apto para una reforma ni desde el punto de vista coyuntural ni por la falta de preparación técnica de las propuestas. Véanse, por ejemplo, artículos en el número de *Economía Informa*, núm. 297, Facultad de Economía, UNAM, mayo, 2001.

de los diputados y senadores de todos los partidos. Al contrario, la propuesta de reforma de la Secretaría de Hacienda se divulgó a la prensa antes de que se llevaran a cabo muchas de las negociaciones cruciales. En pocas palabras, no se encaró la reforma fiscal como parte una necesaria reforma política y social. El autoritarismo de setenta años de gobierno del PRI se sentía claramente en los discursos y en las oficinas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En efecto, no se entendía la compleja naturaleza política de la llamada transición hacia la democracia en la que se fundaba la flamante administración de Vicente Fox. El resultado fue cantado: las propuestas fiscales de 2001 no tuvieron posibilidad de implementarse por falta de trabajo político sistemático, ni en ese año ni en los subsiguientes del sexenio.

En este sentido, es necesario preguntarse precisamente porqué el Secretario de Hacienda de la administración Fox lanzó su primera propuesta de reforma fiscal en un año (2001) que se vislumbraba como de recesión económica ya que la economía norteamericana iba para abajo en ese momento, con un profundo descalabro de la Bolsa y disminución de las importaciones de México. Asimismo habría que preguntarse por qué la Secretaría de Hacienda apostó todo por el IVA. Era evidente que sin un *paquete* equilibrado de cambios fiscales, la reforma estaba destinada al fracaso por razones de rechazo social y política a nivel popular.

Posteriormente, se propusieron nuevos intentos de llevar a cabo lo que era esencialmente el mismo plan de reforma fiscal en los años de 2002 a 2004. Para salvar la nave del Estado en este proyecto que claramente naufragaba, se convocó a una Convención Nacional Hacendaria. Sin embargo, existían antecedentes históricos poco favorables.¹² En efecto, las propuestas elaboradas por los gobernadores (y un cierto número de contadores y académicos) no tuvieron un impacto fuerte en el Congreso, que dejó pasar esta oportunidad de abrir un debate más duradero sobre un tema que no podía resolverse en el corto plazo.¹³

En resumidas cuentas, la historia de la fiscalidad en México no es particularmente brillante. Al contrario, el fracaso en lograr reformas fiscales efectivas es una de las constante más profundas de la República desde la Independencia hasta hoy.¹⁴ Como consecuencia, hoy en día, el gobierno federal carga con un sistema fiscal insuficiente y gastos crecientes que se cubren en parte importante con la renta petrolera. Sin embargo, sin inversión en el sector petrolero, los dineros del oro negro van a acabar decayendo con bastante rapidez. Es manifiesto que la próxima administración federal tendrá que implementar un plan para mejorar la recaudación fiscal de manera sustancial y reducir la depen-

¹² Un número especial de *Economía informa*, núm. 323, Facultad de Economía, UNAM, febrero, 2004, ofrece un recuento amplio con siete artículos sobre la historia previa y los retos de la Convención Nacional Hacendaria,

¹³ Numerosos estudios académicos apuntan a la complejidad de la problemática: por ejemplo, el número especial de *Gestión y política pública*, vol. XIII, núm. 3 (CIDE), segundo semestre de 2004.

¹⁴ Una reciente contribución es Samuel I. del Villar, *Agravios nacionales en la hacienda pública mexicana, 1982-2005*, México, Océano, 2006, en particular el capítulo 1 titulado "La atrofia fiscal e institucional", pp. 21-58.

dencia del petróleo paulatinamente. Tendrá que empezar por demostrar que puede lograr una disminución fuerte de la evasión fiscal. Posteriormente, podrá plantear reformas específicas a algunos rubros impositivos. Pero para ello se requiere un trabajo político sistemático para crear conciencia de la necesidad de fortalecer la oferta de bienes públicos de calidad por el Estado a cambio de una tributación más extensiva y eficiente y, confiamos, más progresiva.



El rezago tributario de México: su posible superación mediante la homologación fiscal con los países del TLCAN

José Luis Calva, Mildred Espíndola*
y César Salazar**

La atención eficiente de las responsabilidades ineludibles del Estado en la promoción activa del desarrollo humano, económico y ambiental, hacen necesario elevar considerablemente el gasto público sobre bases sostenibles en el largo plazo, lo que implica incrementar de modo significativo —cuando menos en 10 puntos porcentuales del PIB— los ingresos tributarios de México. El reto es formidable, debido al marcado subdesarrollo que tradicionalmente ha presentado nuestro sistema fiscal. Un camino factible de superación de este subdesarrollo consiste en la homologación gradual del sistema tributario de México con los de los Estados Unidos y Canadá —que podría programarse a diez años—, como parte de los procesos de convergencia económica entre los países miembros del TLCAN.

El rezago tributario ancestral

Tradicionalmente, México ha figurado entre los países más rezagados en carga fiscal y en políticas tributarias. Así, el *impuesto sobre la renta* (ISR) —principal fuente de ingresos tributarios en la mayor parte de las naciones— apenas fue introducido en México por el presidente Álvaro Obregón en 1921, mientras que en los Estados Unidos un impuesto sobre el ingreso había sido establecido desde 1643, aunque en su versión moderna, el régimen de ISR fue establecido en 1913 (Rosas Arceo, 1992). En 1925, cuando se realizó la *Primera Convención Nacional Fiscal*, la carga tributaria por habitante era de 21.36 pesos en México, contra 124.45 pesos en Argentina, 56.97 pesos en Cuba, 54.88 pesos en Chile, 54.48 pesos en Uruguay; de 177.55 pesos en Gran Bretaña, 104.72 pesos en Bélgica, etc. "Nuestro mal estriba", concluyó la Convención Fiscal, "en los deficientes sistemas que heredamos de la colonia y que por fortuna ya se empieza a pensar en corregirlos" (López Rosado, 1972). Por lo visto, se obró con singular lentitud.

* Miembros del Departamento de Análisis Macroeconómicos Prospectivos y de Coyuntura en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Después de la gran depresión de 1929-1932, la carga tributaria en México apenas representaba 5.59% del PIB durante el sexenio 1935-1940, con la particularidad de que la recaudación de impuestos sobre la renta sólo representaba 0.63% del PIB (véase cuadro 1). Desde entonces y hasta los años sesenta, se observó una muy lenta mejoría en la posición fiscal del Estado, de manera que los ingresos tributarios apenas representaron 7.17% del PIB en el sexenio 1965-1970 y los ingresos por ISR, 3.26% del PIB. No obstante el mayor esfuerzo realizado en los años setenta por conducir la posición fiscal de México a una situación menos distante de los parámetros internacionales pertinentes, la carga tributaria apenas alcanzó 10.6% del PIB en el sexenio 1977-1982 y la recaudación por ISR sólo representó 5.26% del PIB.

Cuadro 1

Ingresos tributarios del gobierno federal: 1935-2005

(porcentajes del PIB, promedios sexenales)

Partidos	Total de ingresos tributarios	Impuestos sobre la renta ¹	ISIM e IVA ²	Impuestos a producción y servicios ³	Impuestos al comercio exterior	Contribuciones accesorias y otras ⁴
1935-1940	5.59	0.63	0.12	1.46	1.90	1.48
1941-1946	6.12	1.23	0.10	1.32	2.08	1.39
1947-1952	6.65	1.82	0.64	1.18	2.17	0.85
1953-1958	6.80	2.13	0.69	1.16	2.35	0.46
1959-1964	6.52	2.49	0.74	1.12	1.74	0.43
1965-1970	7.17	3.26	0.89	0.43	1.68	0.91
1971-1976	9.03	4.06	1.68	1.03	1.20	1.06
1977-1982	10.60	5.26	2.37	1.29	0.95	0.74
1983-1988	10.66	4.18	3.06	2.44	0.60	0.39
1989-1994	11.51	5.08	3.12	1.77	0.96	0.57
1995-2000	10.04	4.25	3.10	1.62	0.59	0.48
2001-2005	10.73	4.76	3.65	1.32	0.41	0.58

¹ A partir de 1989 se incluye el impuesto de 2% al activo de las empresas.

² Durante el periodo 1934-1959, se refiere al impuesto al comercio; el periodo 1960-1979, se refiere al impuesto federal sobre ingresos mercantiles (ISIM). A partir de 1980 corresponde al impuesto al valor agregado (IVA).

³ Hasta 1980 impuesto a las industrias y a la producción, comercio, tenencia y uso de bienes y servicios industriales. A partir de 1980 las cifras corresponden al impuesto especial sobre producción y servicios.

⁴ Incluye tenencia, uso de vehículos, automóviles nuevos y otros impuestos.

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, edición 1994; CSG, *Informes de Gobierno*; INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, 1994; SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, varios años; para 2005, SHCP, *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública*. Para PIB, Banco de México, *Indicadores Económicos. Acervo histórico*; e INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

Al principiar los ochenta, nuestro país continuaba muy a la zaga en políticas tributarias y en carga fiscal respecto a numerosos países en desarrollo, puesto que los ingresos tributarios del gobierno central representaban en México 11.1% del PIB en 1980 (o 15% del PIB incluyendo los ingresos petroleros: Salinas, 1994), mientras que en Brasil representaban 17.8% del PIB, en Chile 25.6%, en Uruguay 21.9%, en Malasia 23.4%, del PIB, etc., para no hablar de países desarrollados con mayores cargas tributarias (Banco Mundial, 1995).

Ciertamente, entre los años treinta y los primeros ochenta se observó una profunda transformación en la estructura de los ingresos tributarios: los impuestos al comercio exterior, que desde el siglo pasado habían sido la principal fuente de recaudación tributaria y siguió siendo hasta el sexenio 1953-1958, perdieron su primacía (reduciéndose de 2.35% del PIB en los años 1953-1958 a 0.95% del PIB en el sexenio 1977-1982: véase cuadro 1), siendo desplazados no sólo por el impuesto sobre la renta, sino también por los impuestos al consumo y a la producción-consumo. Por una parte, los impuestos sobre ventas —consolidados desde 1960 bajo la figura del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), vigente hasta 1979 y sustituido al año siguiente por el IVA—, incrementaron su contribución de 0.12% del PIB en el sexenio 1935-1940, a 1.68% del PIB en el sexenio 1971-1976; y ya bajo el régimen de IVA desde 1980, a 2.37% del PIB en el sexenio 1977-1982. Por otra parte, los impuestos especiales a la producción y servicios (tabacos, servicios telefónicos, etc.), mantuvieron su contribución en una banda de 1 a 1.5% del PIB (con excepción del periodo 1965-1970), representando 1.29% del PIB en el sexenio 1977-1982.

Durante el sexenio 1983-1988, la tendencia a mejorar la posición fiscal del Estado se interrumpió, observándose un estancamiento en la carga tributaria, que promedió 10.66% del PIB. Además, se registró un cambio en la estructura de los ingresos tributarios: hubo un descenso de la captación de impuestos sobre la renta, de 5.26% del PIB en el sexenio 1977-1982, a 4.18% del PIB en el sexenio 1983-1988; y se produjo un considerable incremento de los impuestos al consumo y a la producción-consumo: la recaudación por IVA pasó de 2.37% del PIB en el sexenio 1977-1982, a 3.05% del PIB en el periodo 1983-1988; y la recaudación de impuestos especiales sobre producción y servicios pasó de 1.29% del PIB a 2.44% del PIB. En consecuencia, se profundizó la inequidad del sistema impositivo, al incrementarse los *impuestos indirectos*, por naturaleza *regresivos* puesto que gravan a la población con las mismas tasas impositivas, no en función de su ingreso sino de su consumo; y al reducirse los *impuestos directos* que gravan progresivamente el ingreso.

La reforma fiscal emprendida durante el sexenio 1989-1994, profundizó la regresividad del sistema impositivo y, por tanto, la inequidad en la distribución del ingreso familiar disponible. La estrategia básica consistió en ampliar la base de contribuyentes activos, pero reduciendo al mismo tiempo las tasas máximas del ISR (de 50% en 1988 a 35% en 1994, para personas físicas), de modo que se redujo la progresividad de la carga tributaria. La base de contribuyentes activos se incrementó significativamente (Zedillo, 1997); pero la reducción de las tasas máximas de ISR anuló el efecto recaudatorio de la más amplia base de tributantes, de manera que la recaudación de impuestos sobre la

renta (incluyendo el impuesto sobre activos, implantado como candado para reducir la elusión de ISR), apenas ascendió a 5.08% del PIB en el sexenio 1989-1994, inferior a 5.26% del PIB observado en el sexenio 1977-1982. Además, se redujeron de manera indiscriminada los impuestos al consumo, desgravando más que proporcionalmente los consumos suntuarios anteriormente sujetos a una mayor tasa de IVA.

El resultado agregado fue cercano al estancamiento de la posición fiscal del Estado: los ingresos tributarios del gobierno federal apenas representaron 11.51% del PIB durante el sexenio 1989-1994, contra 10.66% del PIB en el sexenio 1977-1982, diferencia que se explica básicamente por la mayor recaudación de impuestos al consumo (3.12% del PIB en IVA durante el periodo 1989-1994, contra 2.37 del PIB en ISIM-IVA en el sexenio 1977-1982), acentuándose, también por esta vía, la inequidad en la carga tributaria.

Hubo beneficiarios, desde luego: la reducción de la tasa máxima del ISR contribuyó —a la par que otros instrumentos de la estrategia neoliberal, comenzando por su política salarial— a incrementar dramáticamente la concentración del ingreso y la riqueza nacional en unas cuantas manos, hasta llegar a la *obscenidad* de que, según la lista de *Forbes*, un país pobre como es México haya registrado en 1996 un mayor número de *billonarios* en dólares que Francia.

El sexenio 1995-2000 arrojó peores cuentas en materia tributaria. Como resultado del programa de ajuste severamente recesivo instrumentado en 1995 y 1996 —que provocó la peor crisis de la economía real desde la gran depresión de principios de los años treinta—, los ingresos tributarios descendieron a 10.04% del PIB durante el sexenio 1995-2000, no obstante la elevación de la regresiva tasa del IVA (de 10 a 15%). La reducción, fue particularmente notable en materia de ISR, que apenas alcanzó 4.25% del PIB contra 5.28% del PIB durante el sexenio 1977-1982. De hecho, el alza de la tasa máxima de ISR de 35 a 40% a partir de 1999, y el alza de la tasa de IVA de 10 a 15% a partir de 1997, surtieron efecto hasta el final del sexenio y contribuyeron a que la recaudación se elevara un poco en los primeros años de la administración siguiente.

Finalmente, bajo el "gobierno del cambio", la recaudación tributaria se mantuvo en un bajo nivel (10.7% del PIB), debido al pobre crecimiento observado durante esta administración (1.8% anual), al que se sumó la reducción de la tasa máxima de ISR (de 40% al final del gobierno de Ernesto Zedillo, a 29% en 2006), de modo que la recaudación de ISR (4.76% del PIB) se mantuvo abajo del nivel alcanzado durante el último gobierno preneoliberal (5.23% del PIB).

Hoy día, el reto de México en política tributaria continúa siendo el mismo que se vislumbró en los años veinte.

Rezago tributario y vulnerabilidad petrolera

Para evolucionar hacia una estructura fiscal moderna, convergente con los parámetros tributarios del mundo desarrollado, México debe afrontar una doble tarea: mejorar la posición fiscal del Estado,

id est, incrementar la recaudación tributaria, a fin de dotar a los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— de recursos suficientes para que cumplan eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo humano, económico y ambiental; y, a la vez, superar las inequidades del sistema impositivo mexicano, logrando un mejor reparto social de la carga fiscal y una mejor asignación territorial de la recaudación tributaria.

En comparación con numerosos países —frecuentemente referidos como ejemplos de desarrollo económico y humano—, nuestro rezago tributario es enorme. De acuerdo con cifras de la OCDE, en 2002 los ingresos tributarios del gobierno general representaron 50.2% del PIB en Suecia, 48.9% en Dinamarca, 44% en Francia, 42.6% en Italia, 45.9% en Finlandia, 35.8% en el Reino Unido, 35.6% en España, 31.3% en Turquía etc., mientras que en México sólo representaron 18.1% del PIB. Este nivel equivale a la mitad de la recaudación fiscal promedio de los países miembros de la OCDE que fue de 36.3% del PIB. (En todos los casos se incluye la recaudación de los distintos niveles de gobierno —central y locales—, así como las contribuciones a la seguridad social y, desde luego, en países como México, los impuestos petroleros: OECD, Centre for Tax Policy and Administration, 2005.)

Pero nuestro rezago es todavía mayor en recaudación de impuestos sobre el ingreso, que alcanza 13.4% del PIB en los países de la OCDE, 14.1% del PIB en la Unión Europea, 16.9% del PIB en Canadá, 14.1% del PIB en los Estados Unidos, mientras que en México apenas alcanza 5.3% del PIB. (Desde luego, en materia de impuestos sobre la propiedad y de contribuciones a la seguridad social nuestro rezago es también enorme.)

En cambio, la recaudación de impuestos sobre el consumo —que incluye IVA e impuestos especiales sobre bienes y servicios, incluyendo combustibles— en México asciende a 9.5% del PIB, más del doble que los impuestos al consumo en los Estados Unidos (4.1% del PIB) y superior a los de Canadá (8.2% del PIB).

Precisamente por el enorme rezago tributario y las características de nuestro sistema impositivo, la necesidad de una reforma tributaria ha sido un tema constante de debate nacional. Además, México no sólo es un país con un enorme rezago tributario, sino también altamente vulnerable por su alta dependencia de los ingresos petroleros.

Durante el primer año de gobierno del presidente Fox (2001), 33.2% de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario provenían del petróleo; y 33.9% de los ingresos del gobierno federal derivan de esa fuente (Fox, 2005). En 2005, los ingresos petroleros representan 37.2% de los ingresos ordinarios del sector público y 38.3% de los ingresos del gobierno federal (SHCP, 2006). Por eso, sabiendo que los ingresos provenientes del petróleo tarde o temprano tenderán a disminuir, ya sea por la baja en los precios o simplemente porque nuestras reservas petroleras se reduzcan a niveles críticos para el abasto interno, es necesario insistir en una reforma tributaria que permita disminuir la dependencia de los ingresos petroleros y aumentar los ingresos tributarios para que el Estado cumpla eficazmente sus funciones en el desarrollo de México.

Homologación paulatina del sistema fiscal mexicano con los de los Estados Unidos y Canadá

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México formalizó un proceso de integración económica con sus vecinos del norte, a pesar de la existencia de profundas asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, competitividad, infraestructura y por supuesto en el sistema fiscal, tanto en lo que respecta al nivel de recaudación tributaria, como en tasas impositivas, distribución de ingresos tributarios por niveles de gobierno, etcétera.

Según datos de la OCDE, en el año 2002 los ingresos tributarios de México fueron 8.3 puntos porcentuales del PIB menores que los Estados Unidos y 15.8 puntos porcentuales menores que Canadá (Centre for Tax Policy and Administration, 2005). La diferencia en la recaudación fiscal de los tres países está en gran medida determinada por las diferencias entre sus sistemas tributarios.

Impuesto sobre el ingreso

México, los Estados Unidos y Canadá cobran el impuesto sobre la renta a los ingresos mundiales de los residentes individuales. Sin embargo, las tasas impositivas así como la eficiencia en la recaudación varían de país a país. En los Estados Unidos y Canadá el ISR se aplica una vez a nivel federal y otra vez a nivel estatal o provincial.

En el caso de los Estados Unidos el ISR federal se aplica a una tasa de 10% sobre el rango más bajo de ingreso, mientras que en el rango más alto la tasa es de 35% para individuos casados que presentan una declaración conjunta e individuos solteros; y de 33% para jefes de familia e individuos casados que hacen su declaración de manera separada; además, la tasa estatal promedio es de 8.8%, aunque puede llegar a una tasa de 24% como en el caso del estado de Vermont. Lo anterior indica que un soltero en el rango más alto de ingreso que radica en este Estado pagará un impuesto sobre la renta de 59% (International Bureau of Fiscal Documentation, 2005).

En Canadá ocurre algo similar: la tasa federal de ISR que aplica al rango de ingreso más bajo es de 16%, mientras que en el rango más alto es de 29%. Además, dependiendo del lugar de residencia, se aplica una tasa estatal adicional. La tasa estatal y federal combinada menor es de 39% (aplicada en la Provincia de Alberta) y la mayor es de 48.6% y se aplica en la Provincia de Terranova (International Bureau of Fiscal Documentation, 2005).

En México no ocurre de la misma forma, la tasa federal de ISR que se aplica al rango más bajo de ingreso es de 3%, mientras que para el rango más elevado se aplicó una tasa de 30% en 2005, que se redujo a 29% en 2006 y en 2007 será de 28%; pero en México no existe el ISR provincial o estatal como en los casos de Canadá y los Estados Unidos (International Bureau of Fiscal Documentation, 2005).

Cuadro 2

ISR aplicado en 2006

Ingreso sujeto a impuesto en pesos	Tasas (%)
0.01-5 270.28	3
5 270.29-4 732.16	10
44 732.17-78 612.72	17
78 612.73-91 383.84	25
91 383.85-en adelante	29

Fuente: IBDF, 2005.

Además, la progresividad del ISR en México deja mucho que desear. Como se muestra en el cuadro 2, en el último rango, que contempla ingresos de 91 383.85 pesos; y en los superiores, que pueden ser de muchos millones de pesos, igualmente se aplica una tasa de 29%.

Otra notable diferencia de México con respecto a los Estados Unidos y Canadá es que en estos últimos, las ganancias de capital están consideradas dentro de los ingresos gravables, aunque cabe señalar que Canadá sólo incluye en los ingresos totales la mitad de las ganancias de capital. En México sólo están incluidas en el ingreso gravable las ganancias de capital por transferencia de propiedad inmobiliaria y valores, mientras que las ganancias de capital generadas por disposición de acciones y otros valores calificados efectuados en la Bolsa de Valores, bajo ciertas condiciones, están exentos.

Por otra parte, la complejidad de las reglas tributarias, la cantidad de ingresos exentos y el número de deducciones, provocan que los ingresos tributarios en México sean considerablemente menores que los de sus socios comerciales.

Impuestos al valor agregado y sobre ventas

En América del Norte, dos países aplican el impuesto al valor agregado, Canadá a una tasa federal de 7%, más una tasa estatal que puede ser de hasta 8%;¹ y México a una tasa de 15% en la mayoría de los estados, y a 10% en zonas fronterizas (International Bureau of Fiscal Documentation, 2005).

Los Estados Unidos cobra un impuesto sobre las ventas al menudeo que va de 4 a 8.25%, dependiendo de la provincia o municipalidad en la que ocurra la transacción.

Cabe señalar que en Canadá y los Estados Unidos, el mayor porcentaje de recolección de impuestos proviene del ISR, mientras que los impuestos al valor o a las ventas al menudeo no tienen un impacto importante en las finanzas públicas (International Bureau of Fiscal Documentation, 2005).

En México se ha intentado, a través del cobro del IVA a alimentos y medicinas, resarcir el problema de la baja recaudación, provocada por la evasión fiscal, la disminución de la tasa de ISR, la inequidad

¹ Existen provincias que se abstienen de aplicar este impuesto.

en el cobro de este impuesto y la pequeña base gravable. Al respecto es importante señalar que en Canadá, donde la capacidad de recaudación es muy alta y el ingreso *per capita* es de los más elevados del mundo, no se gravan los alimentos y se tasan únicamente los dispositivos médicos y algunas prescripciones médicas y en los Estados Unidos además de que no se grava a los alimentos, se mantienen altos subsidios para este sector.

Si se considera que en México un alto porcentaje de la población es pobre (según estimaciones de Julio Boltvinik, el 80.04% de la población era pobre en 2004); y, además, la mayoría de la población no cuenta con un empleo que le permita obtener la compensación del crédito al salario, la aplicación del IVA sobre alimentos y medicinas, daría lugar a una mayor inequidad en la distribución del ingreso.

Alternativas para incrementar los ingresos tributarios

Considerando la experiencia de los Estados Unidos y Canadá se presentan las siguientes propuestas de política:

Primero: recurrir al impuesto estatal sobre ingresos; lo que, por cierto, ya fue instituido en México con el impuesto cedular, pero hasta ahora sólo dos estados lo aplican. Esto permitiría una mayor recaudación y el paso a un régimen realmente federalista de captación de ingresos tributarios. Por acuerdo federal el impuesto local aplicado tendría que ser necesariamente obligatorio; y podrían establecerse tasas diferenciadas en función del PIB *per capita*, con una base mínima de 10% como tasa marginal para ingresos mayores de un millón de pesos anuales, además de tasas más bajas para rangos de ingresos sucesivamente menores.

Segundo: establecer tasas de impuesto sobre el ingreso progresivas y acordes al nivel de ingresos de los contribuyentes. Se debe ampliar el número de rangos, tomando en cuenta el nivel de ingreso mínimo y máximo percibido por los contribuyentes y aplicar una tasa impositiva progresiva acorde a éste, con el propósito de cerrar la brecha que existe entre el nivel de ingresos y tasas impositivas.

Tercero: incrementar los ingresos tributarios vía ISR, ya que es importante conservar la política de tasa cero a alimentos y medicinas, pues la alimentación y la salud son derechos sociales básicos que el Estado debe garantizar. En los Estados Unidos y Canadá alimentos y medicinas están libres de impuestos a pesar de que estos países ocupan el décimo y el quinto lugar respectivamente en la clasificación del índice de desarrollo humano (IDH) y son países cuyo PIB *per capita* de paridad de poder adquisitivo es de 37 562 y 30 677 dólares, y por lo tanto podrían destinar una parte de su ingreso al pago del IVA de estos bienes. Mientras que México apenas se ubica en el lugar 53 del IDH y su PIB *per capita* de paridad de poder adquisitivo es apenas de 9 168 dólares.

Cuarto: establecer el impuesto sobre herencias y donaciones, para evitar la polarización de los ingresos, como se hace en los Estados Unidos donde existe un sistema e impuesto sobre donaciones que aplica al valor total acumulado de las transferencias hechas por un individuo durante la vida y al momento de su muerte.

Quinto: gravar las ganancias de capital de individuos, relacionadas con la transferencia de propiedad por un legado, regalo o por la fusión de empresas, ya que por el momento están exentas del impuesto sobre la renta. Además, se deberían gravar las ganancias de capital derivadas de las transferencias de acciones negociadas en las bolsas aprobadas, que se localizan en países con los cuales México tiene un tratado fiscal. Al respecto se podría considerar la experiencia de los Estados Unidos, donde las ganancias de capital se gravan a tasas de 15 a 35% o la de Canadá que grava 50% de las ganancias de capital y únicamente exenta las ganancias de capital realizadas sobre la disposición de la residencia principal.

Sexto: reanudar la aplicación del impuesto sobre dividendos y otros beneficios, como se hacía en México antes del 31 de diciembre de 2001. Anteriormente los dividendos y beneficios distribuidos pagados a residentes que estaban fuera del CUFIN² (cuenta de utilidad fiscal neta) eran sujetos a una retención en una tasa de 5% aplicada sobre dividendos brutos, pero esta disposición fue eliminada en enero de 2002. Es importante aprovechar esta alternativa de recaudación pues en países como Canadá y los Estados Unidos se gravan los dividendos de los tenedores de acciones de Telmex, mientras que en México están libres de impuestos. En Canadá los dividendos pagados a residentes están sujetos a una tasa federal de 29% y a un impuesto que varía dependiendo de la provincia y en los Estados Unidos se aplica una tasa de 15% sobre estos.

Séptimo: con el fin de contribuir a la sustentabilidad del crecimiento, se puede aplicar un impuesto federal al medio ambiente, como se hace en los Estados Unidos en una tasa de 0.12%.

Octavo: eliminar los regímenes preferenciales, que promueven la evasión y favorecen a actividades económicas que no lo requieren.

Noveno: aplicar el impuesto corporativo provinciano o estatal. En Canadá este impuesto depende del tipo de ingreso ganado, del estatuto de la corporación y de la provincia-territorio donde el ingreso es generado. En general se aplica una tasa de 38%, sin embargo aplica un 10% de rebaja al ingreso por ganancias que han sido obtenidas en las provincias canadienses, haciendo que la tasa federal baje a 28%. Un recargo de 1.12% —que corresponde a una penalización de 4% relativa de la tasa de 28%— da lugar a una tasa de 29.12%. Pero para la mayoría de los tipos de ingreso la tasa se reduce a 23%, resultando en una tasa efectiva de 24.12%. En los Estados Unidos el impuesto corporativo estatal se aplica en casi todos los estados y en algunos casos en las municipalidades. Aunque las reglas para calcular la base gravable difieren de estado a estado, el impuesto es calculado sobre el monto del ingreso general de la corporación de acuerdo a la jurisdicción impositiva donde se localice. La tasa

² El CUFIN representa los beneficios disponibles para distribuir que ya han sido sujetos a impuestos en la tasa general del impuesto corporativo. En el grado en que las ganancias son distribuidas de la cuenta del CUFIN, no hay impuestos adicionales sobre la distribución de la compañía. Sin embargo, si las distribuciones de ganancias exceden de la CUFIN, aplica un impuesto a la distribución a la entidad igual a 30% en 2005, del monto de los dividendos, sin impuesto por un factor de 1.4286.

máxima es de 12% y la mínima de 1.90% y se aplican en Iowa y Michigan respectivamente (International Bureau of Fiscal Documentation, 2005).

Camino para incrementar los ingresos tributarios en México a partir de la experiencia China

Desde que China reformó su sistema tributario en 1994, ha incrementado sus ingresos fiscales, pasando de 823 billones de yuanes en 1997 a 1 700 billones de yuanes en 2002 (State Administration of Taxation, SAT); es decir, pasaron de 11% del PIB en 1994 a 16.7% del PIB en 2002. A partir de la experiencia China se pueden considerar ciertos caminos viables para incrementar los ingresos tributarios en México.

En China la tasa de IVA es de 17% y los activos fijos no son deducibles, como en el caso de México donde aplica una tasa cero a maquinaria específica y los empresarios tienen el derecho de recuperar el IVA de inversiones relacionadas con compras e importaciones previamente efectuadas (Wang, 2003).

China hizo más eficiente la captación de impuestos gracias al desarrollo tecnológico y al internet; además, las autoridades reforzaron la recaudación de impuestos en todos los niveles. Por ejemplo algunos contribuyentes que rebasan cierto nivel de ingresos gravables empezaron a ser objetivo de la oficina fiscal y en 2001 se estableció el "Golden Tax Project" cuyo objetivo era asegurar una administración rigurosa. En 2002, se instauró un sistema de recompensas por facturas para implicar a más ciudadanos en la supervisión de contribuyentes.

El objetivo de la administración ha sido reforzar la legislación para evitar la evasión, castigando la corrupción y revisando los atrasos de los contribuyentes de manera estricta. Los impuestos fueron administrados conforme a la ley y la actuación de los equipos de administración fue escrupulosamente observada conforme a la regulación y se reforzaron con fuerza las reglas fiscales.

El cambio de política en cuanto a las exenciones, concesiones y eliminación de los regímenes preferenciales tales como descuentos a la carga fiscal excesiva de las empresas conjuntas chinas—extranjeras, empresas conjuntas contractuales chino— extranjeras, empresas de capital extranjero y empresas afiliadas a escuelas, también contribuyó al incremento en la recaudación.

Además, el impuesto corporativo en China es de 33% y las deducciones permitidas para este impuesto son limitadas. Por ejemplo, sólo 800 yuanes son deducibles del salario por cada empleado mensualmente, considerando que el ingreso máximo es de 100 000, la deducción permitida para éste sólo representa 0.8% (Wang, 2003).

Con respecto a los dividendos, los individuos residentes pagan el impuesto sobre la renta de dividendos recibidos de fuentes dentro y fuera de China y los no residentes pagan impuestos sólo sobre dividendos de fuentes chinas.

Los dividendos recibidos de una empresa por otra son normalmente excluidos del ingreso gravable; sin embargo los pagados a no residentes de una fuente china son sujetos a un retención de

20%. La ley prevé una retención de impuesto de 20% sobre los dividendos. Esta puede reducirse a 10% bajo ciertas condiciones y las ganancias derivadas de una empresa no residente están sujetas a una retención de 20% (Wang, 2003).

Esto es importante ya que la baja recaudación de impuestos en México, se relaciona con la devolución de impuestos, aunque principalmente con la evasión fiscal. Los altos índices de corrupción, la ineficiencia técnica y la deficiente legislación en cuanto al establecimiento de penas y sanciones por defraudación fiscal, son elementos que favorecen la evasión fiscal. Según estimaciones de Genaro Aguilar 50% del los ingresos del IVA y 57% del ISR no se recaudan en México.

Por otro lado, el gran número de exenciones y deducciones contribuyen a un bajo nivel de recaudación, de ahí la necesidad de considerar las políticas antes descritas que fueron aplicadas exitosamente en China para incrementar los ingresos tributarios.

Bibliografía

- Banco Mundial, 1995, *Informe sobre el desarrollo mundial*.
- International Bureau of Fiscal Documentation, 2005, Canadá, China, Estados Unidos y México.
- Fox, Vicente, 2005, *Quinto informe de gobierno, Anexo estadístico*, México.
- López Rosado, Diego G., 1972, *Historia y pensamiento económico de México*, vol. V Finanzas Públicas, México, IIEc-UNAM.
- OECD, 2004, *Revenue Statistics 1965-2003*, París, p. 7.
- , 2005, *Centre for Tax Policy and Administration*, San Francisco.
- Rosas Arceo, Alfredo, 1992, *La crisis fiscal del presupuesto público*, México, ETC, UAM-I.
- SHCP, 2002, *Cuenta de Hacienda Pública Federal 2001*, México.
- , 2006, *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre de 2005*, México.
- Salinas de Gortari, Carlos, 1994, *Sexto informe de gobierno, Anexo estadístico*, México.
- Zedillo, Ernesto, 1997, *Tercer informe de gobierno. Anexo estadístico*, México.
- Wang, Dashu, 2003, *Tax Burdens in China*, Beijing, Proceedings of the 15th Annual Conference of the Association for Chinese Economics Studies Australia.



Propuestas de simplificación fiscal

V. María Antonieta Martín Granados*

Uno de los requisitos fundamentales de todo régimen fiscal que tienda a la eficiencia es precisamente su simplificación.

Adam Smith propuso cuatro reglas en su famosa obra *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* en 1776: igualdad, certidumbre, pago conveniente y eficiencia en la recolección. En la búsqueda de la eficiencia y la equidad, se trata de especificar una base tributaria ideal y una estructura que distribuya el costo del gasto de manera equitativa.

En la práctica estos objetivos (perfecta equidad vertical y horizontal sin pérdida de eficiencia inducida por el sistema tributario) entran en conflicto porque no hay impuestos sin distorsión.

Diversos autores han señalado que cuando se tratan de tapar los hoyos fiscales a través de reformas estas distorsiones no sólo reducen la eficiencia sino que discriminan entre iguales y además violan normas de equidad vertical ofreciendo mecanismos que originan que el ingreso de los contribuyentes más ricos desaparezca.

Una reforma en la que se mejore la posición de todos los contribuyentes disminuyendo la carga fiscal excesiva sería de aprobación general. Esto implica una reforma examinada y discutida como un "juego de suma mayor a cero" y no un "juego de suma cero".

Un sistema impositivo mejorado debe incorporar las siguientes ventajas administrativas:

- menor costo para el causante
- menor intromisión en la privacidad
- facilidad de fiscalización

Iniciar la búsqueda de medidas de simplificación implica una labor metodológica en la que cada propuesta debe (por ley) ser medida en sus efectos, el presente artículo incluye propuestas para que

* Directora de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

se consideren sus alcances y resultados bajo el rigor de la metodología que en su caso deberá aplicarse a cada una de ellas.

Primera proponemos ampliar a más contribuyentes las pocas pero efectivas medidas simples que ya contienen nuestras leyes, posteriormente detectaremos las complicaciones que entorpecen el cumplimiento de las obligaciones fiscales, para proponer medidas tendientes a evitarlas y finalmente tomaremos modelos probados en otras economías que dada nuestra idiosincrasia, podrían ser aplicadas, con las variantes necesarias para su correcta implementación.

Simplificación actual

La equidad es un principio constitucional que toda ley fiscal debe de cumplir, por lo que si el objeto del Impuesto sobre la Renta es gravar el ingreso de los contribuyentes, resulta válido cuestionarse por qué algunos gozan de opciones simples y otros no. Tal es el caso de la deducción optativa que los arrendadores pueden aplicar, considerando sin requisitos adicionales 30% de sus ingresos. Esta medida ha permitido que los arrendadores cumplan de manera simple con su contribución, sin embargo el resto de las personas físicas no gozan de este beneficio, por lo que mi primer propuesta es que esta opción se extienda a más contribuyentes, para que de una manera ágil y sencilla puedan determinar su impuesto es inadmisibles que en tanto un arrendador puede determinarlo aplicando un par de tarifas al ingreso neto de 28%¹ de las rentas cobradas, un empleador deba aplicar a una base incierta (dada la complejidad de las exenciones que se determinarán con parámetros anuales) una tarifa de impuesto, otra de subsidio, medir una proporción sofisticada para considerar el doble de la diferencia entre la unidad y dicha proporción como subsidio no acreditable, comparar el impuesto neto de subsidio con el crédito al salario para al fin poder, en su caso, efectuar la retención correspondiente.

Los perceptores de ingresos por sus servicios profesionales al igual que los empresarios tienen que restar de los ingresos cobrados una sofisticada medición del desgaste de sus inversiones, además de las erogaciones necesarias realizadas para la obtención de los mismos, con una lista de requisitos generales y particulares para cada caso; ni hablar de quienes perciben intereses, cuya determinación del concepto "interés real" no es tan real, ya que omite la inflación de un mes. La lista de contribuyentes con complicaciones para determinar su contribución se incrementa con cada capítulo de la ley, por lo que vale la pena analizar si esta medida de deducción optativa, que ha permanecido para los arrendadores con los resultados deseados, pudiese implementarse a otras personas físicas, que para determinar su base del impuesto pudieran, como opción, deducir un porcentaje de sus ingresos sin requisitos adicionales.

¹ Artículo 10 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. La tasa vigente en el año de 2005 fue de 30%, para 2006 es de 29% y para 2007 será de 28 por ciento.

También es importante observar otro principio constitucional: la proporcionalidad, que implica que los contribuyentes aporten de acuerdo a su capacidad contributiva. Esto lo podríamos lograr en el caso de personas físicas tanto asalariados, empresarios, preceptores de ingresos por servicios profesionales, arrendadores, para quienes enajenan o adquieren bienes y quienes perciben intereses, mediante la opción de deducción sin requisitos que sea inversamente proporcional al monto de los ingresos, es decir los que más ingresos perciben deducirán un porcentaje menor que los de menores ingresos, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla de deducción optativa anual para determinación del ingreso acumulable

Límite inferior de los ingresos totales \$	Límite superior de los ingresos totales \$	Deducción opcional sobre los ingresos %
0.00	4 salarios mínimos anuales	50
+ de 4 salarios mínimos anuales	2 000 000.00	20
2 000 000.01	4 000 000.00	15
4 000 000.01	En adelante	10

Los parámetros se consideraron de acuerdo a lo siguiente:

Cuatro salarios mínimos: incluye a los deciles de la población cuyos ingresos escasamente alcanzan para satisfacer sus necesidades primarias y que por lo tanto serán quienes menores o nulas cargas tributarias deban de tener.

\$2 000 000.00: es el límite que la ley marca para que los empresarios que reúnen ciertos requisitos puedan tributar bajo el régimen de pequeños contribuyentes.

\$4 000 000.00: es el límite que la ley marca para que los empresarios puedan optar por el régimen intermedio.

Por su parte, los porcentajes de deducción ciega, están por debajo de lo que ya proporciona la ley a los arrendadores, salvo el caso de ingresos menores, y muy importante: arrojan una utilidad mucho mayor de la que se hubiere podido considerar en el caso de estimativas practicadas por la autoridad correspondiente. El componente psicológico de la facilidad promoverá una mayor recaudación, pues muchos contribuyentes preferirán pagar el impuesto sobre la base optativa, que les dará certeza del correcto cumplimiento si se incorpora esta opción, y por consiguiente podrían ahorrarse muchos costos administrativos, tanto para los contribuyentes como para las autoridades.

Esta propuesta crea certeza jurídica a los contribuyentes que actualmente pueden tener deducciones autorizadas, en virtud de que los innumerables requisitos que señalan las leyes para su deducibilidad, que en ocasiones crean incertidumbre acerca de si finalmente los cumplen. Cubre también esta propuesta la facilidad de simplificar la fiscalización a los contribuyentes, dado que el único dato

a verificar serían sus ingresos, mismo que se da por verificable, dadas las obligaciones de emisión de comprobantes, cobro con cheque nominativo para abono en cuenta (en algunos casos y por ciertos montos), declaraciones informativas, etc. También vale la pena resaltar que su implementación sería sencilla ya que no implicaría una reforma en sí a las disposiciones existentes sino una adición, ya que esta deducción optativa como su nombre lo indica, representaría para los contribuyentes una opción sobre las disposiciones vigentes.

En el caso de ingresos por sueldos y salarios, sería una opción respecto de las exenciones ya que los contribuyentes que tributan sobre estos ingresos no tienen deducciones. En el caso de percepción de intereses, se podría manejar como opción de ajuste para determinación del interés real y en los demás casos sería una opción a las deducciones autorizadas.

Régimen de flujo

Sin lugar a dudas un avance muy importante en la modernización del sistema tributario ha sido el acierto de implementar regímenes de flujo para contribuciones tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y en muchos casos (no en todos) para el Impuesto sobre la Renta (ISR). Este mecanismo de tasar las operaciones efectivamente cobradas y permitir los acreditamientos o las deducciones según sea el caso sobre partidas efectivamente pagadas, produce la sencillez deseada tanto para contribuyentes en su determinación como para las autoridades en su fiscalización, ya que permite una simetría casi perfecta. En este aspecto nuestra legislación va por buen camino pero mantiene en una clara falta de equidad a las personas morales, ya que para el ISR acumulan ingresos en muy distintos momentos creando esto una confusión tanto al contribuyente como al organismo fiscalizador, ni hablar de las deducciones en las que dependerá de la personalidad del proveedor de los bienes o servicios el momento de la deducción, lo cual es una clara violación a la proporcionalidad, ya que ésta se afecta igualmente si el proveedor es persona física o moral, sin embargo en el primer caso se difiere la deducción al pago y en el segundo se permite su provisión deducible, creando una gran confusión sobre el momento de la deducción, aunado con requisitos tales como la fecha del mismo ejercicio para los gastos, que contradice el momento del pago, pues puede perfectamente no corresponder.

Punto muy especial merece el tema de la deducción de costo de lo vendido contra los costos incurridos. A finales de los ochenta se implementó la deducción de costos incurridos no de costo de lo vendido, argumentando el legislador en la exposición de motivos, que esto era más sencillo; lo contradictorio de esto es que a la vuelta del tiempo (en 2005) con la misma exposición de motivos se da marcha atrás a esta deducción, creando una desigualdad entre los contribuyentes, para quienes dependerá de su constitución (persona física o moral) y no de sus operaciones, la manera de deducir sus costos. Esta situación originó un volumen impresionante de amparos cuyo costo de resolución es una pesada carga para el gobierno.

Cierto es, que en muchos países se deducen los costos en función a las ventas, pero también vale la pena comentar que en muchos de estos otros países existe la opción de tributar sobre flujo de efectivo para quienes no rebasen determinado monto en sus ingresos, por lo que representaría una verdadera simplificación que los contribuyentes pudieran aplicar esta mecánica en la que se elimine toda disposición de costo de ventas, pudiendo las personas morales tributar como actualmente lo hacen las personas físicas "sobre flujos".

Es importante comentar para quienes la ortodoxia no les permita considerar esta posibilidad, que actualmente existen varios tipos de personas morales a los que las leyes les permiten (sin importar el monto de sus ingresos) aplicar regímenes de flujo, tal es el caso de los transportistas, los agricultores, los ganaderos, los silvicultores, las personas morales dedicadas a la pesca y las cooperativas de producción de bienes o servicios. Si en sustitución al giro se establece la posibilidad de este régimen a todas aquellas personas que no estén obligadas a dictaminar sus estados financieros, se permitiría a un amplio sector de la economía que tiene poca capacidad administrativa, permitiendo determinar la base impositiva de una manera sencilla en la determinación del tributo, sin demérito del fisco federal, ya que lo que deduzca una persona será acumulable por alguien más. Esta propuesta homogeneiza el momento de acumulación para el ISR con el momento de acumulación para el IVA, así como el momento de deducción para el ISR con el momento de acreditamiento para el IVA, lo anterior tendrá ventajas que resultaría redundante abordarlas.

Facilidades tendientes a apoyar la generación y mantenimiento de empleos

Por todos conocido resulta que generar estímulos por la creación de nuevos empleos es toda una tentación para que los patrones triangulen la contratación de trabajadores, dándolos de baja y recontratándolos como otro empleador, para quienes los empleos son nuevos, y por lo tanto convertirse en beneficiarios para la aplicación del estímulo por la generación de empleos, sin verdaderamente haber generado plaza alguna. Esto lo hemos aprendido ya que en nuestra historia reciente se han dado este tipo de estímulos, a los que si bien han sobrado aspirantes, la verdad es que los resultados globales no demuestran el incremento equivalente al de los estímulos repartidos, por lo que nuestra propuesta va en parte al fondo del problema, el que podría resolverse al menos parcialmente con simplificación fiscal.

La carga tributaria para los patrones varía de 25 a 50% (comprendiendo las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social, las del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo para el Retiro y los impuestos locales a las nóminas), dependiendo no de su capacidad contributiva sino de su ubicación (por los impuestos locales), así como del grado de riesgo de la actividad. Si esto que ya resulta grave, pero difícil de disminuir, se aúna con una excesiva carga administrativa, que va desde la inscripción al RFC de los trabajadores, cálculo de una base incierta que depende en ocasiones de parámetros anuales para el ISR, determinación de una proporción de subsidio acredita-

ble que se aplica bajo un complicado e inconstitucional procedimiento, la aplicación de tres tarifas, la carga financiera del crédito al salario, los enteros mensuales, las declaraciones informativas, el ajuste anual, las declaraciones locales, los avisos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la responsabilidad solidaria de los enteros y un largo etc., resulta francamente desmotivante ya que la carga financiera de un empleo se incrementa considerablemente con el costo administrativo, que suele ser y con mucho mayor al tributo enterado.

Por otro lado, no podemos continuar aplicando normas dictadas por los tribunales como inconstitucionales, además de ser aberrante es inmoral. El dar oídos sordos a la voz de la justicia nos lleva tristemente a poder afirmar que en México, el derecho y la justicia tributaria son para quienes pueden pagarlo, esto es, sólo para quienes pueden promover el juicio de amparo. Por lo que nuestra propuesta consiste en eliminar las complicaciones relativas al cálculo de las retenciones para sueldos y salarios e ingresos asimilables que son los únicos contribuyentes que ven castigado el subsidio que otorga el Estado con la perversa disposición que consiste en considerar no acreditable el doble de la diferencia de la unidad y la proporción que obtuvo el patrón para los empleados del año anterior.

Este "engaño" del subsidio, que nació como un logro del Congreso del Trabajo para los trabajadores, y que lleva 15 años de aplicación total a las personas físicas, excepto a los trabajadores, que es para quienes se creó, nos ubica en el absurdo de una carga administrativa más costosa que el tributo mismo que se entera. La gran mayoría de los empleadores en nuestro país tienen pocos trabajadores pero, tienen que pagar a quien les determine estos impuestos, siendo esto un verdadero desperdicio de recursos que desmotiva la generación de empleos, en tanto que las grandes empresas, sin mayor despliegue de recursos, utilizan su capacidad instalada para promover amparos y evitar la aplicación de estas injusticias. El derroche de recursos no se limita a los empleadores, las autoridades por su parte, tienen poca capacidad de revisión de estas oscuras cuentas, para las que por cierto tienen que calcular y publicar "cientos de tarifas diferenciadas" ¿Por qué no es una realidad que a trabajo igual debe corresponder igual percepción? ¿Por qué la retención variará no en función de los ingresos sino en función de la proporción de todos los trabajadores del año anterior? Es necesario dar marcha atrás a esta medida, cuidando por supuesto que esto no implique una caída en la recaudación, ni menor percepción líquida a los trabajadores, esto sólo se puede lograr con una reestructuración de las mecánicas de determinación de la base (por ello propusimos anteriormente la exención optativa) y la aplicación de una tarifa de impuesto que integre el subsidio a la proporción promedio y la aplicación del crédito al salario sobre ingresos totales no sobre ingresos acumulables, siendo en este último punto en el que se justifica un menor subsidio para quienes obtienen mayores ingresos, sean éstos gravados o exentos.

Por otra parte obligar a los patrones a enterar ante distintas autoridades los diferentes tributos, genera también malestar e incertidumbre, vale la pena pensar en un organismo concentrador de los tributos y una declaración única que abarque todo lo relativo a las obligaciones patronales, en vez de cumplir ante las distintas autoridades a las que actualmente se les debe de declarar por tener em-

pleados. La generación de empleos es algo urgente para nuestra economía, si no estamos dispuestos a simplificarles el camino a los empleadores no podemos quejarnos de nuestra situación.

Cuotas fijas

¿Serán las cuotas fijas un mal necesario?, resulta ser que sin lugar a dudas las cuotas fijas no respetan ni equidad ni proporcionalidad, por lo que su implementación tiene que ser en su caso "optativa", por otro lado ¿Quién dijo que las cuotas fijas tienen que ser "baratas"? muy por el contrario la simplificación "cuesta".

Actualmente lo costoso es la determinación del tributo y no siempre el tributo en sí mismo, las cuotas fijas han sido algo llevado y traído a lo largo de nuestra historia tributaria reciente, hasta la década de los ochenta existían "bases especiales de tributación" consistentes en la celebración de convenios en base a cuotas fijas lo que permitía por un lado a los contribuyentes cumplir con sus obligaciones fiscales bajo un esquema sencillo (no necesariamente barato), estas disposiciones cedieron ante la llegada del régimen simplificado cuyo triste fin (de hecho, no de nombre) concluyó con la ley anterior, es decir hasta el 2001.

Valga le pena comentar que cuando se eliminaron las cuotas fijas, muy por el contrario de lo esperado, la recaudación de estos contribuyentes cayó en vez de incrementarse. Si anteriormente los transportistas (por citar algún ejemplo) pagaban una cuota con base en el número de pasajeros que sus unidades les permitían transportar, pasaron a pagar sobre su poca o nula diferencia sobre entradas y salidas, perdiendo así la recaudación de este sector, por enunciarlo a manera ejemplificativa.

Además del transporte público de pasajeros, gozaban también de las bases especiales, los agricultores, los ganaderos, los silvicultores, en algún tiempo los constructores, los introductores de ganado, los introductores de mariscos, los transportistas de carga federal, de carga urbana, de materiales para la construcción, los molinos, los expendios de periódicos y revistas, además de los contribuyentes menores. Retomar este análisis vale la pena pues ofrece una recaudación segura para las autoridades y un mecanismo sencillo para los contribuyentes.

Actualmente para pequeños contribuyentes existe la posibilidad de que las entidades federativas establezcan estas cuotas, dando esto excelentes resultados en aquellas entidades como Zacatecas, en donde el padrón de contribuyentes se duplicó en poco tiempo, con una tabla relativamente justa y muy sencilla en la que los contribuyentes sin necesidad de complicados cálculos pueden determinar sus impuestos sobre la renta y al valor agregado. Si bien los resultados no han sido los mismos en el resto del país, pues resulta que para ingresos similares la cuota puede ser diferente ya que establecieron porcentajes muy altos, según la entidad federativa en la que los contribuyentes tengan su(s) establecimiento(s), pudiendo encontrar entidades como el Distrito Federal, en la que se cobra cuota que integra IVA aun a los contribuyentes exentos de este impuesto.

De esta situación actual, debemos aprender que un impuesto federal (como el ISR y el IVA) se puede delegar su recaudación a las entidades federativas, cumpliendo así preceptos como el fortalecimiento del federalismo, pero no podemos descuidar los principios constitucionales, por lo que si bien se puede delegar la recaudación y la imposición de cuotas fijas, esto debe de ser bajo estándares nacionales y no convertirse en "haga su propia cuota", además de respetar derechos consagrados en la leyes para los contribuyentes como el de poder acreditar contra el ISR el crédito al salario entregado (por obligación fiscal) a los trabajadores, situación que ni en el estado de Zacatecas se contempla.

Si aprendemos de nuestras experiencias podríamos analizar la viabilidad de proponer la opción de pagos definitivos por cuotas fijas en distintos tipos de ingresos, como por ejemplo en promotores de seguros, Afores, autores que permiten la explotación de sus obras, pintores, escultores que obtienen ingresos por la enajenación de obras de su creación, que actualmente tienen una situación indefinida, pues de acuerdo a la ley son empresarios (artículo 121 LISR), pero para la autoridad hacendaria son prestadores de servicios. Muchos de ellos a la larga gastan más en la carga administrativa propia y de sus pagadores, en multas, actualización y recargos, gastos de ejecución, lo que da lugar a que en muchas ocasiones opten por buscar figuras de simulación que las mismas leyes solapan, como asimilación a salarios, constitución de empresas, etc., o bien, que incurran en la defraudación fiscal.

Estos contribuyentes carecen en su gran mayoría de capacidad administrativa y generalmente generan saldos a favor que a la larga terminan perdiéndolos ante la complicación real (no oficial) de los trámites de devolución, por lo que deberán sumar a sus costos administrativos "los pagos en exceso de contribuciones que nunca recuperan". Muchos de ellos cambiarían esta incertidumbre por convenios de pago definitivo mediante retención y/o declaración en atención al tipo de actividad que lleven a cabo.

La verdad es que las retenciones que hoy deben aplicarse en pagos efectuados por personas morales a prestadores de servicios profesionales o a arrendadores son excesivas, baste recordar que las mismas se fijaron cuando la tasa impositiva era mucho mayor que la que se aplica actualmente, es decir el impuesto real ha disminuido, en tanto que la tasa de retención se ha mantenido. Por qué no pensar en la posibilidad de que hasta ciertos rangos estas retenciones tengan la opción de ser pagos definitivos que liberen a los contribuyentes de obligaciones adicionales. Lo anterior podría representar un tributo mayor y paradójicamente representa un costo menor, ya que se ahorrarían las cargas administrativas y sanciones por incumplimiento. En términos generales, los contribuyentes no quieren evadir, ni incumplen por deporte, es la incomprensión de una norma complicada la que los limita a su cumplimiento.

Para los perceptores de ingresos por intereses cuyos capitales no excedan de cierto límite, sería muy sencilla la aplicación optativa de cuotas fijas como pago definitivo, lo que evitaría el desperdicio de recursos en los complicados cálculos del interés real, en muchos casos originan pérdidas que los contribuyentes en múltiples ocasiones no tienen oportunidad de amortizar.

Empresas integradoras

Muchas investigaciones se han realizado no sólo en nuestro país, sino en todo el mundo, en torno a las empresas integradoras cuyo común resultado a lo largo del mundo es, que la sinergia de la integración de las empresas las provee de capacidad competitiva y maximiza sus recursos, logrando con ello el uso eficiente y eficaz de los mismos, es por ello que en recientes administraciones se crearon sendos decretos de promoción de empresas integradoras, lo cual generó un trabajo muy importante pero lamentablemente poco productivo si se revisa el padrón de empresas integradoras, que escasamente llega a pocos cientos. Para abarcar este punto es necesario que aclaremos que se reconoce el trabajo y el esfuerzo de la Secretaría de Economía, a la cual se le dio sólo un decreto, pero hablemos claro, pocas herramientas de apoyo para ofrecer a las empresas a quienes promovieron las bondades de la integración.

El modelo de empresas integradoras que adoptamos en nuestro país se dio a través de un decreto de promoción, como si las empresas se generaran e integraran por decreto. El modelo mexicano de empresas integradoras tomó como base los consorcios italianos, pero olvidando el aspecto que les aseguró el éxito a estos consorcios europeos que precisamente fue el tratamiento fiscal.

En el caso de los consorcios italianos, la reversión de cuotas les asegura la reinversión de las utilidades en proyectos rentables que generan empleos (los cuales generan contribuciones además de las bondades mismas del tan necesario empleo sobre las que no redundaremos ya que por todos son conocidas). Analicemos pues lo que en tan lejano país aseguró un éxito económico que les permitió sobrellevar la pesada depresión de la posguerra. Su legislación no exenta de impuestos a los consorcios, pero les devuelve los tributos causados y pagados bajo un esquema de estímulo fiscal por reinversión en proyectos productivos.

En la presente propuesta incluimos un esquema no de reversión de impuestos, pues sabemos que el tema no es bien visto por nuestras autoridades, ya que el devolver los impuestos causados y pagados a algunos contribuyentes podría redundar en un problema de equidad que vulneraría las finanzas públicas.

Por lo anterior, podemos proponer que se analice un esquema de estímulo fiscal consistente en un monto de crédito para pagar impuesto sobre la renta propio o retenido a aquellas empresas integradoras que conforme a reglas claras, presenten proyectos de reinversión (ante la Secretaría de Economía, no ante el Servicios de Administración Tributaria) que permitan, por un lado a la autoridad medir el incremento en la rentabilidad de las mismas (y con ello asegurarse del incremento en la recaudación) a cambio de un estímulo fiscal equivalente a un porcentaje del impuesto causado y pagado por las empresas integradas y por la integradora, aplicable al pago del impuesto que los proyectos de reinversión generen.

Actualmente en nuestro país el único beneficio real e inmediato que tienen las empresas integradoras es el régimen simplificado (tributar como personas físicas) pero esto se da a la empresa

integradora no a las integradas, habrá que comentar un porcentaje de las pocas integradoras existentes tienen giros por los que legalmente pueden aspirar al régimen simplificado sin necesidad de integrarse, es decir no tienen ningún beneficio fiscal adicional por hacerlo.

El éxito de los pocos casos de empresas integradoras en nuestro país, son experiencias muy importantes, sin embargo muy escasas, hagamos pues que esto que los investigadores económicos de todo el mundo creen que es una herramienta útil para la competitividad, ayude a nuestras empresas a sobrevivir y crecer, aun ante la embestida de la invasión (legal o ilegal) asiática, que tan fuertemente ha pegado en nuestra pequeña y mediana industria y por lo tanto en nuestras finanzas públicas.

Tasa única

La experiencia exitosa de tasa única en países como la lejana Ucrania o el cercano (por afinidad más que por distancia) Chile de la denominada "tasa flat", hace obligado el estudio de esta modalidad, consistente en dar una tasa única para todos los contribuyentes.

En primer lugar es importante enfatizar las diferencias que tenemos con estos países en los que se pudo implementar con éxito esta medida. Los países mencionados tienen padrones de contribuyentes (y población en general) infinitamente menor que el nuestro, por lo que el control de los mismos y las medidas que se adopten no son comparables. A diferencia de nuestro mercado abismo entre las clases, en Ucrania salían de un gobierno totalitario donde la propiedad privada prácticamente no existía y en Chile salían de una dictadura formal no similar a nuestro pasado reciente.

Para los ucranianos una tasa única que no cumple con los preceptos de proporcionalidad, no fue problema porque por así decirlo arrancaron todos igual y no había necesidad de diferenciar las capacidades contributivas, en tanto que comprar un poco de libertad y democracia con este sistema contributivo, salió barato para el pasado trágico que arrastraban. Ahora bien, nuestro país es un complejo de más de 100 millones de habitantes entre los cuales podemos encontrar personas exitosas que encabezan listas mundiales de millonarios, pero también millones que sobreviven con muy poco decoro. Por lo que una tasa única viene a romper con el esquema de proporcionalidad, ya que un "X" porcentaje de poco, es poco para el fisco, pero lo es todo para quienes tienen que sobrevivir con ingresos de miseria, en tanto que el mismo porcentaje para quienes tienen mucho, puede no significarles mayor sacrificio a sus finanzas. Por supuesto, el porcentaje de poco (para los pobres) multiplicado para los millones que son, significa mucho más que el mismo porcentaje sobre los importes de los pocos pero muy ricos, sin embargo no sería ni ético ni moral que fincásemos nuestras finanzas en la miseria de nuestros conciudadanos, por lo que dada nuestra situación particular de país de pobres que negociamos con países ricos o con economías más avanzadas que la nuestra, no podemos apostar ni proponer una tasa única. Esto sin lugar a dudas es el extremo de la simplificación, pero su costo es muy alto y no sería justo que lo pagaran quienes menos tienen. Pero tampoco

significa que tengamos que negarnos a su análisis y a hacer una versión nacional de este mecanismo ya que nos encontramos al otro extremo, es decir el de las complicaciones excesivas, la incertidumbre y los requisitos que ponderan la forma y no el fondo.

Por lo que si retomamos los rangos que se propusieron para deducción opcional y los aplicamos para tasas impositivas a ingresos acumulables en una tarifa única (sin subsidio, pero si con crédito al salario para los trabajadores), nos puede llevar a una situación más acorde a nuestra realidad nacional y promover la recaudación y la fiscalización de manera más eficiente y no como actualmente tenemos, que quienes tienen recursos pueden desplegar su poder ante los tribunales y terminar pagando muy poco o nada e incluso obteniendo devoluciones onerosas al erario.

A continuación incluimos un modelo de tarifa única (excepto en sueldos a quienes no podemos eliminarles el crédito al salario, por razones de subsistencia) la cual tendrá que medirse para considerar la tasa que permita una sana recaudación, sin erosionar las finanzas de los contribuyentes. Lo que si es claro es que la tarifa sea cual sea la tasa final, debe ser con tasas proporcionales a los ingresos, que éstas aumenten a medida en que aumentan los ingresos, determinando la proporción que corresponda para la periodicidad de los pagos provisionales en su caso.

Tarifa para la determinación del ISR anual de las personas físicas

Límite inferior de los ingresos acumulables \$	Límite superior de los ingresos acumulables \$	Cuota fija	% sobre excedente a límite inferior
0.00	73 500.00*	0.00	5%
73 500.01	2 000 000.00	3 675.00	25%
2 000 000.01	En adelante	485 300.00	28%

* El importe equivale a 4 salarios mínimos con un incremento estimado del 4.23%.

Conclusiones

Cabe considerar que los cambios o las reformas del sistema impositivo por lo general desatan polémica y enconadas controversias. Por eso mismo, antes de introducir las modificaciones orientadas a una mayor simplificación deberá realizarse una campaña orientada a informar a los causantes sobre las ventajas que le traerá consigo el nuevo régimen.

Al intentarse una reforma encaminada a la simplificación impositiva deberán examinarse con todo cuidado los elementos que dificultan a los causantes la determinación de la base gravable y de los componentes susceptibles de incorporarse en la deducción.

Otro objetivo de la simplificación fiscal debe ser ampliar considerablemente el número de contribuyentes. Hasta la fecha, las personas y empresas pertenecientes a la llamada economía informal se mantienen al margen de sus obligaciones fiscales. Un sistema más simple para el cumplimiento de

estas obligaciones sin duda podría contribuir a la incorporación de este sector a la economía formal y al incremento del ingreso tributario.

Finalmente, al intentar una simplificación fiscal habrá que contemplar la magnitud del ingresos recaudado y la rentabilidad del mismo para evaluar la conveniencia del cambio, teniendo presente que un viejo modelo impositivo no debe dejar de operarse hasta que el nuevo sistema haya probado su ventaja de manera eficiente.

Bibliografía

- Aaron, Henry J. y Boskin, Michael J. (comps.), 1980, "The Economics of Taxation", The Brookings Institutions.
- Chote, Robert, 2005, "Economics: Taxation without complication... that must add up" en *The Independent*, Sunday magazine edition, agosto 28.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta*, 2006.
- Martín Granados, María Antonieta, 2006, "Impuesto sobre la renta e impuesto al activo: personas morales y personas físicas", México, Thomson.
- Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave, 1984, "Public Finance in theory and practice", McGraw Hill International Editions.
- Weindenbaum, Murray, 2005, "The tax reform revolution: "the four approaches to tax reform", en *USA Today* (Society for the Advancement of Education), enero.



La formalización de la economía informal

*Daniel Flores Curiel**

*Jorge Noel Valero Gil***

En México hay un acuerdo, al menos entre los estudiosos de las finanzas públicas, sobre la necesidad que tiene el sector público de contar con mayores ingresos y la conveniencia de que se consigan por medio de un sistema de impuestos eficiente y equitativo. Además, considerando la viabilidad política de las propuestas de reforma fiscal, se ha enfatizado la importancia de incrementar la base gravable y no las tasas impositivas para conseguir recursos adicionales.

El sector informal es considerado una fuente potencial de recaudación para las autoridades fiscales. Si se presume que el sector informal es equiparable en tamaño e importancia económica al sector formal, la recaudación podría incrementarse en forma sustancial formalizando la economía informal. Sin embargo, como se explica en este documento, la economía informal tiene un tamaño similar a la economía formal en términos de empleo pero no en valor agregado. Además, hay costos asociados con este movimiento entre los sectores informal y formal. Cuando se emplea el término "formalizar" en lugar de "combatir" la economía informal se dice con cierta suavidad que es necesario forzar a un grupo de personas y empresas a dejar sus prácticas habituales y buscar acomodo en otro sector.

Chapa, Flores y Valero (2003) estiman que hay 14 millones de trabajadores informales en el país que, en caso de ser formalizados, generarían una recaudación adicional por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Sobre la Renta (ISR) de 0.42% del Producto Interno Bruto (PIB) con la estructura de impuestos vigente. En contraste, señalan que los contribuyentes formales generan una recaudación cercana a 10 puntos porcentuales del PIB. Ante esta situación, no es difícil advertir que formalizar al sector informal implica un esfuerzo muy grande en relación con las ganancias potenciales que obtendría el fisco.

Resulta conveniente enfatizar que hay razones adicionales a la obtención de mayores ingresos tributarios por las cuales es importante reducir la informalidad. Por principio de cuentas, la informa-

* Centro de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León.

** Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León.

lidad erosiona la base tributaria generando una carga injustamente elevada sobre el sector formal. Además, en ciertas actividades la informalidad se presenta como competencia y desplaza al sector formal. Finalmente, las decisiones de política económica se toman con base en los indicadores de la economía formal. En la medida que la economía formal pierde peso se torna más difícil conocer el comportamiento de la economía y tomar decisiones adecuadas.

El trabajo está organizado en secciones. Después de esta introducción se encuentra una sección con antecedentes donde se explica que no hay acuerdo sobre la definición de informalidad y que resulta conveniente ligar la definición al método empleado para medirla. Así, en las secciones siguientes se distingue entre la economía subterránea que resulta de emplear métodos indirectos en su medición y la economía informal que se mide por métodos directos. En la sección sobre la economía subterránea se hace un comparativo entre México y otros países del continente. En la sección sobre economía informal se presentan los elementos fundamentales en la definición de informalidad que se emplea en México y su tamaño estimado. La siguiente sección se dedica a describir las características que tienen los trabajadores informales. En la sección sobre informalidad e ingresos tributarios se presentan las estimaciones de la recaudación que podría obtenerse en caso de formalizar al sector informal. En la siguiente sección se hace una explicación de las razones que hay para combatir la informalidad, así como sus costos y alternativas. Finalmente, en la última sección se exponen las conclusiones de este trabajo.

Antecedentes

La palabra "informal" tiene diversas interpretaciones. En el *Diccionario de la Real Academia Española* se explica que un individuo es considerado informal cuando no guarda formas y reglas. Por ello, se emplea este adjetivo para calificar a las personas que con cierta frecuencia acuden a sus citas fuera de tiempo, emplean una vestimenta inadecuada para la ocasión o realizan alguna actividad con poco cuidado. Por otra parte, en el mismo diccionario se dice que en algunos países de América Latina informal es sinónimo de vendedor ambulante. Si bien las definiciones de la palabra informal permiten tener una noción del significado de la frase economía informal, para explicar la importancia de formalizar la informalidad es necesario acudir a las definiciones que han tomado quienes estudian con seriedad este fenómeno.

En la literatura económica no hay un acuerdo sobre la definición de "economía informal" y, por lo tanto, sobre la forma más adecuada para medir su tamaño o importancia en un país. Usualmente, se usan los términos economía subterránea, escondida o informal para hacer referencia a las actividades que no se encuentran reguladas por las autoridades. Por lo anterior, cuando se aborda el tema de la informalidad en relación con las finanzas públicas, resulta conveniente definir la informalidad como la carencia de registro ante las autoridades fiscales.

Debido a las dificultades que hay para definir y medir la informalidad, se establece un vínculo entre definición y metodología. Los métodos que se emplean para medir la economía informal pueden ser indirectos o directos. Los métodos indirectos, no parten de una definición concreta de lo que es la economía subterránea, simplemente atribuyen su dimensión al comportamiento de indicadores que se supone están asociados con la informalidad. En cambio, los métodos directos miden la informalidad por medio de encuestas a individuos o empresas, partiendo de una definición muy precisa de las características que deben tener los sujetos de estudio para pertenecer al sector informal. Aunque hay autores que emplean un término u otro de manera indistinta, en este trabajo como en Chapa, Flores y Valero (2003) economía subterránea se relaciona con los métodos de medición indirectos y economía informal con los métodos directos.

Economía subterránea

La economía subterránea se compone de actividades económicas legales e ilegales que no se encuentran registradas en las cuentas nacionales. En particular, se trata de actividades que generan valor agregado y no se incluyen en la medición del Producto Interno Bruto (PIB). Los métodos indirectos estiman el tamaño o valor de la economía subterránea siguiendo las huellas que van dejando sus actividades. Es decir, estudian el comportamiento de variables que reflejan las actividades económicas tratando de distinguir entre las registradas y las no registradas. Los métodos más utilizados son el insumo físico y el enfoque monetario.

En general, se considera que existe una relación directa entre la actividad económica y el consumo de energía o el uso de dinero. Así, se atribuye a la "economía subterránea" los cambios en estas variables que no son explicados por el crecimiento del PIB. El método del insumo físico supone que la economía subterránea está asociada con el consumo de electricidad. En este sentido, además de incluir la producción basada en el mercado que utiliza electricidad y que no es explicada por la actividad económica formal, la economía subterránea comprende la denominada producción doméstica, así como las actividades hechas por uno mismo. El método del enfoque monetario supone que las actividades subterráneas se realizan habitualmente en efectivo. Por lo tanto, no incluye el trueque y la producción doméstica. Sin embargo, incluye actividades que se encuentran fuera de la ley como la piratería o el tráfico de enervantes.

Si bien no parece apropiado emplear el concepto de economía subterránea para tratar de establecer la recaudación que se podría generar en el país con la regulación de las actividades que escapan de las cuentas nacionales, principalmente porque se pueden incluir actividades criminales que tendrían que ser combatidas y no fiscalizadas, los métodos indirectos son útiles para tener una primera aproximación del tamaño de esta economía y sumamente prácticos para hacer comparaciones internacionales en una fase de diagnóstico. Por ello, no es difícil encontrar estimaciones del tamaño que tiene la economía subterránea en diversos países del mundo como las que se presentan en Schneider (2002a) y Schneider (2002b).

Cuadro 1

Producto por habitante, ingresos tributarios y economía subterránea en países seleccionados de América

País	PIB por habitante	Ingresos tributarios (porcentaje del PIB)	Economía subterránea (porcentaje del PIB)
Venezuela	5 080	12.8	33.6
Estados Unidos	35 060	20.4	8.7
Uruguay	12 010	30	51.1
Perú	4 800	13.7	59.9
Panamá	5 870	18.4	64.1
México	8 540	11.8	24.6
Chile	9 180	18.4	19.8
Costa Rica	8 260	23.1	26.2
Colombia	5 870	10.1	39.1
Bolivia	2 300	15.1	67.1
Argentina	9 930	12.4	25.4

Fuente: Elaborado con información del Banco Mundial y Schneider (2002a) y (2002b).

En el cuadro 1 se hace un comparativo del PIB por habitante, los ingresos tributarios y el tamaño de las economías subterráneas en distintos países del continente americano. Esta información permite establecer que los ingresos tributarios en México son relativamente bajos (11.8 % del PIB) en comparación con otros países de la región que se pueden considerar similares en términos de desarrollo y cultura. En cambio, se puede apreciar que la economía subterránea de México es relativamente pequeña (24.6% del PIB) cuando se compara con los mismos países.

En los países desarrollados como Estados Unidos, que tienen un producto por habitante elevado, seguros de desempleo, controles fiscales más simples pero estrictos y amplias facilidades para el registro de empresas y trabajadores, las economías subterráneas suelen ser pequeñas. Como se puede apreciar en el cuadro 1, la economía subterránea de Estados Unidos representa 8.7% de su PIB. De manera general, se puede decir que hay una fuerte correlación negativa entre el ingreso por habitante del país y el tamaño de la economía subterránea.

A la luz de la información presentada en esta sección, se puede decir que la baja capacidad recaudatoria de los impuestos en México no es consecuencia necesariamente del tamaño de la economía subterránea. Hay otros aspectos inherentes a la estructura de los ingresos del sector público y los impuestos que influyen para que los ingresos tributarios sean relativamente bajos. De cualquier forma, es conveniente emplear métodos directos para establecer con mayor precisión el tamaño de la economía informal y la recaudación potencial en caso de formalizar este grupo.

Economía informal

Los métodos directos que se emplean para estimar la economía informal recurren generalmente a las encuestas de empleo o económicas que son aplicadas a la población o las empresas, respectivamente. Una limitante evidente que tiene este enfoque es la potencial falta de veracidad en la información. Es difícil que las empresas o individuos se encuentren dispuestos a informar que realizan actividades o tienen empleados sin registrar ante las autoridades. De cualquier forma, estas encuestas son la fuente de información pública más adecuada para medir el fenómeno a nivel nacional. A partir de la información recabada se clasifica a los individuos o empresas como formales o informales en función de sus características. Para ello, es necesario definir con precisión las características que se asocian con la informalidad o la formalidad.

A nivel internacional el sector informal se identifica como un grupo de empresas familiares o pequeñas que no se encuentran registradas o que no registran a sus empleados. En México, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) establecen criterios para clasificar a las empresas como informales y miden su importancia con la Encuesta Nacional de los Micronegocios (Enamin). En el presente documento no se pretende cubrir con detalle estos criterios, sin embargo, se considera conveniente resaltar dos que son consistentes con la idea de que la informalidad es un fenómeno urbano que se encuentra presente en las empresas pequeñas. El primer criterio es que la empresa realice una actividad en las manufacturas, el comercio, la construcción, los servicios y el transporte. El segundo criterio es que la empresa tenga un máximo de 15 trabajadores en las manufacturas y 5 en las otras actividades mencionadas.

La definición de informalidad que se emplea en el estudio de Chapa, Flores y Valero (2003) toma como base los criterios de Enamin que clasifica a las empresas como formales o informales. Sin embargo, para medir el tamaño del sector informal se emplean la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y al trabajador como unidad de medida. De esta forma, el trabajador que se dedica a las actividades antes mencionadas es considerado informal cuando no cumple con alguna de las características siguientes: se encuentra registrado en el IMSS o ISSSTE, o en la empresa donde trabaja hay más de 15 personas.

Chapa, Flores y Valero (2003) estiman que 48.4% de los trabajadores del país pertenecen al sector informal. Para tener una idea de la magnitud de esta cifra, es preciso considerar que en el país hay aproximadamente 29 millones de trabajadores. Por lo tanto, se puede establecer que en México hay 14 millones de trabajadores informales. En primera instancia, esta cifra aparenta contrastar con las estimaciones sobre el tamaño de la economía subterránea de Pozo (1996) o Chapa Flores y Valero (2003) que la ubican entre 24 y 25% del PIB. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que si bien los sectores formal e informal son equiparables en términos de empleo, no son necesariamente equiparables en términos de valor agregado.

Características del trabajador informal en México

En el estudio de Todaro (1969) se percibía a la informalidad como un sitio de empleo temporal para quienes migran del campo a la ciudad en su camino a la obtención de un empleo formal. En parte, esta concepción del origen de la informalidad ha justificado la exclusión de la agricultura del conjunto de actividades que se pueden considerar informales. Sin embargo, hay estudios como el realizado por Banerjee (1983) que no encuentran evidencia suficiente para sostener esta hipótesis. Además, cómo explicar que en México persista la informalidad y sea tan numerosa, cuando los grandes movimientos migratorios del campo a las ciudades ocurrieron hace muchos años.

Las encuestas de empleo revelan que hay movimientos continuos de trabajadores entre los sectores formal e informal. Así, Chapa, Flores y Valero (2003) estiman que entre 5% y 6% del total de trabajadores, que representan más de un millón y medio de personas, se mueve del sector formal al informal y viceversa. Incluso, se puede decir que en la historia laboral de muchos individuos se pueden encontrar tanto episodios de trabajo formal como de trabajo informal. Sin embargo, los cambios en el tamaño de los sectores son relativamente pequeños porque estos movimientos tienden a cancelarse. De cualquier forma, en el trabajo de Chapa Flores y Valero (2003) se identifican características que distinguen a los trabajadores formales de los informales.

Los trabajadores informales se encuentran con mayor frecuencia en las localidades que tienen menor tamaño. Para ilustrar este punto, se puede decir que casi 70% de los trabajadores son informales en las localidades con menos de 2 500 habitantes, 63% en las localidades que tienen entre 2 500 y 15 000 habitantes, 54% en las localidades que tienen entre 15 000 y 100 000 habitantes y 40% en las localidades con más de 100 000 habitantes. Es conveniente enfatizar que los trabajadores agrícolas son excluidos cuando se realizan estos cálculos. Debido al tamaño relativo que tienen las grandes ciudades de México, hay más trabajadores tanto formales como informales en estas ciudades que en el resto del país. En el Estado de México y el Distrito Federal se encuentran la mayor parte de los trabajadores informales del país. Sin embargo, si se toma un trabajador al azar en dos poblaciones del país, es más probable elegir un informal en la población pequeña que en la grande. Así, se puede establecer que una gran masa de trabajadores informales se encuentra en las grandes ciudades donde no predomina la informalidad, mientras que otro grupo se encuentra disperso en pequeñas localidades donde predomina la informalidad.

La población que compone el sector informal tiene pocos años de escolaridad en comparación con la población del sector formal. Un poco más de 50% de los trabajadores informales tienen menos del equivalente a la primaria completa. Es decir, tiene 6 años o menos de educación formal. En contraste, solamente 23.7% de los trabajadores del sector formal se encuentra en esta condición. En relación con estas diferencias de preparación se pueden esperar diferencias similares en los ingresos y el valor agregado que generan estos grupos pues los ingresos crecen conforme los años de escolaridad del individuo, independientemente de que se encuentre en el sector formal o informal.

La distribución de la población por grupos de edad tiene ciertas similitudes pues en México predominan los jóvenes. Sin embargo, se puede apreciar con claridad que hay una mayor proporción de los trabajadores informales en los grupos conformados por individuos que tienen entre 12 y 19 años, así como en los grupos con individuos mayores de 50 años. En otras palabras, el sector informal absorbe a la población que por su juventud o vejez encuentra dificultades para acomodarse en el sector formal. Sin embargo, es preciso señalar que más de 60% de los trabajadores informales se encuentra en los grupos de edad intermedios.

Hay actividades que están asociadas con la informalidad, como el comercio al menudeo, los servicios de reparación, los servicios de taxis y rutas de transportación fijas, así como la construcción residencial. La mayor parte de los trabajadores informales se dedican a estas actividades. Además, los trabajadores que dejan el sector formal y se incorporan al sector informal lo hacen primordialmente hacia estas actividades. Se puede decir que el sector informal tiende a desplazar al sector formal en estas áreas de actividad.

Informalidad e ingresos tributarios

El IVA y el ISR son los impuestos más importantes del país, representan aproximadamente 90% de los ingresos tributarios. Por ello, se considera apropiado poner especial atención en la recaudación que generarían los trabajadores informales por concepto de estos impuestos en caso de formalizarse. En el estudio de Chapa, Flores y Valero (2003) se hace el cálculo de estos impuestos por separado. En primer lugar, se estima el ISR que pagaría cada observación clasificada como informal en la ENE con las tablas correspondientes al ejercicio 2003. En segundo lugar, se hace un cálculo del valor agregado que genera el sector informal y de la tasa efectiva correspondiente.

Para calcular el ISR que podría obtenerse de los trabajadores informales, se excluye a los individuos que no reportan ingresos o reportan ingresos cero, así el número de trabajadores que podrían ser fuente de recaudación se reduce a 11.3 millones. El siguiente paso es aplicar a cada individuo en la muestra la tasa de impuesto, el subsidio y el crédito al salario correspondiente.

En el cuadro 2 se presenta la distribución de trabajadores por rango de ingreso mensual, considerando los rangos que aparecen en las tablas de las tasas de impuesto marginal en la ley del ISR para personas físicas del 2003. Como se puede apreciar, hay dos puntos importantes que explican un bajo potencial recaudatorio en el sector informal por concepto de ISR. Por un lado, la mayor parte de los individuos en el sector informal tiene ingresos bajos. Por otro, el ISR es un impuesto progresivo. Es decir, las tasas marginales son bajas al principio y se incrementan conforme sube el ingreso del contribuyente.

Cuadro 2

Distribución de trabajadores informales por rango de ingreso mensual y tasa de impuesto marginal correspondiente

Mínimo	Máximo	Número	Porcentaje del total	Tasa marginal de ISR
0.01	439.19	519 248	4.6	3%
439.2	3 727.68	8 490 082	74.8	10%
3 727.69	6 551.06	1 376 208	12.1	17%
6 551.07	7 615.32	169 322	1.5	25%
7 615.33	9 117.62	193 346	1.7	32%
9 117.63	18 388.92	460 209	4.1	33%
18 388.93		145 686	1.3	34%

Fuente: Chapa, Flores y Valero (2003).

La mayor parte de los trabajadores del sector informal, en caso de ser formalizados, enfrentarían tasas marginales de 3 o 10%. Una vez que se considera que hay un subsidio y un crédito al salario, estos trabajadores terminarían recibiendo y no aportando recursos al fisco. En realidad, poco menos del 20% de los trabajadores informales sería una fuente potencial de recursos por concepto de ISR. Así, cuando se considera a todo el conjunto de trabajadores informales, la formalización costaría al fisco 0.1% del PIB. Los resultados sugieren que la formalización podría ser fuente de recaudación fiscal solamente si se hace de manera selectiva o se modifica la ley del ISR.

El IVA ofrece un mayor potencial recaudatorio que el ISR. En Chapa, Flores y Valero (2003) se calculó una tasa efectiva del IVA aplicable al valor agregado total del sector informal que se aproxima a 7.62%. Por otra parte, se estimó que el valor agregado del sector informal en el mismo año es de 441 642 millones de pesos. Considerando la tasa efectiva mencionada anteriormente, el sector informal tendría un potencial recaudatorio equivalente a 0.52% del PIB por concepto de IVA.

Si se considera que la mayor parte de la recaudación potencial del sector informal sería la suma de ISR e IVA, la recaudación potencial del sector informal sería 0.42% del PIB. La cifra es sumamente baja cuando se compara con los 10 puntos porcentuales que genera el sector formal por concepto de los mismos impuestos. Sin embargo, el esfuerzo del fisco sería considerable pues se trata de incorporar al sector formal a un número de personas equiparable al existente.

El combate a la informalidad

Schneider y Enste (2000) señalan que hay diversas razones por las cuales resulta conveniente erradicar la informalidad. La informalidad erosiona la base tributaria, incentivando a que las autoridades compensen esta carencia con tasas impositivas elevadas y generando una mayor carga en el sector

formal. En particular, es preocupante que haya ciertas actividades donde compiten formales e informales y que, con el paso del tiempo, el sector informal pueda desplazar al sector formal.

En algunos países es evidente que el sector informal tiende a desplazar al sector formal. Por ejemplo, Gasparini (2002) encuentra para el caso de Argentina que, a pesar de los grandes cambios en la estructura del empleo entre 1980 y 1998, el crecimiento en la informalidad no se debe a estos cambios en la estructura del empleo sino a la creciente propensión a evadir los impuestos del trabajo en todos los grupos socioeconómicos que estudió.

Hay ramas de actividad en que el trabajo informal ha desplazado al sector formal, como la venta de alimentos en la vía pública. En las encuestas de empleo ya casi no se encuentran observaciones correspondientes a individuos que lleven a cabo esta actividad dentro de la formalidad. Contrario a lo que pueda pensarse, especialmente cuando se considera que en algunos países de América Latina la palabra informal se usa como sinónimo de vendedor ambulante, las actividades en la vía pública no son informales por definición. Sin embargo, es difícil que un vendedor de alimentos en la vía pública pueda sobrevivir con competidores que ofrecen el mismo producto pero no pagan impuestos, seguro social, etc.

En algunas actividades como los servicios profesionales y los servicios de reparación, los ingresos que reciben los trabajadores que permanecen en la informalidad son mayores que los que perciben los formales. Estas comparaciones se hacen controlando los efectos que tienen la escolaridad, el sexo y la experiencia laboral. Es decir, cuando se compara a individuos formales e informales con características similares, se encuentra que ganan más los informales. Estas diferencias en salarios hacen que existan mayores movimientos de la formalidad hacia la informalidad. El fenómeno ha sido estudiado a nivel internacional. Entre otras cosas, Marcouiller, Ruiz y Woodruff (1997), encuentran que aunque en países como Perú y El Salvador existe un premio salarial por trabajar en el sector formal, en el caso de México el premio es para los que trabajan en el informal. Por otra parte, Maloney (1999) demuestra, para el caso de México, que los mercados de trabajo no están segmentados. En otras palabras, que no hay diferencias de salario entre los sectores.

Hay actividades que también son comunes en el sector informal, como el comercio al por menor, la construcción residencial y los servicios de taxis, donde los trabajadores formales tienen ingresos más altos en promedio que los informales. Si bien es posible que no sea atractivo para el trabajador moverse de la formalidad a la informalidad, es importante combatir la informalidad porque los costos que enfrentan las empresas que emplean trabajo informal en este sector son menores que los que enfrentan las empresas que contratan trabajo formal y, por lo tanto, la competencia reducirá los márgenes de utilidad en el sector formal.

Marcouiller y Young (1995) explican que la actividad económica se beneficia de un orden social y legal que se encarga de proteger los derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos. El encargado de mantener este orden es el gobierno y para su sostenimiento requiere de los impuestos que pagan los ciudadanos. El sector informal, que se abstiene de pagar impuestos, se priva también de

realizar sus actividades bajo el amparo del orden citado. Así, este sector tiene que recurrir a otras alternativas como la confrontación física, las amenazas o la formación de una reputación para hacer cumplir sus acuerdos. Este tipo de acciones generan un costo para la sociedad. Si se considera que el orden es un bien público, es más eficiente que sea el gobierno quien provea este bien en lugar de que cada particular tenga que hacerlo.

Por otra parte, Schneider y Enste (2000) también señalan que no es fácil medir la actividad informal. Por ello, las decisiones de política económica se toman con base en los indicadores de la economía formal. Así, cuando pierde peso la economía formal se torna más difícil conocer el comportamiento de la economía y tomar decisiones adecuadas. El crecimiento del sector informal hace que pierda efectividad la política económica que, entre otras cosas, tiene por objeto brindar estabilidad y certidumbre.

Es preciso señalar que existen costos asociados con el combate de la informalidad. El mercado laboral, que se compone tanto del sector formal como del informal, brinda oportunidades de trabajo a individuos con diversas características. Si con el combate al sector informal se puede proteger al sector formal y obtener mayores recursos para el Estado, se debe esperar también que hay un reacomodo en el mercado laboral. Algunos de los trabajadores desplazados del sector informal buscarán y encontrarán acomodo en el sector formal, otros en la economía subterránea realizando actividades en algunos casos ilícitas y otros quedarán desempleados.

Una forma de combatir la informalidad es reducir los costos económicos de estar en la formalidad. Por ejemplo, reducir los requisitos para registrar una empresa y para cerrarla, las dificultades en el llenado de formas fiscales o de registros ante dependencias oficiales. Las empresas formales enfrentan una serie de costos de transacción que motivan que las microempresas busquen evitarlos aprovechando la dificultad del gobierno para detectarlas dado que su tamaño es pequeño. Además, hay otros costos asociados con las leyes laborales, como asegurar y despedir a los trabajadores. Para combatir la informalidad es necesario una verdadera reforma laboral que permita trasladar los costos de las empresas que brindan empleo a la sociedad, a través de un seguro de desempleo y derechos generalizados a la seguridad social.

Hay estudios que muestran la conveniencia de tomar este tipo de medidas. Por ejemplo, Heckman y Pages (2000) encuentran que la regulación para dar seguridad en el trabajo genera menor empleo e incrementa la desigualdad en un estudio para América Latina donde se incluye el caso de México. En otros países del continente, que se encuentran en condiciones de desarrollo parecidas, se ha señalado la importancia de tener mercados de trabajo flexibles. Por ejemplo, en el trabajo de Riveros (2005) se considera importante buscar una mayor flexibilización del mercado laboral chileno para poder reasignar a los trabajadores entre ocupaciones, empresas y sectores.

Conclusiones

Aunque hay diversas definiciones de informalidad, resulta apropiado ligar la definición con la metodología que se emplea para medirla. Así, se puede distinguir a la economía subterránea que resulta de los métodos indirectos de medición y la economía informal que se mide empleando métodos directos. La primera es apropiada en una fase de diagnóstico donde se requiere estimar el tamaño de este sector en el corto plazo y hacer comparaciones internacionales. La segunda es más apropiada para estudiar con detalle las características de quienes integran el sector informal y hacer estimaciones de su potencial recaudatorio.

La evidencia internacional señala que la informalidad prevalece en las economías poco desarrolladas. En los países desarrollados como Estados Unidos, que tienen un producto por habitante elevado, seguros de desempleo, controles fiscales más simples pero estrictos y amplias facilidades para el registro de empresas y trabajadores, las economías subterráneas suelen ser pequeñas.

De manera sumaria, la definición que usualmente se emplea para estudiar la informalidad en México toma en cuenta dos criterios relacionados con la empresa o los trabajadores: la ausencia de registro ante el IMSS, ISSSTE o algún tipo de seguridad social, y el tamaño en términos de trabajadores que tiene la empresa. Así, se clasifica a un trabajador o a una empresa como informal porque no cuenta con registro ante las instituciones de seguridad social y en el lugar de trabajo hay pocas personas.

Las estimaciones más recientes que se han hecho en la economía de México, señalan que casi la mitad de la población activa en el mercado laboral se encuentra en el sector informal. Sin embargo, la mayor parte de estos individuos tienen baja escolaridad en relación con los individuos que se encuentran en el sector formal y, consecuentemente, una pobre remuneración económica. Considerando la naturaleza progresiva del ISR, el sector informal tendría una contribución prácticamente nula e incluso podría generar un costo por concepto de este impuesto en caso de ser formalizado. Por otra parte, debido a la magnitud que tiene el sector informal se puede esperar que un impuesto como el IVA, cuya tasa no depende de los niveles de ingreso que tengan los individuos, si permita incrementar la recaudación de manera importante.

Es conveniente enfatizar que hay razones adicionales a la obtención de mayores ingresos tributarios por las cuales es importante reducir la informalidad. Por principio de cuentas, la informalidad erosiona la base tributaria generando una carga injustamente elevada sobre el sector formal. Además, en ciertas actividades la informalidad se presenta como competencia y desplaza al sector formal. Finalmente, las decisiones de política económica se toman con base en los indicadores de la economía formal. En la medida que la economía formal pierde peso se torna más difícil conocer el comportamiento de la economía y tomar decisiones adecuadas.

Si bien es deseable que la economía formal gane mayor peso, tanto en términos de empleo como de valor agregado, el combate a la informalidad implica pagar algunos costos. El sector informal es un refugio para las personas poco preparadas o que por su edad, ya sea extrema juventud o

vejez, encuentran dificultad para conseguir empleo formal. El valor agregado que generan estas personas puede ser inferior al salario mínimo y los costos asociados con el empleo formal como la seguridad social y otras prestaciones de ley. Estas personas no encontrarían cabida en el sector formal y quedarían desempleadas.

Una forma de combatir la informalidad es reducir los costos económicos asociados con la formalidad. Como en los países desarrollados, es necesario reducir los requisitos para registrar y cerrar empresas, así como la complejidad para registrarse ante las dependencias oficiales. Las empresas formales enfrentan una serie de costos de transacción que motivan que las microempresas busquen evitarlos aprovechando la dificultad del gobierno para detectarlas dado que su tamaño es pequeño. Además, hay otros costos asociados con las leyes laborales, como asegurar y despedir a los trabajadores. Para combatir la informalidad es necesario una verdadera reforma laboral que permita trasladar los costos de las empresas que brindan empleo a la sociedad, a través de un seguro de desempleo y derechos generalizados a la seguridad social.

Bibliografía

- Banerjee, Biswajit, 1983, "The Role of the Informal Sector in the Migration Process: A Test of Probabilistic Migration Models and Labour Market Segmentation for India", *Oxford Economic Papers*, vol. 35, núm. 3, pp. 399-422.
- Chapa, Joana, Daniel Flores y Jorge Valero, 2003, "Tamaño del Sector Informal y su Potencial Recaudatorio"; Universidad Autónoma de Nuevo León, Estudio de evasión fiscal publicado en la página del Servicio de Administración Tributaria (SAT). [Internet: <http://www.sat.gob.mx>].
- Gasparini, L. C., 2002, "Microeconometric Decompositions of Aggregate Variables: an Application to Labour Informality in Argentina." *Applied Economics*, vol. 34, pp. 2257-66.
- Heckman, J. y Carmen Pages, 2000, "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets", National Bureau of Economic Research, Working Paper núm. 7773.
- Maloney, W.F., 1999, "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico", *The World Bank Economic Review*, vol. 13, núm. 2, pp. 275-302.
- Marcouiller, Douglas, Verónica Ruiz de Castilla y Christopher Woodruff, 1997, "Formal Measures of the Informal-Sector Wage Gap in Mexico, El Salvador, and Peru", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 45, núm. 2, pp. 367-392.
- y Leslie Young, 1995, "The Black Hole of Graft: The Predatory State and the Informal Economy", *American Economic Review*, vol. 85, núm. 3, pp. 630-646.
- Riveros, Luis A., 2005, *Mis Ideales por la Educación y la Equidad*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Schneider, Friedrich, 2002a, "The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries". Discussion Paper Series IZA DP núm. 514.

- , 2002b, "Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World": trabajo presentado en el "Workshop of Australian National Tax Center" en Canberra. [Internet: http://rru.world-bank.org/Documents/~PapersLinks/informal_economy.pdf].
- y Dominik H. Enste, 2000, "Shadow Economies: Sizes, Causes, and Consequences" *Journal of Economic Literature*, vol. 38, núm. 1, pp. 77-114.
- Todaro, Michael P., 1969, "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", *American Economic Review*, vol. 59, núm. 1, pp. 139-48.



Tercera sección
El combate a la evasión fiscal



Reforma fiscal o combate a la evasión en México

*Eudoxio Morales Flores**

La evasión fiscal en México

En México, la reforma fiscal se encuentra en una encrucijada: o crea y aumenta más impuestos, o bien, se combate la evasión y elusión fiscal, se simplifica, y se vuelve más eficiente el cobro de los mismos. México tiene una de las más altas conductas de evasión y elusión fiscal en el mundo, como se tratará de demostrar en este ensayo. Esto ha traído, como consecuencia, el problema estructural de la falta de recursos fiscales que ha sido compensado con los altos precios internacionales del petróleo, que no han fomentado el crecimiento de la economía para crear infraestructura pública que ayude al crecimiento y desarrollo de mercados, y disminuya la evasión y elusión fiscal, para que la política fiscal se convierta en un instrumento real de política económica, que ayude a disminuir la pobreza de este país, que aun suman millones de habitantes.

Cualquier reforma fiscal que se plantee en México, tendría que ver más con el combate *a la evasión y elusión fiscal*, que a incrementar o valorar más impuestos a medicinas y alimentos. Algo que me queda muy claro es el hecho de que el presidente Vicente Fox, no fue capaz durante su sexenio, de impulsar una reforma fiscal de fondo, que combatiese la evasión fiscal en este país, que sólo en el año 2006 llegó a cifras alarmantes de 74.74%, equivalente en términos de montos a 1 474 993.90 millones de pesos, según cálculo hecho con respecto a la ley de ingresos del 2006.

Durante este sexenio, el Ejecutivo culpó de manera reiterada al Poder Legislativo de no haber aprobado la ya "famosa" reforma fiscal. Dicho de otra manera, se puede decir que la alternancia política en este país, no fue capaz de lograr los *consensos necesarios y la voluntad política*, para conseguir mayores recursos por la vía tributaria o fiscal, ya que lo único que propuso el gobierno de Vicente Fox, era gravar medicamentos y alimentos, asunto que no resolvía de fondo la falta de recursos fiscales, en cambio, sí agravaba los ingresos de los que menos ganan en este país; por otra parte tampoco permitió detonar la economía a mayores tasas de crecimiento del PIB, como lo había prome-

* Doctor en Finanzas Públicas; maestro en Economía Urbana Regional; licenciado en Economía; profesor investigador titular de la Facultad de Economía de la BUAP.

tido en campaña el gobierno del presidente Vicente Fox. Por el contrario, el PIB se mantuvo en alrededor de 3% en promedio, muy por abajo del nivel prometido durante la campaña, hoy casi todos los candidatos, prometen y hablan de una "reforma hacendaria", es decir, una reforma, que tiene que ver más con el tipo de recaudación tributaria, pero no con la forma de cómo repartir o gastar eso que recauda o se ingresa por la vía de impuestos, el problema de este país, no sólo es de ingresos, sino también de cómo se gastan —egresos— los dineros públicos, es decir, una reforma fiscal integral que contemple los ingresos, egresos, la deuda pública, pero además, que contemple el problema del combate a la evasión .

Todo Estado necesita recursos públicos suficientes, para que funcionen sus políticas expresadas, en políticas fiscales, económicas y sociales. Todo Estado, deben buscar equilibrios de mercados regionales, distribuir mejor el presupuesto, vía gasto a nivel nacional, regional y municipal, para buscar una recaudación más eficiente y eficaz que se traduzca en un mejor manejo del presupuesto público.

En este sentido, el Estado debe buscar el funcionamiento de los mercados con base en una política social, con rostro humano, que se preocupe y ocupe más de los que menos tienen, lo cual implica en primer lugar, unas finanzas públicas sanas, no petrolizadas, con alto contenido social, con base en una reforma fiscal a fondo, que combata la evasión y elusión fiscal, la cultura del no pago, la devolución de impuestos.

De acuerdo con datos del Sistema de Administración Tributaria,¹ en el 2005 existían alrededor de 622 mil personas morales y ocho millones 235 mil personas físicas. El 80 por ciento restante de los contribuyentes² paga nada o muy poco, pero además lo hacen mal y de malas, por el servicio que da el SAT, a pesar de que la dependencia, presume de estar certificado por ISO 9001-2000, sus procedimientos administrativos siguen siendo complejos, lentos, burocráticos y costosos; y lo peor, es que la evasión fiscal sigue aumentando a pesar de dicha modernización.

El SAT, como organismo encargado de cobrar los impuestos a los contribuyentes en México es altamente oneroso, ya que tiene una plantilla de 32 800 empleados, para atender el pago de menos de 20 millones de contribuyentes, y su operatividad cuesta alrededor de 9 340 millones cada año.³ En

¹ El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias; su misión es recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno.

² Para el diputado del Partido Revolucionario Institucional, integrante de la Comisión de Hacienda, José Luis Flores, ese 20% de mexicanos, "los que tenemos que pagar impuestos porque nos lo descuentan de nuestro cheque quincenal, esos están sosteniendo al país y son los menos" ver : <http://www.contactopyme.gob.mx>

³ "Recae carga fiscal del país en 20% de contribuyentes", ver página electrónica: <http://www.contactopyme.gob.mx/default.asp?gpo=5&lenguaje=0&t=108&user=0¬icia=2551>

los Estados Unidos, de 360 millones de habitantes, cerca de 200 millones pagan impuestos, y el equivalente al SAT mexicano es de sólo 7 500 trabajadores.

Nuestro sistema tributario recaudó el año 2005, alrededor de 345 mil millones de pesos de ISR, del cual sólo 20% de los contribuyentes aportó 276 mil millones de pesos; es decir, cada empleado que SAT atendió a 20% de la población, y recaudó poco más de 42 millones de pesos. Dicho de otra manera, hay que señalar que 80% de los empleados del SAT sólo recaudaron 69 mil millones de pesos, es decir cada uno de ellos recaudó apenas, 2 millones 623 mil pesos. Sin duda, poca productividad fiscal satisfactoria.

Ante tal situación caótica, los integrantes de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados piden impulsar un régimen que simplifique los trámites para pagar impuestos⁴ con el fin de aumentar la recaudación y evitar la evasión fiscal.

Según datos de finales del 2005 en los medios de comunicación, México es el peor recaudador de impuestos entre los 30 países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), coincide con Moody's, quien señala que "el desempeño de México en la captación tributaria con relación al tamaño de su economía y su recaudación de Impuesto Sobre la Renta es de los más bajo"⁵ en el mundo, también México, cayó de la novena economía del mundo, a la catorceava, según datos de la propia (OCDE) que publicó el periódico *Reforma*.

Lo anterior es resultado del entorno actual internacional, la falta de una política de Estado, en la parte económica y social, que no es el más alentador, quizá propiciado por factores externos, como la recesión en la actividad económica de nuestro principal socio comercial y déficit fiscal que viene arrastrando este país. Aunque mucho se debe también, a que en México no se han dado las reformas estructurales que el país requiere, entre ellas la fiscal, donde México cada vez pierde mayor competitividad fiscal a nivel internacional.

Como una estrategia para el incremento de la competitividad fiscal, a nivel internacional se ha ido disminuyendo "el ISR de 40 por ciento en el 2001 a 29% en el presente año, y a 28% en el 2007"⁶ aun cuando esta disminución pudiese tener en costo en el corto plazo reflejado en un impacto, en la recaudación negativa, no se duda que en el mediano plazo, se colocaría al país en una posición altamente competitiva a escala mundial según esperan las autoridades hacendarias, retomando las experiencias de otros países en donde se ha aplicado la misma estrategia fiscal, como el caso de China.

Pasando al punto central del tema de este trabajo, tenemos que al realizar el cálculo de la evasión fiscal para este año del 2006, en función de la ley de ingresos; apoyándonos en trabajos realizados por investigadores del Colegio de México, se calcula un porcentaje de 77 % de evasión fiscal del

⁴ Propuesta de los integrantes de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados piden impulsar un régimen que simplifique los trámites para pagar impuestos con el fin de aumentar la recaudación fiscal.

⁵ *El Financiero*, 13 de noviembre del 2003, pp. 1, 3.

⁶ *El Financiero*, 31 de octubre del 2005, p. 12.

Impuesto Sobre la Renta (ISR)⁷ considerado éste como un impuesto directo, que grava fundamentalmente los ingresos.

Por otra parte, investigadores del Colegio de la Frontera Norte,⁸ calculan que la evasión fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA), es de 40%, entendido éste, como el impuesto indirecto que grava fundamentalmente al consumo de las familias.

La suma de la evasión fiscal de ambos impuestos nos arroja un porcentaje de evasión fiscal de 77% traducida en términos de montos de 1 255 178.679 millones de pesos.

Estos datos revelan que no se puede pensar en reformas estructurales que México necesita para lograr su crecimiento y desarrollo sostenido, como lo demanda el país en estos tiempos modernos, sin el combate real y de fondo a la evasión y elusión fiscal, y esto sólo puede lograrse aplicando el Estado de derecho.

Otro efecto de la evasión es la corrupción y la desigualdad que se produce en la distribución de la carga tributaria, al reducirse la cantidad de contribuyentes cautivos, lo cual determina que además de gravar a un número pequeño de personas, se distribuya de manera distinta y más costosa a los que menos ganan.

En este país, pagan más impuestos, los que menos ganan, hay una carga impositiva regresiva.

La reforma fiscal, debe hacerse, no con base en el incremento de tasas impositivas o la creación de nuevos impuestos —medicamentos y alimentos— sino fundamentalmente, en que el SAT sea más eficiente en el cobro de los mismos y en incrementar la base de contribuyentes, desburocratizar el pago de los mismos, y transparentar realmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, la transparencia y la rendición de cuentas⁹ debe ser algo cotidiano de este país, en manos de la sociedad civil.

Estos principios, deben ser una obligatoriedad cotidiana, la opacidad debe desaparecer dentro del sistema tributario, para disminuir realmente la evasión fiscal en México, esta es una necesidad impostergable. En el caso de México, dice Chávez Presa experto en estos temas, que "la discusión nacional en los siguientes años girará en torno a la forma de construir un gobierno más transparente y responsable, capaz de ofrecer resultados positivos a la sociedad"¹⁰ de los dineros públicos.

Bajo estas premisas, los ingresos, el presupuesto público, debe buscar los principios sociales, antes que el propio equilibrio del mercado o los modelos econométricos clásicos, que no deberán ser más que instrumentos de análisis de política económica y fiscal que ayuden a una mejor toma de políticas públicas.

⁷ El pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de los ingresos por salarios (capítulo 1, título IV, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, LISR) es la contribución de los trabajadores sujetos a una relación laboral de subordinación o dependencia respecto a un patrón, que reciben sueldos, salarios y percepciones asimiladas. La modalidad particular de este impuesto es que lo causan los trabajadores, pero es retenido por el patrón y después es entregado por éste a la autoridad fiscal.

⁸ Cfr. página del SAT, apartado de transparencia.

⁹ Chávez Presa, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno*, FCE, México, 2002, p. 9.

¹⁰ *Idem*.

También es fundamental tener claro que un buen sistema tributario debe aspirar a los *principios de equidad, neutralidad, justicia, eficiencia, mínimos costos administrativos* y facilidad para ejecutar la política fiscal.

La ausencia de estas premisas y principios ha evitado el fortalecimiento de los ingresos y provoca el endeudamiento del país en el sexenio "en 3.2 billones de pesos; 40 % del PIB"¹¹ esto significa que de cada peso generado por la economía nacional 40 centavos se encuentran ya comprometidos con el pago de la deuda pública, por ello se ha fortalecido la evasión fiscal,¹² y petrolizado las finanzas públicas, convirtiendo esto en un problema estructural de las finanzas públicas en México.

En los últimos años en México, ante la falta de reformas estructurales, que ayuden a mejorar la recaudación fiscal e incrementar la base de contribuyentes, la falta de consensos políticos, en el Congreso de la Unión, y de los partidos políticos, se ha traducido en petrolizar los recursos fiscales de la economía, en la baja del crecimiento del PIB, y en un crecimiento de endeudamiento interno.

Con la finalidad de redefinir y precisar el papel del Estado en la economía e impulsar el crecimiento económico basado en una mayor participación, en una mejor recaudación de los ingresos, pero sobre todo en el abatimiento de la evasión fiscal, México obtendría, en sólo de dos impuestos (el ISR e IVA), ingresos adicionales en cerca de 75% durante el 2006, además de los ingresos de Pemex que el año pasado ascendieron alrededor de 36% del total de ingresos nacionales, y con ellos se inhibiría la petrolización de los recursos fiscales.

Recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) informó que nuestro país encabeza el *top ten* de las 15 naciones con mayores pérdidas fiscales, debido a la complejidad de su sistema tributario. Las pérdidas equivalen a 34.91% del producto interno bruto (PIB), debido a que en nuestro sistema hacendario predominan los regímenes fiscales especiales o preferenciales (tasas diferenciadas, exenciones, subsidios, créditos fiscales, condonaciones), que suelen tener un alto nivel de complejidad tributaria y dan cabida a la evasión y elusión.

En este sentido, se reconoce que el nuevo rol del gobierno, debe orientarse por un lado, a seguir generando las condiciones de estabilidad, confianza, certidumbre de las variables macroeconómicas de este país; y por el otro, que dicha estabilidad macroeconómica se vea reflejada en los bolsillos de los trabajadores, ése es el reto del próximo presidente de la República.

El desafío es encontrar el justo medio entre las metas macroeconómicas y la visión microeconómica. Éste es la responsabilidad de atender los grandes rezagos de la población, acumulados en las últimas décadas.

¹¹ *La Jornada*, México, 20 de abril del 2006, p. 3.

¹² *Código Fiscal de la Federación*, Artículo 108, "Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal".

La política tributaria por su parte, debe asegurar una fuente de ingresos sólida que coadyuve a mantener finanzas públicas sanas, pero como decíamos al principio de este trabajo, no en base a incrementar tasas impositivas o crear más impuestos, sino en incrementar la base de contribuyentes y ser más eficientes, simplificar el pago de los mismos, pero sobre todo en el combate a la evasión.

La idea es promover esquemas de igualdad de oportunidades por el lado de la oferta, pero también del lado de la demanda, para generar una sinergia de crecimiento y desarrollo de este país, en donde todo mundo ganemos y paguemos nuestros impuestos.

De acuerdo a la Ley de Ingresos. En el 2006, el total de los ingresos será alrededor de 1 973 500 millones de pesos, tal como se señala en el cuadro 1.

Cuadro 1

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006

	Evasión fiscal 2006	
ISR	374 923.50	23%
Evasión	1 255 178.67	77%
IVA	335 746.80	60%
Evasión	223 831.20	40%
Total evasión ISR+IVA=		1 479 009.87

Fuente: Ley de ingresos, 2006.

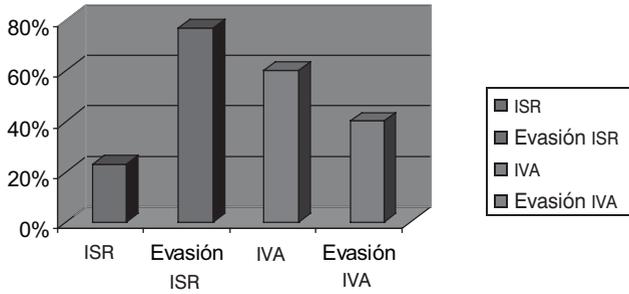
Sin embargo, la evasión fiscal con respecto este total, representaría 74.94% de este gran total, lo cual significa que se pierden grandes cantidades de recursos fiscales por la falta de una adecuada recaudación, y una soterrada evasión y elusión fiscal, tal como se muestra en la gráfica 1.

En el cuadro 1 se aprecia como la evasión fiscal representa una proporción enorme de lo que actualmente se recauda, tan sólo la evasión del ISR es mucho mayor que la recaudación y representa 77% del total de ISR. En cambio la evasión del IVA representa 40% del lo que se debería recaudar por este impuesto.

Por lo tanto como la evasión del ISR tiene un mayor impacto sobre los ingresos del gobierno, como a continuación se muestran en la gráfica 2, el gobierno se deja evadir más con ISR, que grava al ingreso a las empresas y menos al consumo.

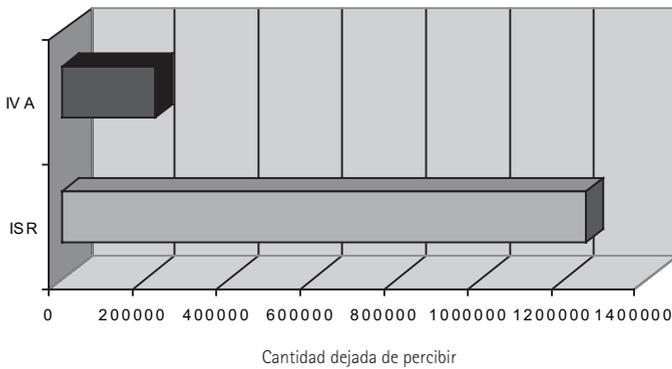
Si a los ingresos que recibirá el gobierno durante el 2006, le sumamos el total de la evasión fiscal del IVA e ISR nos daría como resultado una recaudación de 3 452 509.87 millones de pesos, sobre este total, la evasión fiscal representa 42.84%; es decir apenas un poco menos de la mitad, lo cual significa que el gobierno está dejando de recibir un gran proporción de impuestos que bien podría ayudar a mejorar la finanzas públicas y a destinar mayores recursos para el crecimiento y desarrollo del país.

Gráfica 1
Evasión fiscal



Fuente: elaboración propia a partir de la Ley de Ingresos, 2006.

Gráfica 2
Evasión fiscal



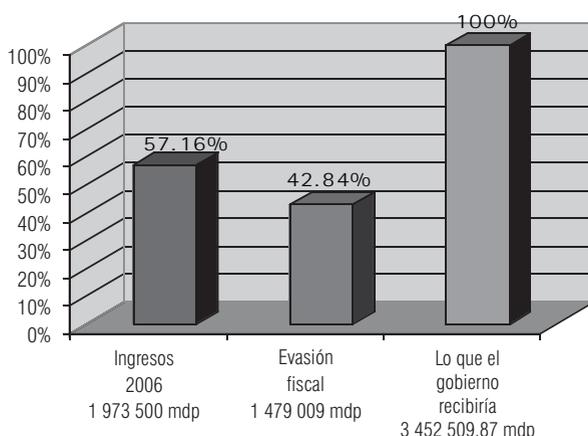
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Ley de Ingresos, 2006.

Como se acaba de demostrar, el gobierno federal recibiría alrededor de 3 452 509.87 millones de pesos, si hubiera una tasa de cero evasión fiscal y se aplicase el Estado de derecho, estos recursos ascenderían alrededor de 74.94% de más en sólo estos dos impuestos (ISR e IVA), de los que actualmente recibe. Estos datos nos demuestran lo grave del problema de la evasión y elusión fiscal, así como la economía informal, que no paga impuestos.

En la gráfica 3, se puede apreciar mejor la cantidad de dinero que no ingresa al gobierno a causa de la evasión fiscal.

Gráfica 3

Ingresos que el gobierno recibiría si no hubiera evasión fiscal



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Ley de Ingresos, 2006.

Nuevamente es notorio cómo el problema de la evasión fiscal debe de ser una prioridad del gobierno entrante, ya que hay una enorme cantidad de ingresos que se dejan de percibir y que por tanto, el gobierno deja de utilizar para el beneficio de la sociedad por la vía del gasto, claro sin dejar de mencionar, la rendición, transparencia y buen uso que se le debe de dar a los dineros públicos.

La situación obliga a pensar en proponer soluciones para combatir este grave problema, que en parte, es provocado por el complejo del sistema fiscal, por los largos y costosos trámites para el contribuyente, por la corrupción, lo cual implica, que el SAT se proponga al menos incrementar en 10 puntos la recaudación con respecto al PIB.

Un tema que vale la pena señalar, aunque sea de manera tangencial, es el que se ha planteado en relación a algunos sectores empresariales que son beneficiarios de facilidades en las exenciones fiscales, o en las devoluciones en otros casos, como el caso de alimentos, o bien por la eliminación de impuestos derivados de Tratados de Libre Comercio; o en relación a algunos casos, en la esfera financiera, en que no se pagan impuestos, como por ejemplo la venta de Banamex y Bancomer.

En estos casos la elusión y la ineficiencia gubernamental para el cobro y la devolución de los impuestos a las grandes empresas corporativas, debido a la pérdida de juicios por demandas interpuestas por tales empresas con apoyo de despachos que trafican con el influyentismo, hace más grave el problema de la evasión fiscal.

En los últimos meses, se ha discutido en el Congreso de la Unión la posibilidad de gravar los depósitos superiores a 50 mil pesos, otros plantean que el monto debe ser superior a los 200 mil pesos. La discusión de fondo radica en que el cobro de impuestos a estas cantidades, tendría el pro-

pósito de registrar a quienes actualmente no sean contribuyentes, pero éstos son remedios paliativos que en nada resuelven el problema de fondo.

La evasión fiscal en otros países

En un estudio comparativo, de acuerdo a datos proporcionados por el Congreso de la Unión en su página de internet, se advierte que la evasión fiscal no es menos crítica en otros países, en la medida en que ha estrechado la base tributaria de diversas naciones de manera significativa.

"El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bastante bajo en México [...] Es evidente que falta mucho por hacer, cuando se observa que el padrón de causantes de personas físicas asciende a 5.5 millones, cuando la población económicamente activa supera los 34 millones de personas, de un total de 105 millones de habitantes de este país. Asimismo, basta contrastar el número de empresas cautivas que tiene registrada la SHCP que es de alrededor de 550 mil, mientras que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) reporta en los Censos Económicos que el país cuenta con dos millones de establecimientos registrados que realizan actividades económicas".

Revisando datos históricos, que en poco o nada han cambiado en la actualidad nos encontramos que México tiene una tasa de recaudación tributaria baja con respecto a los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN):

- Canadá (1995) 36.0
- Estados Unidos (1997) 27.5

También se advierte que México tiene una recaudación inferior con respecto a los países de América Latina, con similitudes en el tamaño de sus respectivas economías:

- Brasil (1994) 29.3
- Argentina (1997) 21.1
- Chile (1998) 20.8

Cabe mencionar que en estos países, ha ido aumentando su recaudación fiscal con respecto al PIB, mientras que en México esta recaudación fiscal se ha venido cayendo a costa de incrementar los ingresos a cambio de la venta del crudo que el año pasado representó 35.96% de los ingresos totales que tuvo México durante el 2005 y que este año de 2006 se sitúa, alrededor de 76 dólares el precio del barril, sin estos recursos adicionales el déficit fiscal de este país ya hubiese hecho crisis. Por ello, el problema es de forma y de fondo:

- Por un lado de forma, porque se requiere de mayores recursos que permitan hacer más eficiente la economía nacional y el funcionamiento de los mercados y de sus regiones y se necesita un marco legal adecuado con el contexto internacional, que norme el buen desempeño de las instituciones incluyendo los tres poderes del Estado;
- Por otro lado, de fondo, porque más que reformar el sector fiscal no sólo debe buscar que suban los impuestos (IVA o ISR), el primero castiga el consumo, además de que no puede seguir soportando mayor carga fiscal a los que más pagan impuestos en este país, pero también los que menos ganan, el incremento del ISR hace menos competitivo en el ámbito internacional las inversiones, el problema de fondo es *la evasión fiscal* que es de la más alta en el mundo.

Datos recientes de la revista *Expansión* dicen que "diariamente cierran diez empresas, de las cuales sólo una quiebra fiscalmente y las otras nueve se van a la economía informal", es decir, a no pagar impuestos; en este país nadie quieren pagar impuestos, por el alto grado de corrupción que existe.

Principios de una reforma fiscal integral en México

Uno de los aspectos principales sobre los que he insistido reiteradamente, es considerar una simplificación de la estructura tributaria, como eje central de una reforma fiscal, la cual puede resultar provechosa debido a tres razones:

- *Primero*: los sistemas fiscales que prevén exenciones, no son transparentes, se deja a la discrecionalidad del funcionario del SAT y pueden incentivar conductas de corrupción y búsqueda de rentas de algunos causantes. Mientras esto beneficia a algunos, reduce los ingresos y pone un mayor peso en el resto de los contribuyentes que no pueden eludir el pago de las contribuciones, que en su gran mayoría son los que menos ganan.
- *Segundo*: tales sistemas pueden proveer oportunidades significativas para la corrupción, la poca transparencia y la nula rendición de cuentas a la sociedad civil; hace baja la recaudación fiscal.
- *Tercero*: los sistemas complejos y burocráticos incrementan los costos en que incurre la administración tributaria para supervisar el pago correcto de los impuestos. Simplificar el sistema fiscal es especialmente útil cuando la capacidad administrativa está limitada o el control de la corrupción es débil o la opacidad es alta.

En este contexto resultaría positivo el establecimiento de una sola tasa impositiva de impuesto¹³ por el lado de la oferta y de la demanda y la eliminación de las exenciones y subsidios para sustituirlos por un solo nivel general de exención del impuesto.

Los impuestos deben financiar sólo aquello que la sociedad ha sancionado a través de sus procesos e instituciones de decisión; éste debe ser lo más reducido posible y ejercido con la máxima eficiencia.

Por lo tanto la reforma fiscal en México, en el marco de la encrucijada que se planteó como reflexión inicial de este trabajo, debe estar orientada a combatir la evasión fiscal, mediante un sistema tributario que sea:

- *Sencillo*: el pago de impuestos debe estar regido por pocas reglas, procedimientos y trámites.
- *Perdurable*: las reglas tributarias en lo posible deben permanecer inalterables en el tiempo y en el espacio. Los cambios constantes impiden que los contribuyentes puedan conocer sus obligaciones y los procedimientos para cumplirlas. Un sistema tributario estable en el tiempo es un primer requisito para facilitar los actos de tributación y mejorar la seguridad jurídica y permanente de los causantes.
- *Equitativa y proporcional*: la carga tributaria debe ser distribuida entre los causantes en proporción a la parte de su ingreso que destinan a la satisfacción inmediata de necesidades por encima de las básicas. Este criterio supone por una parte extraer del cálculo de impuestos los recursos que cada familia necesita para su mantenimiento esencial. Por la otra implica favorecer a los individuos que se inclinan por ahorrar e invertir respecto de los que prefieren el consumo actual. La equidad y proporcionalidad impositiva en México por lo tanto, debe quedar en relación directa con la inclinación de los contribuyentes para adelantar la satisfacción de necesidades por arriba de las básicas.
- *General*: la carga impositiva idealmente debe ser soportada por toda la población en posibilidades de trabajar. En la práctica es indispensable reconocer la debilidad económica de sectores y regiones de la sociedad. Sin embargo, los mecanismos para liberarlos de dicha carga deben ser tales, que lejos de motivarlos a permanecer real o ficticiamente en ese Estado, los estimule a superar tal debilidad y sumarse así a los que contribuyen al erario público. Un sistema tributario de aplicación general promueve que los ciudadanos y las

¹³ En otros países ya existe este tipo de "impuesto uniforme de 15% de Hong Kong" que es un impuesto opcional. Hong Kong tiene una complicada "versión larga" del sistema de impuestos, pero no muchos saben que existe porque casi todos los trabajadores favorecen el impuesto uniforme. Similarmente, los ingresos netos de impuestos de Rusia han aumentado por más de 80% tan sólo tres años después de que dejó atrás sus tres niveles de cobro de impuestos y su tasa tope de 30% y adoptó su impuesto uniforme de 13%. Véase a "Stephen Moore es presidente del Free Enterprise Fund y es Académico Titular de Cato Institute propulsora del Impuesto Uniforme de la Libertad", en página electrónica <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2005-07-22.html>

regiones desarrollen sus actividades económicas en la formalidad, pero sobre todo que sean promotores de su propio desarrollo económico, político y social.

- *Competitivo*: la carga fiscal que determine el sistema tributario debe mantenerse por debajo de los límites que pueden soportar los contribuyentes sin quedar en desventaja respecto de la situación en el extranjero. En otras palabras, las tasas impositivas deben ser tan bajas como lo permitan las circunstancias. Este criterio es válido tanto en la esfera de la producción como del consumo (es decir por el lado de la oferta y la demanda).

El sistema fiscal mexicano debe redistribuir las responsabilidades de recaudación y gasto hacia los diferentes niveles de gobierno. Esto supone diferenciar progresivamente las funciones del gobierno federal respecto de los estatales y municipales. Este principio es necesario para fortalecer las capacidades locales y regionales para promover su propio desarrollo y desde luego para promover sinergias en consonancia con las voluntades en los diferentes niveles de administración.

- *Ampliación de la base fiscal*: ampliar la base de contribuyentes del impuesto a fin de incrementar el número de personas que pueden aportar al fisco, distribuyendo la carga fiscal entre los diferentes segmentos de asalariados con capacidad de pagar el impuesto. Esto crea el incentivo para aumentar el cumplimiento voluntario y correcto en el pago de los impuestos, al hacer más equitativo el sistema fiscal.
- *Enfrentar la economía informal*: las microempresas en la economía informal es un tema difícil y sensible que necesita de una estrecha coordinación entre los tres niveles de gobierno.
- *Transparencia en el sistema fiscal*: dar mayor transparencia al sistema fiscal incentivaría el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes y les ayudaría a comprender en qué medida el sistema está reflejando sus preferencias. Para los grandes causantes que evaden impuestos se justifican acciones de obligatoriedad más vigorosas.
- *Promotor de la actividad económica*: las disposiciones para pagar impuestos deben estar diseñadas de tal forma que premie a los contribuyentes que –dentro de la legalidad– impulsan el desarrollo de las capacidades humanas, ahorran, crean empresas, invierten, generan empleo, innoven en productos y procesos, exporten y apliquen conocimientos científicos para mejorar la participación de los mercados.
- *Seguridad jurídica y combate a la elusión fiscal*: el contribuyente debe pagar impuestos con plena certidumbre de que sus cálculos están hechos conforme a lo dispuesto en la ley y de que los procedimientos y trámites se ajustan a los preceptos de la misma. Además, el contribuyente debe estar plenamente protegido contra actos de abuso o discrecionalidad de la autoridad responsable del cobro de las tributaciones. Esta certidumbre sólo es posible cuando el pago de impuestos está regido por disposiciones claramente enunciadas, sin contradicciones. También requiere que los códigos, leyes y reglamentos tributarios sean sencillos y permanentes y no se cambien cada año.

Reflexiones finales

El diagnóstico es claro, México debe impulsar una reforma fiscal estructural, si ataca de fondo la *evasión y elusión fiscal*. México no puede seguir endeudándose¹⁴ y petrolizando sus finanzas públicas, por ello es importante algunas acciones que podrían impulsar esta reforma, son las siguientes:

- Uso responsable de los dineros públicos en la aplicación de políticas públicas, mediante esquemas de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, el gobierno debe proporcionar más y mejores servicios a la población, como son educación, servicios de salud, seguridad pública, empleos, etcétera.
- Acabar con la corrupción interna del SAT que se manifiesta en la devolución de impuestos por tráfico de influencias, o bien por la elusión en el cobro de los mismos. El evasor procura justificarse frente a las acciones que realiza al margen de la ley. El exceso y desorden de las disposiciones de carácter fiscal, son motivos de confusión e incertidumbre estimulando a los contribuyentes a evadir.
- Ampliar por lo menos al doble la recaudación con respecto al PIB, ampliar la base de contribuyentes mediante la simplificación del pago de impuestos y el estímulo a la inversión, generación de empleos, a la investigación, así como a la educación.
- Motivar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, que incentiven la inversión y la generación de empleos, mediante exenciones a quienes podrían ser sujetos de impuestos a través de donaciones, herencias, venta de casas y automóviles, becas al desarrollo de la ciencia y la tecnología y en apoyo a las personas de la tercera edad con una sola propiedad.
- Incorporar al sector informal de la economía mediante estímulos crediticios o prestaciones sociales. Los altos niveles del comercio informal que existe en México¹⁵ y la no aplicación de las leyes, motiva el no pagar impuestos e incumplir con leyes fiscales. Para muchos contribuyentes, sale más barato contratar un despacho de abogados fiscalistas que lo defiende de las leyes a pagar impuestos.
- Eliminar los subsidios y devoluciones con el fin de incrementar la capacidad recaudatoria, y acabar con la corrupción interna del SAT.
- Incrementar la probabilidad de auditorías a los contribuyentes, como una herramienta para lograr la transparencia, en el cobro de impuestos.

¹⁴ Informe sobre "la situación de las finanzas públicas de la Secretaría de Hacienda reveló que la deuda neta del sector público ascendió a 3 billones 267 mil 848 millones de pesos", según datos publicados en *La Jornada*, 20 de abril del 2006, p. 3.

¹⁵ México se sitúa en los últimos lugares en cuanto a la informalidad en la que operan sus establecimientos de negocios, pues se sitúa en el lugar 67, en cuanto a la presencia del sector informal en la economía que tantas quejas ha provocado por parte del comercio establecido y sus representantes.

- Es necesario una auditoría fiscalizadora de parte de la sociedad civil, para abatir los índices de evasión y elusión fiscal. La corrupción obstaculiza el desarrollo al erosionar la confianza en las instituciones públicas. Distorsiona las decisiones de política macroeconómica, monetaria y financiera, lo cual afecta adversamente los ingresos públicos, desalienta la inversión privada, orienta de manera errónea el gasto del sector público y daña la credibilidad de los gobiernos, al socavar la confianza tanto de los contribuyentes como de los inversionistas privados extranjeros,
- Atacar de fondo los vacíos y lagunas jurídicas que se traducen en la falta de claridad de los textos como el *Código Fiscal de la Federación* con respecto al embargo precautorio violenta el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dudas en su interpretación y aplicación y que generan en muchos casos, incertidumbre de la norma tributaria, así como las misceláneas fiscales, mediante un Instituto multi e interdisciplinario de las finanzas públicas en México, que sea un órgano autónomo (tipo IFE) que analice y estudie los ingresos, egresos y deuda pública.

México ha logrado una transición política que poco a poco se va fortaleciendo, como se van fortaleciendo las instituciones que conforman el Estado mexicano. En este contexto, parece ser claro, que gane quien gane la Presidencia de la República en las elecciones del 2 de julio del 2006, la economía mexicana no sufrirá desequilibrios o cambios importantes, porque "están bien puestos los candados que mantienen la estabilidad macroeconómica", como lo ha señalado Larry David Rubin, vicepresidente de la American Chamber México (AmCham);¹⁶ pero sobre todo, el próximo presidente de México tiene el gran reto y la responsabilidad de impulsar una verdadera reforma fiscal integral, de fondo, con alto contenido social.

¹⁶ *El Financiero*, viernes 3 de febrero del 2006, sección economía, "Descarta AmCham desequilibrios en la economía mexicana en 2006", Ivette Saldaña.

Eudoxio Morales Flores

Ley de Ingresos de la Federación 2006			
Total Ley Ingresos 2006	1973500.00		
Concepto	Monto	Evasión fiscal 2006	Participación porcentual (respecto al gran total)
ISR	374 923.5	77%	19.00
IVA	335 746.8	40%	17.01
Pemex	260 364.0		13.19
CFE	176 820.5		8.96
Evasión fiscal 2006			
Concepto	Monto		
ISR	1 255 178.7		
IVA	223 831.2		
Monto de la evasión fiscal 2006	Σ \$ 1 479 009.9		
Ingresos públicos percibidos sin evasión fiscal 2006			
Concepto	Monto		Participación porcentual (respecto al gran total)
Total Ley Ingresos 2006	3 452 509.9		
ISR	1 630 102.2		47.21
IVA	559 578		16.21
Pemex	260 364.0		7.54
CFE	176 820.5		5.12
Impacto porcentual sobre el total de ingresos por evasión fiscal 2006			
Concepto	Monto	Porcentaje	
Total Ley Ingresos 2006	1 973 500.00	100	
Evasión total (iva+isr)	1 479 009.87	74.94	

Fuente: Elaboración propia, con base en *Ley de Ingresos de la Federación*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre del 2005.

Bibliografía

- Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2004, *Evasión Fiscal en México: El caso del IVA*. Elaborado por Fausto Hernández Trillo y Andrés Zamudio Carrillo, México, enero 2004. <http://www.sat.gob.mx/>
- Centro de Investigaciones Económicas, CIE, 2004, *Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México*, Universidad Autónoma de Nuevo León, mimeo.
- De Soto, Hernando, 2000, *El misterio del capital*, México, Diana, ISBN 9681333225.
- Debraj, Ray, 1988, *Development Economics*, Princeton University Press.
- DFK International, 2003, "Cálculo anual del ISR de los trabajadores y asimilables", *Boletín Fiscal*, año 1, núm. 5, 15 de diciembre de 2003.
- Fuentes Noé y Eduardo Mendoza, 2003, "Infraestructura pública y convergencia regional", en *México, 1980-1998, Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 2.
- Gerson, P., 1998, "The impact of fiscal policy variables on the output growth", *IMF Working Paper*, WP/98/36, Fiscal Affairs Department, enero de 1998.
- Goerke Lazlo, 2003, "Tax progressivity and tax evasion", *CESifo Working Paper* 1097.
- Granger, C. W. J., 1969, "Investigating causal relations by econometrics models and cross-spectral methods", *Econometría*, vol. 37, 424-438.
- Gujarati, Damodar, 2004, *Econometría*, Mc.Graw-Hill, cuarta edición.
- Johnston Jack y John Dinardo, 1997, *Econometric methods*, McGraw Hill, cuarta edición.
- Jorrat de Luis Michael, 1996. "Evaluación de la Capacidad Recaudatoria del Sistema Tributario y de la Evasión Tributaria", Servicio de Impuestos de Chile. www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/ciat96.htm.
- Martín G., Ma. Antonieta, 2001, "El régimen fiscal de los salarios en el impuesto sobre la renta." *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIV, núm. 100, enero-abril, pp. 333-356.
- Musgrave, R. A. y P. B. Musgrave, 1989, *Hacienda pública, teórica y aplicada*. McGraw-Hill Inc., quinta edición 1992.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2004, *Tax Database*. http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2825_495635_1942460_1_1_1_1,00.html
- Pindyck, Robert y Rubenfield, Daniel, 2001, *Econometría: modelos y pronósticos*, Mc Graw-Hill, cuarta edición.
- Ríos Granados Gabriela, 2001, "La retención en el derecho tributario: obligación *ex lege* de los patrones", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIV, núm. 100, enero-abril.
- Rodríguez Mejía, Gregorio, 2001, "Evasión fiscal", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIV, núm. 100, enero-abril. <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art6.htm>
- Rodríguez Mejía, Gregorio (s/a), *Las exenciones de impuestos*. <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/94/art/art4.htm>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003, *México: política tributaria y reformas tributarias*.
- Silvani, Carlos y Katherine Baer, 1997, "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines". *IMF WP/97/30* (Washington: International Monetary Fund).
- Stiglitz Joseph, 2000, *Economics of the Public Sector*, Norton, tercera edición.
- Tanzi, V. y Milka Casanegra de Jantscher, 1987, "Presumptive income taxation: Administrative, Efficiency, and Equity Aspects". Fiscal Affairs Department, Fondo Monetario Internacional, Working Paper wp/87/54.

World Bank, 2004, *World Development Report 2005: A Better Investment Climate For Everyone*. <http://web.worldbank.org/>

Informes y documentos

SHCP, 2002, *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, cuarto trimestre. <http://www.shcp.gob.mx>.

———, 2003, *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, cuarto trimestre. <http://www.shcp.gob.mx>.

———, 2004, *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, segundo trimestre. <http://www.shcp.gob.mx>.

———, 2002, *Presupuesto de gastos fiscales 2005 y 2006*. <http://www.shcp.gob.mx>.

La Jornada, México, 20 de abril del 2006.

El Financiero, varios números.

Legisgrafía

Constitución General de la República. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

Ley del Impuesto Sobre la Renta. <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>

Ley de Ingresos de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre del 2005.

Ley del Servicio de Administración Tributaria (Art. 29).

Código Fiscal de la Federación. <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>



La evasión fiscal y su combate.
Elementos para la propuesta de una Ley de Responsabilidad Fiscal*
*Genaro Aguilar Gutiérrez***

En México el conjunto del sector servicios que engloba a todas las actividades comerciales establecidas de manera formal está evadiendo el pago, anualmente, de alrededor de 50% del Impuesto al Valor Agregado que cobra a los consumidores. El 57% del Impuesto sobre la Renta de los grandes contribuyentes nunca llega al erario federal: es evadido. El 42% del Impuesto sobre el producto del trabajo tampoco ingresa a los cofres del tesoro público nacional.

Si este escenario puede ser considerado ruinoso para la nación, agreguemos que de acuerdo con investigaciones recientes (Aguilar, 2003); 93% de los municipios del país recaudan menos de 5% de lo que podrían recaudar y, debido a una legislación fiscal que ha generado una serie de privilegios para unos cuantos; más de 80 000 millones de pesos se regresan anualmente, del fisco hacia las grandes empresas de la nación.

Son estos los grandes datos que arroja una situación fiscal que ha venido deteriorando al erario público en sus tres niveles de gobierno, durante los últimos 30 años. ¿Qué debemos hacer?

Este texto tiene como finalidad reflexionar sobre la situación del fisco nacional y buscar una alternativa de solución a la grave problemática que significa la baja recaudación tributaria nacional. En el segundo apartado, después de esta introducción; mostramos que, de acuerdo con la *teoría de la tributación*, la responsabilidad fiscal corresponde a los tres niveles de gobierno. En la tercera sección mostramos, sintéticamente, la situación que guarda la recaudación de México en relación a otras naciones y el nivel de eficiencia recaudatoria que actualmente se presenta en nuestro país. Por últi-

* Esta investigación es resultado del proyecto número 20050781 inscrito en la Secretaría de Investigación y Posgrado del Instituto Politécnico Nacional. Este texto es la versión sintética de una investigación presentada en el Módulo V "Finanzas Públicas para el Desarrollo" del Seminario Nacional Agenda del Desarrollo 2006-2020; llevado a cabo en marzo de 2006 en Ciudad Universitaria, México.

** Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Estatal de Campinas, Brasil. Premio Jesús Silva Herzog en Investigación Económica 1998, segundo lugar en el Premio INAP, 2001 y mención honorífica en el Premio Banamex de Economía 2001. Actualmente es Profesor Titular C de la Escuela Superior de Economía del IPN.

mo, la sección final presenta sintéticamente nuestra propuesta: establecer una Ley de Responsabilidad Fiscal que permita reducir, de inmediato, la evasión que existe en nuestro país.

Teoría de la tributación y los responsables de la evasión fiscal

En estructuras federativas, la definición de los instrumentos tributarios y de los niveles encargados de su gestión y administración debe cumplir dos requisitos básicos:

- a. La minimización de pérdidas de eficiencia económica mediante la correcta elección de instrumentos tributarios y niveles para administrarlos; y
- b. La necesidad de garantizar la suficiencia financiera de las distintas unidades de gobierno a partir de una amplia participación de los ingresos tributarios propios en la estructura de financiamiento de los niveles inferiores de gobierno que permita un abasto de bienes y servicios públicos eficiente y adaptado a las preferencias locales.

En lo que respecta al primer objetivo, la teoría de la tributación en estructuras federativas proporciona las orientaciones para que la definición de los instrumentos tributarios y la distribución de responsabilidades tributarias entre niveles de gobierno minimicen los costos, en términos de distorsiones y pérdidas de eficiencia distributiva, que cualquier sistema de impuestos implica.¹

A su vez, un análisis de este tipo permite establecer las fuentes de ingreso tributario más apropiadas para financiar los gastos de los distintos niveles de gobierno. La *teoría de la tributación* nos muestra que el grado de correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios de los servicios públicos proporcionados por cada nivel de gobierno define las fuentes más adecuadas de financiamiento de las distintas esferas de gobierno.

El modelo clásico de Tiebout (1956) muestra que la principal respuesta de los agentes económicos ante el establecimiento de impuestos locales es la movilidad interjurisdiccional de factores y actividades económicas: la minimización de los efectos del sistema de impuestos sobre la movilidad interjurisdiccional permite definir cuáles niveles deben ser encargados de la gestión de impuestos sobre factores y actividades económicas.

La primera prescripción derivada del modelo de Tiebout es la necesidad de atribuir a los niveles inferiores de gobierno la tributación sobre los inmuebles. En esa dirección se sugiere que los impuestos sobre la propiedad sean delegados a los gobiernos locales (Oates, 1972).

¹ Es reconocido el hecho de que, a excepción de los *lump sum taxes*, el establecimiento de cualquier tipo de impuestos promueve inevitablemente pérdidas de eficiencia económica. Por lo tanto, el análisis positivo de la tributación proporciona la evaluación de los efectos promovidos por los diferentes tipos de impuestos sobre el comportamiento de los agentes económicos, orientando hacia la elección de los instrumentos tributarios más adecuados (menos distorsionadores).

En el caso de las tarifas, la correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios es clara y, como el abasto local de servicios públicos provoca la valorización de las propiedades dentro de una jurisdicción, los impuestos sobre la propiedad permiten una vinculación razonable entre beneficiarios y carga de impuestos (Rubinfeld, 1987). De lo anterior se deduce que el impuesto predial debe ser competencia de los gobiernos locales.

En contrapartida, el reconocimiento de que la movilidad interjurisdiccional es una respuesta casi siempre factible ante la aplicación descentralizada de impuestos sobre bienes que no son inmuebles (como el impuesto sobre la renta) permite deducir que los instrumentos tributarios sobre tales bienes deben ser aplicados a escala nacional y, por ello, atribuidos al nivel superior de gobierno (Atkinson y Stiglitz, 1980).

Por otro lado, la federalización de impuestos sobre activos no mobiliarios impide que unidades de gobierno del mismo nivel puedan utilizar la política tributaria para atraer factores productivos a sus regiones. En ese sentido, el carácter nacional de los tributos sobre activos no mobiliarios elimina las posibilidades de guerras fiscales entre unidades de gobierno del mismo nivel.

A diferencia de la definición inequívoca de responsabilidades en relación a los impuestos sobre la propiedad y sobre los ingresos, los criterios de eficiencia y equidad no favorecen una orientación clara en lo que se refiere a los niveles de gobierno que serían adecuados para administrar los tributos de carácter indirecto debido a la ambigüedad de los criterios que favorecen la atribución de las responsabilidades sobre ese tipo de tributos para un determinado nivel de gobierno.

El principio de la correspondencia entre la dimensión de la base tributaria y el nivel de gobierno responsable por su gestión favorece la descentralización sobre este tipo de impuestos (Shah, 1992).

El reconocimiento de que una de las funciones del sistema federativo es la corrección de los desequilibrios interregionales e interestatales en el grado de desarrollo económico que llevan a la existencia de bases tributarias desigualmente distribuidas es un argumento que favorece la atribución de los impuestos sobre la producción y comercialización a la esfera superior de gobierno con la finalidad de evitar que las disparidades interregionales e interestatales se traduzcan en un abasto desigual de los servicios públicos.

La discusión anterior permite observar que la correcta elección de instrumentos tributarios y la adecuada distribución de responsabilidades tributarias entre niveles de gobierno no garantizan, necesariamente, la suficiencia financiera de las diversas unidades federativas, debido a la existencia de disparidades económicas interregionales e interestatales que dan lugar a capacidades locales de obtención de recursos tributarios diferenciadas y a un desigual abasto de bienes y servicios públicos.

La existencia de enormes disparidades interregionales e interestatales que caracteriza a la estructura federativa en México muestra que existe una incompatibilidad entre los objetivos de eficiencia y la necesidad de atenuar las disparidades existentes en la capacidad de obtención de recursos tributarios entre entidades de gobierno del mismo nivel. En ese sentido, en la próxima sección serán discutidas las distorsiones provocadas por la utilización de transferencias intergubernamentales

como mecanismo de corrección de los desequilibrios interregionales e interestatales en el abasto de servicios públicos.

Una de las implicaciones más importantes del *trade-off* entre los objetivos de minimización de costos en términos de eficiencia distributiva y de abasto de servicios públicos y los objetivos de compensación de las disparidades interregionales e interestatales está asociada al proceso de decisiones sobre la distribución de los recursos del sector público.

La aplicación del principio de correspondencia en un sistema fiscal descentralizado favorece la llamada *accountability*, que significa que los recursos necesarios para financiar los gastos de las unidades descentralizadas de gobierno sean transferidos a sus comunidades correspondientes a través de la carga tributaria que soportan (Bosch, 1992).

Así, la correspondencia entre carga tributaria y abasto de bienes y servicios públicos locales por parte de todas las unidades de gobierno constituye el elemento racionalizador de los ingresos y los gastos públicos, porque garantiza que las comunidades locales perciban el nexo entre impuestos locales y decisiones de gasto de sus respectivos gobiernos y, de esa forma, demanden de ellos mayor responsabilidad en la administración de recursos públicos (Álvarez, 1992).

Cuando no hay una corresponsabilidad en el pacto federal para la recaudación local de impuestos se recurre, como ha ocurrido históricamente en México, a las transferencias intergubernamentales de ingresos. Dichas transferencias, sin embargo, deben ser generalmente financiadas con recursos obtenidos por el nivel superior de gobierno en las unidades federativas más desarrolladas (esto es, impuestos federales) y destinadas a las unidades de gobierno en las regiones más pobres a través de fórmulas cuyos criterios sean de carácter redistributivo. Este mecanismo de financiamiento, no obstante, a diferencia de las fuentes tributarias propias, debilita el nexo entre carga de impuestos y gastos públicos locales.²

La menor correspondencia entre la carga de impuestos y el abasto de servicios públicos locales provoca la separación entre tributos y las decisiones de gasto público y estimula la evasión fiscal.

La teoría de la tributación sugiere evitar la separación de las decisiones de gasto y de tributación para disminuir la evasión fiscal, es esa, y no otra, la principal prescripción de la teoría de la tributación.

La recaudación en México

De acuerdo con investigaciones recientes (Aguilar, 2003), en México se evade el pago anual de alrededor de 50% del Impuesto al Valor Agregado y de 57% del Impuesto sobre la Renta de los grandes

² La utilización de fórmulas que consideran las características socioeconómicas de las jurisdicciones (ingreso *per capita*, población, industrialización, etc.) garantiza el carácter redistributivo de ese tipo de transferencias. En México, la distribución de recursos federales hacia entidades y municipios por medio del conocido ramo 33, normado por la Ley de Coordinación Fiscal, es un ejemplo de ello. Sin embargo, la distribución de las transferencias del nivel superior también podría basarse en el origen de los recursos obtenidos, en cuyo caso ese mecanismo perdería su carácter redistributivo.

contribuyentes además de que 42% del impuesto sobre el producto del trabajo tampoco ingresa a los cofres del tesoro público nacional. Comparado con países de igual nivel de desarrollo, México ocupa el último lugar en recaudación como proporción del Producto Interno Bruto. Mientras que en nuestro país se recaudó, el año 2005, una cifra equivalente a 12.3% del PIB, en Brasil dicho porcentaje fue de 34%: ¡casi tres veces superior!

El cuadro 1 muestra la evolución del total de contribuyentes que debieron presentar declaración entre los años 2002 y 2005. La cifra de contribuyentes activos registrados con obligación de presentar declaración ya llega a 12.9 millones en marzo de 2005.

Cuadro 1

Universo de contribuyentes activos registrados con obligación de presentar declaración ante la SHCP, por tipo de contribuyente, 2002-2005

Conceptos	2002	2003	2004	Datos al 31 de marzo de 2005
Total	7 324 400	7 600 591	8 059 316	12 963 879
Personas morales	515 272	536 470	544 618	593 904
Personas físicas	6 809 128	7 064 121	7 514 698	12 369 975

Fuente: Subsecretaría de Ingresos, SHCP.

De ese total, sin embargo, la cifra de contribuyentes que realmente cumple con sus obligaciones fiscales es de alrededor de 1.3 millones de personas: ¡apenas uno de cada diez contribuyentes realiza su declaración anual! El cuadro 2 muestra la evolución, entre el año 2002 y 2005, de los contribuyentes que presentaron su declaración anual.

Cuadro 2

Número de contribuyentes que presentaron declaración

Conceptos	2002	2003	2004	2005
Total	985 684.0	1 231 657	1 645 892	1 327 936
Personas morales	180 670.0	147 518	179 554	151 948
Personas físicas	805 014.0	1 084 139	1 466 338	1 175 988

Fuente: Subsecretaría de Ingresos, SHCP.

De tal forma que los datos muestran que el número de contribuyentes que actualmente evaden al fisco es superior a los 8 millones de personas, físicas y/o morales. Los cuadros 3 y 4 muestran, respectivamente, los niveles de recaudación alcanzados, entre 2002 y 2005 de los dos principales impuestos federales: el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado.

Cuadro 3
Recaudación del Impuesto Sobre la Renta, 2002-2005

Millones de pesos corrientes							
enero-diciembre	enero-marzo						
Conceptos	2002	2003	2004	2005	variación real % 2003/2002	variación real % 2004/2003	variación real % 2005/2004
Total	81 991.8	94 043.7	102 895.9	104 935.8	8.8	4.9	-2.3
Personas morales	33 428.0	38 994.2	37 554.2	46 071.0	10.7	-7.7	17.5
Personas físicas	2 628.8	4 487.5	4 635.9	2 539.9	61.9	-1.0	-47.5
Retenciones a residentes en el extranjero	3 311.7	2 980.8	3 457.3	4 828.0	-14.6	11.2	33.8
Retenciones por salarios	42 623.3	47 581.2	57 248.5	51 496.9	5.9	15.3	-13.8

Fuente: Subsecretaría de Ingresos, SHCP.

Cuadro 4
Recaudación del Impuesto al Valor Agregado, 2002-2005
(millones de pesos corrientes)

Conceptos	2002	2003	2004	2005	variación real % 2005/2004	variación real % 2005/2002
Total	50 840.10	63 655.50	70 145.00	78 521.2	7.2	34.5
Personas morales	48 626.00	61 371.60	67 785.90	75 909.1	7.3	36.0
Personas físicas	2 213.00	2 283.90	2 359.10	2 612.1	6.1	2.8

Fuente: Subsecretaría de Ingresos, SHCP.

Si consideramos que los grandes contribuyentes aportan alrededor de 72% del Impuesto Sobre la Renta y que 57% del ISR de los grandes contribuyentes está siendo evadido; actualmente dejan de recaudarse, por ese concepto; alrededor de 100 000 millones de pesos anuales.

A su vez, si consideramos que alrededor de 50% del Impuesto al Valor Agregado está dejando de enterarse al fisco; entonces tenemos que por este concepto se están evadiendo, anualmente, 76 000 millones de pesos.

Así, el gran total de evasión por estos dos conceptos federales es de alrededor de 176 000 millones de pesos anuales.

La evasión fiscal en nuestro país además de que se ha permitido y aún estimulado por la *corrupción* para que las personas y pequeñas empresas no paguen impuestos, derechos y obligaciones; ha estado determinada por un nivel muy elevado de ineficiencia técnica.

De acuerdo con estudios recientes, todas las entidades federativas y los municipios del país tienen una capacidad de obtención de recursos tributarios superior a la captación que actualmente

tienen. El 93% de los municipios del país tienen una recaudación inferior a 10% de lo que deberían tener.

La evidencia empírica muestra que el grado de correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios de los servicios públicos proporcionados por cada nivel de gobierno hace necesario que cada nivel de gobierno conozca con toda precisión cuáles son sus competencias fiscales.

La falta de recaudación tributaria tiene varias fuentes explicativas, dos de las principales son: *a)* por una parte, corrupción, en sus múltiples formas y manifestaciones, fomentado la evasión fiscal; el administrador público evade sus responsabilidades y fomenta el cohecho, con lo que la máquina pública funciona para evadir el pago de las responsabilidades tributarias; *b)* por otro lado, existe en realidad un desconocimiento técnico. Los administradores públicos desconocen su capacidad real de obtención de recursos tributarios.

No sabemos qué porcentaje de la ineficiencia fiscal se deba a cada una de estas causas.

Ya se han investigado a fondo las causas de los bajos niveles de recaudación que hay en el país; pues se trata de un problema multifacético; al que probablemente se tengan que dar varias vías de solución de manera simultánea.

La eliminación del desequilibrio fiscal de la federación, vista como condición imprescindible para enfrentar con éxito los desafíos de distribución y combate a la pobreza, depende del incremento de los ingresos públicos o de la reducción del gasto público. Frente a la imposibilidad de continuar aumentando los impuestos sobre la base tributable actual, es necesario incrementar la base gravable; pero ello no será posible si no se crea una cultura de pago de impuestos desde la célula de la administración pública: el municipio. Sin embargo, en un gran número de casos los receptores de rentas de los más de 2 470 municipios del país desconocen sus competencias fiscales.

La fragilidad financiera de los estados y municipios del país tiene como una de sus causas inmediatas la falta de responsabilidad fiscal de los administradores de las haciendas públicas locales. Esa falta de responsabilidad fiscal es evidente debido a la reducida preocupación que la mayor parte de los administradores locales tienen por elevar los ingresos tributarios propios y por la elevación del gasto público estatal y municipal, sustentado por el estímulo de poder transferir el financiamiento de sus déficit al gobierno federal. Durante décadas, este comportamiento ha sido fomentado por los gobiernos de los estados, que buscan en la dependencia económica de los gobiernos municipales, apoyos políticos permanentes.

Debido a toda esta problemática, proponemos la creación de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la reducción de la evasión tributaria, que incida en los tres niveles de gobierno y que establezca claramente sanciones tanto a personas físicas como morales.

Conclusión: hacia la Ley de Responsabilidad Fiscal

La garantía de suficiencia financiera implica que los distintos niveles de gobierno tengan la capacidad de financiar los gastos derivados del ejercicio de sus funciones con sus propios recursos, como condición necesaria para la preservación de la autonomía en la toma de decisiones para la determinación del volumen y composición de los bienes y servicios que prestan a sus comunidades.

A su vez, la mayor vinculación entre la carga tributaria impuesta a las comunidades y las decisiones de gasto público de sus gobiernos permitiría garantizar la disciplina financiera de las unidades inferiores de gobierno. Cuando las decisiones de gasto se traducen en tributos, los contribuyentes son los más interesados en el control del comportamiento fiscal de sus gobiernos.

Garantizar autonomía financiera e inducir responsabilidad fiscal son dos objetivos que pueden ser alcanzados con mayor participación de los ingresos tributarios propios en la estructura del financiamiento de las unidades inferiores de gobierno.

La *aparente* baja capacidad fiscal que hay en nuestro país para recaudar lo que debemos recaudar en particular en la mayoría de los gobiernos estatales y municipales determina una reducida participación de los recursos tributarios dentro de sus estructuras de financiamiento. Las disparidades económicas interregionales, interestatales e intermunicipales constituyen una causa estructural del desequilibrio fiscal de la Federación. A pesar de esta limitante, nuestros resultados anteriores (Aguilar, 2003) para el cálculo del esfuerzo fiscal por estados y municipios muestran que, debidamente identificados los "nichos económicos" sobre los cuales se pueden instrumentar políticas fiscales específicas; se podría lograr un mayor desarrollo regional sin recurrir a déficits fiscales de la unión.

Lo que hoy proponemos, es el establecimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal, una Ley en la que no se establezcan detalles de cuánto se tiene que pagar y mecanismos para hacerlo, por tipo de contribuyente (para eso existen la Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado); sino que se trataría de una ley coercitiva, destinada a lograr que quienes no están pagando paguen. Se trata, entonces, de establecer en esta ley que proponemos, las sanciones específicas que deberán pagar los contribuyentes que no cumplan y que establezca, a su vez, las sanciones que se aplicarán a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno que no cumplan con su obligación de cobrar impuestos. Sólo con una ley de esta naturaleza se podrá imponer en México una nueva cultura, la cultura de la legalidad basada en los principios de equidad y desarrollo.

Bibliografía

- Acir, 1986 (Advisory Commission of Intergovernmental Relations) "Measuring state fiscal capacity: alternative methods and other uses", *Information Report*, Washington.
- Aguilar Gutiérrez, Genaro, 2003, *Nueva reforma fiscal en México*; Porrúa, INAP e IPN.
- Aigner, D.J., C.A. Lowell y Smith, D.L., 1977, "Formulation and estimation of stochastic frontier production function models" en *Journal of Econometrics*, núm. 6, pp. 21-37.
- Álvarez, Xavier, 1992, *Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica*, Hacienda Pública Española, pp. 53-67 (Monografías I/92).
- Atkinson, A. y J. Stiglitz, 1980, *Lectures in public economics*, McGraw-Hill Book Company.
- Bahl, R. y J. Linn, 1991, *Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries*, trabajo presentado en el World Bank Seminar in Intergovernmental Relations.
- Bassols, B.A., 2000, *Geografía económica de México. Teoría, fenómenos generales, análisis regional*; Trillas, México, tercera reimpresión.
- Battese, G. E., 1992, "Frontier production functions and technical efficiency: a survey of empirical applications in agricultural economics", *Agricultural Economics*, vol. 7, pp. 185-208.
- y T.J. Coelli, 1991, *Frontier production functions, technical efficiency and panel data: with application to farmers in Indian*, Armidale: University of New England/Department of Econometrics, (Working Paper in Applied Statistics, 56).
- y G. S. Corra, 1977, "Estimation of a production frontier model: with application to the Pastoral Zone of Eastern Australia" en *Australian Journal of Agricultural Economics*, núm. 21, pp. 169-179.
- y G. A. Tessema, 1993, "Estimation of stochastic frontier production function with time varying parameters technical efficiencies using panel data from Indian villages", *Agricultural Economics*, vol. 9, pp. 313-333.
- Biehl, Dieter, 1991, *Intergovernmental fiscal relations and macroeconomic management: a case study of a federal country-Germany*, trabajo presentado en el World Bank Seminar in Intergovernmental Relations.
- Bosch, Nuria, 1992, *Descentralización y corresponsabilidad fiscal: un test para los gobiernos subcentrales españoles*, Hacienda Pública Española, p. 105-113 (Monografías, I/1992).
- Coelli, T. J., 1991, *Maximum-likelihood estimation of stochastic production functions with time varying technical efficiency using the computer program FRONTIER 2.0*, University of New England/ Department of Econometrics, (Working Paper in Econometrics and Applied Statistics, 56).
- Courant, P., E. Gramlich y D. Rubinfield, 1979, "The stimulative effects of intergovernmental aid: or why money sticks where it hits", en Mieszkowsky, P., Oakland, W. (eds.), *Fiscal federalism and grants-in-aid*.
- Cowell, F. A., 1995, *Measuring inequality*, 2ª ed., Nueva York, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.
- Follain, James, 1979, "Grant impacts on local fiscal behavior: full-information maximum likelihood estimates", *Public Finance Quarterly*, vol. 7, pp. 479-499.
- Gordon, Roger, 1983, "An optimal taxation approach to fiscal federalism", en *Quarterly Journal of Economics*, pp. 566-586.
- Gramlich, Edward, 1977, "Intergovernmental grants: a review of the empirical literature", en Oates, W. (ed.), *The political economy of fiscal federalism*.

- Leuthold, Jane, 1991, "Tax shares in developing economies: a panel study", *Journal of Development Economics*, vol. 35, pp. 173-185.
- Maxwell, James, 1969, *Financing state and local governments*, The Brookings Institution.
- Musgrave, Richard, 1969, *Fiscal systems*, Yale University Press.
- Niskanen, W. A., 1978, "Deficits, governments spendings and inflation: what is the evidence?", en *Journal of Monetary Economics*, núm. 4, septiembre, pp. 591-602.
- Oates, Wallace, 1972, *Fiscal federalism*, Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Peltzman, Sam, 1992, "Voters as fiscal conservatives" en *Quarterly Journal of Economics*, núm. 57, pp. 327-361.
- Rubinfield, Daniel, 1987, "The economics of local public sector", en Auerbach, J., Feldstein, R. (eds.), *Handbook of public economics*, North Holland.
- Shah, Anwar, 1992, *The new fiscal federalism in Brazil*, World Bank (Discussion Paper, 124).
- Tiebout, Charles, 1956, "A pure theory of local expenditures" en *Journal of Political Economy*, núm. 64, pp. 416-424.
- Turnbull, Geoffrey, 1992, "Fiscal illusion, uncertainty, and the flypaper effect", *Journal of Public Economics*, vol. 48, pp. 207-223.
- Turnbull, Geoffrey, 1993, "Fiscal illusion and the output expansion hypothesis", *Public Finance Quarterly*, vol. 21, pp. 305-321.
- Wildasin, David, 1987, "Federal-state-local fiscal relation: a review of the treasury report", *Public Finance Quarterly*, vol. 15, pp. 123-145.
- Wagner, R.E., 1976, "Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice", *Public Choice*, vol. 25, pp. 45-61.
- Winner, Stanley, 1983, "Some evidence on the effect of the separation of spending and taxing decisions" en *Journal of Political Economy*, vol. 91, pp. 126-140.



Evasión fiscal y su combate: análisis de la evasión fiscal en el Impuesto Sobre la Renta aplicado a sueldos y salarios

*Eliseo Díaz González**

Frecuentemente se acusa que la informalidad en la economía es la principal causa de evasión fiscal. Se sugiere que ampliar la base de contribuyentes reduciendo la economía informal elevaría la recaudación de impuestos en una proporción considerable. Esto sin embargo, no parece ser aplicable al impuesto más importante de la estructura fiscal en México, el Impuesto Sobre la Renta aplicable al salario.

Esto parece una verdad irrefutable pero el problema que plantea es que desdeña la posibilidad de realizar una reforma fiscal que sienta sobre bases de mayor racionalidad el pago de los impuestos. Esto es, se culpa a la economía informal de la evasión fiscal que puede ser mayor o menor, pero no se toma en cuenta que la existencia misma de la economía informal es un elemento que importa para la configuración del sistema fiscal vigente.

La ampliación de la base fiscal con base en la disminución de la actividad económica informal llevaría, bajo las reglas actuales de tributación de este impuesto, a una disminución de la recaudación con este tributo y, dada la proporción de la recaudación fiscal por los diferentes tipos de impuestos, el efecto final de esta medida de política podría llevar a una situación de neutralidad de la recaudación o disminución de sus niveles actuales.

Sin embargo hay dos obstáculos que oscurecen este resultado halagüeño que debemos esperar de una ampliación de la base contribuyente. En primer término, se cuestiona que por sí misma incorporar a la economía al sector informal pueda traducirse en mayor recaudación; en segundo término, también hay dudas acerca de que el régimen fiscal tal como funciona pudiera continuar operando en un escenario de amplitud de la base contribuyente.

Las reglas para el cálculo de los impuestos al ingreso y al consumo, que constituyen el núcleo esencial del sistema fiscal en México, ya que aportaron 82.4% de los ingresos tributarios en 2004, no en todos los casos arrojan resultados favorables a la recaudación frente a una ampliación de la

* Profesor-Investigador. Departamento de Estudios Económicos, El Colegio de la Frontera Norte. Tels. 01664-6316300 ext. 3422, ediaz@colef.mx

base fiscal a través de la economía informal. Hasta ahora, se sabe que el impuesto al salario, que representa más de 50% de los ingresos tributarios provenientes del ISR, resiente un efecto adverso o neutral ante la recaudación por ampliación de la base fiscal agregando a esos nuevos contribuyentes.

En México la política fiscal está diseñada para redistribuir el ingreso, reducir la brecha en el ingreso que existe entre los sectores sociales favorecidos y no favorecidos por el crecimiento económico, y estos rasgos se han visto fortalecidos en los últimos años por los presupuestos aumentados de los programas de asistencia social y transferencia de recursos, a través de programas públicos del orden federal y local (SHCP, 2005).

Con una política fiscal distributiva, un sector informal de la economía que se nutre con trabajadores y empresas de baja capacidad económica, resulta incongruente pensar que dichos sectores resentirán una carga fiscal mayor, que derivaría de su inscripción al padrón de contribuyentes, y que esta mayor carga pueda aumentar los ingresos tributarios del gobierno federal.

Esta situación demanda la necesidad de reformar el pago del impuesto a sueldos y salarios, a fin de que la incorporación al régimen fiscal de la actividad económica informal se traduzca en mayor recaudación.

Incorporar a la economía informal puede traducirse en un mayor control de la evasión fiscal, y aún de reducción de la evasión de impuestos, o para ser más preciso, puede promover un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscal, pero no es seguro que esta disminución de la evasión pueda convertirse en aumento de los ingresos fiscales.

En esta investigación se busca demostrar el efecto sobre la recaudación fiscal de la incorporación de la economía informal a la red de contribuyentes del país, mediante un modelo de determinación del pago del Impuesto Sobre la Renta aplicable al salario.

El objetivo del presente es analizar el impacto en la recaudación fiscal que derivaría de la incorporación de la economía informal al padrón de contribuyentes y considerar algunas líneas para el combate de la evasión fiscal como la opción de segundo mejor que puede seguir la política fiscal en ausencia de reformas profundas.

El régimen del Impuesto Sobre la Renta aplicable a sueldos y salarios

El régimen fiscal del ISR se compone de un subsidio fiscal, aplicado desde 1991, y para el que se considera el ingreso gravable del contribuyente y el impuesto que es determinado por la tarifa, con la finalidad de beneficiar a los contribuyentes cuya proporción de ingreso exento fuera menor; y un crédito al salario, que fue establecido en 1994 para compensar la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores y que es pagado mediante transferencias internas entre los diferentes estratos de perceptores de ingreso. En los hechos, este subsidio significó un incremento en los salarios de los trabajadores que no repercutió en los costos laborales de las empresas (SHCP, 2006).

El sistema para asalariados utiliza el subsidio y crédito fiscal como complementos al esquema de tasas para lograr un sistema más progresivo y menos distorsionado. El crédito al salario se establece como un monto que disminuye a medida que aumenta el ingreso gravable para asalariados de bajos ingresos, y como un monto fijo para trabajadores de altos ingresos. Por su parte, el subsidio acreditable depende de la proporción entre prestaciones gravadas y prestaciones exentas otorgadas por las empresas a los trabajadores y fue introducido en 1995 (Capistrán, 2000). El esquema penaliza con un menor subsidio acreditable a los trabajadores que perciben más prestaciones exentas, lo que resulta inequitativo porque el subsidio no acreditado es determinado en función de las preferencias de pago de la empresa y no del trabajador, que es el causante del impuesto (Pérez Valtier, 2001).

Recaudación fiscal y evasión

Vamos a considerar las dos acepciones del término evasión, como delito fiscal y como infracción a la ley. La infracción a la ley ocurre cuando el causante incurre en retraso, pago incorrecto del impuesto y subdeclaración de ingresos o sobrestimación de gastos, simulación de uno u otros, y causa o puede causar la aplicación de una multa. La recaudación del impuesto disminuye por esos ilícitos, pero aumenta por la aplicación de multas y penalizaciones económicas.

Se considera la evasión cuando se deja de cumplir la ley, o no se cumple con el pago de los impuestos porque no se da de alta a los trabajadores en el padrón de contribuyentes, o habiéndolo hecho y hechas las deducciones de impuestos correspondientes, los patrones no enteran a la autoridad fiscal parte o el total de las contribuciones retenidas. Si se incluyen ambos grupos de evasores, se tiene la recaudación potencial, que se ignora si aumentará o disminuirá la recaudación corriente.

La diferenciación entre evasión por falta de registro o incumplimiento de las reglas fiscales y la evasión por infracción a las leyes fiscales se expresa en forma cuantitativa en el siguiente cuadro. De acuerdo a las cifras contenidas en el estudio de Díaz y Mendoza (2005), la evasión fiscal ha venido descendiendo desde mediados de los años noventa, pero si distinguimos entre la recaudación potencial proveniente de los trabajadores del sector formal respecto de la aportada por el sector informal, vemos que el incumplimiento de las reglas fiscales o la falta de registro representa apenas la mitad del potencial recaudatorio asociado con la infracción a las leyes de parte de los actuales contribuyentes.

Esta situación refleja la orientación redistributiva de este impuesto y las bajas remuneraciones que predominan en el sector informal de la economía, lo que se aprecia con mayor claridad si consideramos la distribución de los contribuyentes potenciales de este impuesto en la economía subterránea, así como su potencial recaudatorio, y el monto de subsidio acreditable y crédito al salario que generaría si son gravados con el impuesto.

Si se considera la recaudación potencial de este impuesto en el conjunto de la economía, los trabajadores del sector informal aportarían sólo el 5% de ese potencial recaudado, a costa de incrementar enormemente los gastos fiscales que se tendrían si fuese eliminada la evasión en el sector

Cuadro 1

Estimaciones de la evasión del Impuesto Sobre la Renta–Salarios en los sectores formal e informal de la economía
(millones de pesos)

Año	ISR Retenciones por salarios	Recaudación potencial		Evasión		Proporción del PIB	
		Sector formal	Sector informal	Sector formal	Ambos	Sector formal	Ambos
1996	45 752.5	58 208.4	5 070.2	12 455.9	17 526.1	0.49%	0.69%
1998	70 539.0	84 999.8	4 452.8	14 460.8	18 913.5	0.38%	0.49%
2000	104 097.7	130 110.3	7 938.3	26 012.6	33 950.9	0.47%	0.62%
2002	145 523.8	162 670.3	9 084.7	17 146.5	26 231.2	0.27%	0.42%

Fuente: Elaborado con base en datos de ENIGH, varios años. Datos de recaudación del SIINCO (SAT), PIB de INEGI. Véase Díaz y Mendoza (2005).

formal de la economía: el costo del subsidio acreditable se incrementaría en 29.3% y el monto de crédito al salario aumentaría en más de 100 por ciento.

La causa de esta baja capacidad recaudatoria de los trabajadores de la economía subterránea, como ya se mencionó, es por un lado la elevada concentración de estos asalariados en los estratos de menor ingreso, poco más de 90% de estos trabajadores perciben menos de cuatro veces el salario mínimo elevado al año, lo que provoca una aguda concentración del ingreso. Una estimación del índice de Gini entre los causantes potenciales del impuesto entre uno y otro grupo de asalariados arrojó que los trabajadores del sector formal de la economía tienen una distribución del ingreso más equitativa que el grupo de los asalariados del sector informal.

Aplicando la fórmula del coeficiente de Gini

$$IG = 1 - \sum (x_t - x_{t-1})(y_t + y_{t-1})$$

a la distribución de contribuyentes por nivel de ingreso gravable del cuadro 2, obtenemos un coeficiente de Gini de 0.01 para los contribuyentes del sector formal y de 0.66 para los del sector informal.

Esta distribución asimétrica entre los contribuyentes potenciales en ambos sectores se puede apreciar en forma más clara en la gráfica 2, que relaciona el número de probables contribuyentes del impuesto dependientes de los grupos de ingreso en número de veces el salario mínimo que se describen en el cuadro 2, de acuerdo a las cifras de la ENIGH 2002. En tanto que en el sector formal la distribución se aproxima a la forma normal, la distribución de los contribuyentes potenciales de la economía subterránea tiene un sesgo hacia el polo de menores ingresos.

Si a esto se agrega que por debajo de cuatro o cinco salarios mínimos, de acuerdo a la distribución elegida entre prestaciones exentas y prestaciones gravadas, los asalariados causan un impuesto negativo, se entenderá que el monto de subsidios en la forma de subsidio acreditable y crédito al salario se eleve desproporcionadamente en un escenario de 100% la base fiscal.

Cuadro 2

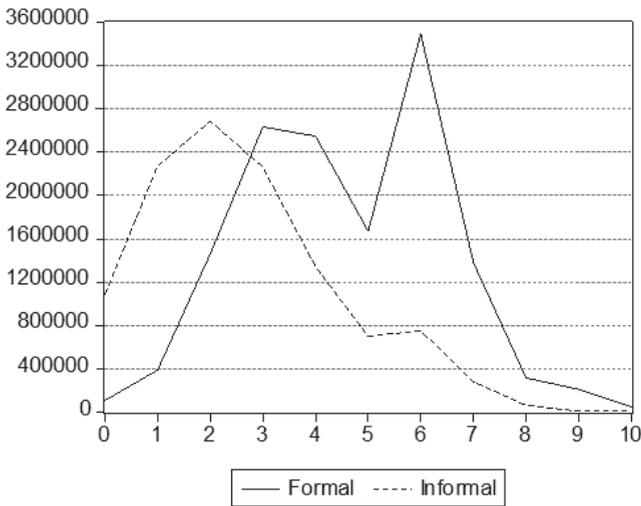
Estimación del Impuesto sobre la Renta a los trabajadores de sector formal e informal, 2002
(millones de pesos)

Total						
Ingreso anual (VSMGA)	Contribuyentes (millones)	Ingreso gravable	ISR anual	Subsidio	Crédito al salario anual	ISR neto
0	1.201	4 176	138	35	5 137	-5 034
1	2.660	37 633	2 793	698	11 374	-9 280
2	4.146	115 728	10 060	2 515	17 715	-10 170
3	4.892	202 909	18 727	4 682	19 803	-5 758
4	3 894	218 571	23 680	5 920	12 707	5 053
5	2.375	168 581	20 441	5 110	6 204	9 127
6-10	4 241	450 844	77 131	18 759	7 923	50 449
11-20	1.666	336 348	82 698	17 801	3 112	61 785
21-30	0.382	131 001	37 183	6 732	713	29 738
31-50	0.223	116 976	35 130	4 096	417	30 616
> 50	0.059	51 172	16 411	1 072	109	15 229
Total	25 738	1 832 941	324 391	67 421	85 215	171 755
	Sector informal					
0	1.089	3 738	123	31	4 658	-4 566
1	2.270	31 874	2 359	590	9 705	-7 936
2	2.685	73 232	6 344	1 586	11 474	-6 716
3	2.259	92 331	8 492	2 123	9 209	-2 840
4	1 347	75 590	8 189	2 047	4 383	1 759
5	0.704	49 865	6 041	1 510	1 850	2 681
6-10	0.752	76 373	12 550	3 075	1 404	8 071
11-20	0.283	54 314	13 112	2 858	528	9 726
21-30	0.064	21 115	5 948	1 107	119	4 722
31-50	0.010	5 363	1 626	187	19	1 420
> 50	0.008	8 972	2 930	151	15	2 764
Total	11 470	492 768	67 716	15 266	43 365	9 085
	Sector formal					
0	0.112	438	15	4	479	-468
1	0.390	5 760	434	108	1 669	-1 344
2	1.461	42 496	3 717	929	6 241	-3 454
3	2.633	110 578	10 234	2 559	10 594	-2 918
4	2.547	142 981	15 490	3 873	8 324	3 293
5	1 671	118 716	14 399	3 600	4 354	6 446
6-10	3.490	374 472	64 581	15 684	6 519	42 378
11-20	1.383	282 034	69 586	14 943	2 584	52 058
21-30	0.318	109 885	31 235	5 625	594	25 016
31-50	0.213	110 613	33 504	3 909	398	29 196
> 50	0.050	42 200	13 481	922	94	12 466
Total	14.269	1 340 173	256 674	52 155	41 850	162 67

Fuente: Elaborado con base en datos de ENIGH, 2002. Véase Díaz y Mendoza (2005).

El cuadro 3 describe los aspectos más relevantes de los trabajadores de la economía informal que puede ayudar a comprender las repercusiones en los ingresos fiscales derivadas de incorporar a estos trabajadores al pago del impuesto sobre salarios.

Gráfica 1
Distribución de los asalariados por niveles de ingreso del sector formal e informal de la economía



Cuadro 3
Estimación del Impuesto Sobre la Renta y retención de salarios para el ingreso medio de asalariados del sector formal e informal de la economía, 2002
 (en pesos)

	Informal	Formal	Suma	Proporción
Contribuyentes potenciales	11 469 672	14 268 667	25 738 339	44.6%
Ingreso gravable	42 962.7	93 924.2	136 886.9	31.4%
ISR causado	5 903.9	17 988.7	23 892.6	24.7%
Subsidio	1 331.0	3 655.2	4 986.2	26.7%
Crédito al salario	3 780.9	2 933.0	6 713.8	56.3%
ISR a pagar	792.1	11 400.5	12 192.6	6.5%

Fuente: Elaborado con datos de la ENIGH 2002.

De acuerdo a cifras de la ENIGH 2002, los trabajadores subordinados a un patrón en los sectores formal e informal de la economía ascendieron a 22.7 millones de personas, que percibían sueldos, salarios o ingresos asimilados. Los contribuyentes potenciales en el sector informal representarían 44.6% del total de contribuyentes sumando ambos sectores, ese año el padrón vigente, de acuerdo con esa misma fuente, estaba formado por 14.3 millones de trabajadores del sector formal. La aplicación de las reglas para el cálculo de ISR del régimen de salarios a uno y otro tipo de sector arrojó los resultados anotados en el cuadro 3.

El ingreso gravable del sector informal es menos de la mitad del ingreso correlativo de los trabajadores del sector formal, en consecuencia la proporción que guarda respecto al total es cercana al 31%. El ISR causado por el sector informal, asimismo, es todavía más bajo que los anteriores indicadores representando apenas 24.7% del total que se obtendría con un padrón ampliado. En suma, la diferencia entre ambos sectores está en que el ingreso gravable es menor en el sector informal, en consecuencia el impuesto causado es inferior al sector formal, el subsidio también es inferior tomando en cuenta que los del sector informal carecen de prestaciones, pero el crédito al salario es mucho más elevado que en el formal. En consecuencia, se obtiene una contribución efectiva muy reducida del sector informal, que representa tan sólo 6.5% del ingreso de este tributo obtenido mediante la agregación de los trabajadores informales al régimen del impuesto.

Nivel de empleo y recaudación fiscal

A partir de 1989 un objetivo central de la política fiscal ha sido nivelar las tasas impositivas con las aplicadas en Estados Unidos y Canadá, y más adelante igualarlas a las utilizadas en otras economías emergentes que compiten en la economía global por la inversión extranjera directa. Como confirma Aspe (1993), para evitar la disminución de los ingresos tributarios fue necesario ampliar la base impositiva al ritmo en que descendían las tasas del impuesto, sin embargo ese impacto sólo pudo sostenerse manteniendo un ritmo diferencial de reducción de tasas entre las aplicadas a empresas, que bajaron más rápido, y las aplicables a personas físicas, señaladamente, a los asalariados, que tuvieron una disminución más lenta y que, considerando las tasas efectivas, es decir las tasas marginales, la tasa fija por estrato de ingresos, los subsidios y el crédito al salario aplicables, mantuvieron una tendencia ascendente (Díaz y Mendoza, 2005).

Entre 1989 y 1991 las tasas para personas morales disminuyeron de niveles de 42 a 35%, al tiempo que la tasa marginal para personas físicas disminuía de 50 a 35%. Posterior a la crisis de 1995, hay un rebote de las tasas de impuesto que regresan a nivel de 40% para salarios que se mantiene hasta 2001 y es hasta 2002 que las tasas nominales para empresas y asalariados se estabilizan en 35 por ciento.

Se han aportado argumentos para sostener que la recaudación del Impuesto Sobre la Renta en conjunto, es decir tanto el que grava a las empresas como el gravamen sobre remuneraciones, tiene una elasticidad respecto al nivel de ingreso mayor que uno (Capistrán, 2000). Sin embargo, si sólo

analizamos empleo y salarios respecto a la recaudación del ISR de sueldos y salarios, se observa que el aumento de la recaudación es más sensible al aumento en el nivel de empleo que respecto a la evolución de los salarios. Concretamente, estudios hechos en diferentes países como Sri Lanka y los Estados Unidos, muestran que la progresividad en el impuesto sobre la renta aplicado a remuneraciones salariales es la causa de que la elasticidad de la recaudación respecto al ingreso sea mayor que uno, siempre que el incremento en el ingreso no se concentre en la parte más baja de los estratos de salarios, pero es menor que la elasticidad del impuesto a personas morales que es un múltiplo varias veces mayor que la unidad (véase Capistrán).

Los estudios sobre elasticidad de la recaudación se basan en un modelo que utiliza la base fiscal como variable dependiente del logaritmo del ingreso. El ajuste para sustituir la base fiscal por la variable recaudación se atribuye a Jenkins, *et al.* (1997), y su aplicación en diversos países ha arrojado esta relación, ya mencionada, de elasticidad superior en ISR de personas morales que la elasticidad en ingresos personales o salarios, un resultado que se considera consistente con la teoría.

En la presente investigación se mide la elasticidad de la recaudación del ISR salarios pero en relación no con el ingreso sino con sus elementos constitutivos, el personal ocupado y los salarios, además de otra variable que pondera la tasa efectiva del impuesto para los niveles de ingreso mayoritarios. En el siguiente apartado se exponen los resultados del modelo utilizado para demostrar la dependencia de la recaudación respecto al nivel del empleo.

Determinación de las causas de la recaudación mediante un modelo de cointegración y de corrección de errores

En este apartado se intenta encontrar la forma estadística más adecuada para comprender los efectos del empleo, del salario real y de los cambios en las disposiciones legales que regulan la carga fiscal del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Se utilizan datos para la serie de enero de 1996 a enero de 2004 del SAT, datos de empleo y remuneraciones de la STPS y la cifra mensual de asegurados del IMSS (Véase gráfica 5 y cuadro 5 en el Apéndice).

Aislar el efecto de dichas variables en la recaudación permitirá comprender los efectos macroeconómicos que regulan el comportamiento de la recaudación de este impuesto. Desde el punto de vista de la teoría, se sostiene que un aumento en la recaudación puede ser resultado del incremento del empleo, de la mejora en los salarios reales o, en su defecto, de la variación de las tasas impositivas vigentes y sus distintas exenciones (marco regulatorio).

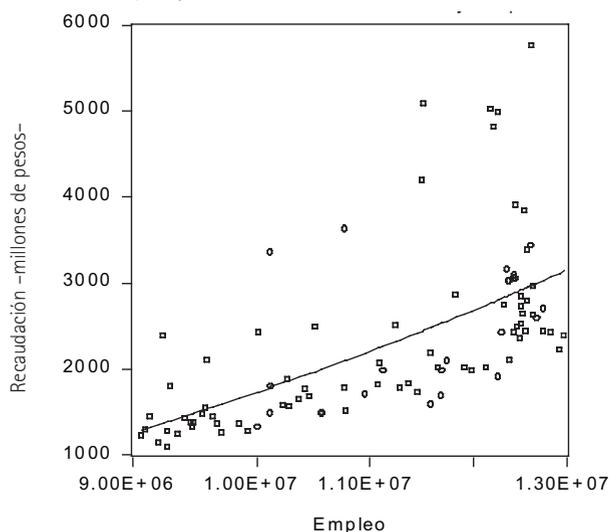
$$\text{ISRr} = f(e, w, r)$$

El punto de partida es la relación entre la recaudación y el empleo que se aprecia en la siguiente diagrama de dispersión y que asocia incrementos en la recaudación al aumento de los niveles de ocupación.

Gráfica 2

Recaudación de Impuesto Sobre la Renta

(retención de salarios 1996-2003 y empleo)



Discriminar el peso específico de cada una de estas variables en la recaudación requiere resolver diversos problemas. En primer lugar, la regulación no es suficientemente dinámica como para discriminar sus efectos en la recaudación, las tasas impositivas son estables a lo largo del tiempo y la recaudación está sujeta a mayores variaciones. Esto provocaría multicolinealidad de las series, ya que al haber distintas curvas con pendiente cero y pequeñas variaciones muy esporádicas en la dependencia lineal llevarían a la obtención de parámetros sesgados, inconsistentes y no eficientes. Para evitar este sesgo se utilizó una ponderación por sectores de ingreso y se agregó en un solo indicador.

Con esto se ajustó la tasa media impositiva al comportamiento efectivo de la distribución laboral prevaleciente en la economía, como medida de percepción de los agentes y de la recaudación efectiva esperada, evitando al mismo tiempo los problemas arriba señalados. Este indicador es una variable *proxy* que nos permite discriminar los efectos reales de la tasa impositiva de ISR, tomando en cuenta sus efectos en la estructura del empleo, los efectos del empleo y de los incrementos en los salarios reales.

La información restante que se utilizó para la verificación empírica del modelo está conformada por datos mensuales sin desestacionalizar el empleo, medido a través de los trabajadores totales asegurados al IMSS (permanentes y eventuales), y el salario real (w) medido como el promedio simple de los salarios contractuales en cuatro sectores relevantes: industria manufacturera, industria maquiladora, comercio y construcción, con cifras de la STPS, siendo después deflactados por el índice de precios implícito del PIB base 1993 de INEGI.

Cabe decir, que las series de empleo fueron ajustadas utilizando métodos cliométricos de estimación, donde los errores estándar de las distintas especificaciones y el coeficiente de Theil indicaron que el método arrojaba parámetros suficientes.

La estimación del modelo utiliza datos en una forma funcional doble logarítmica que se expresa mediante la siguiente relación:

$$\begin{aligned} \ln(\text{ISR}_{Rt}) &= \ln A + \alpha \ln(\text{TASA}_t) + \beta \ln(\text{EMPLEO}_t) + \omega \ln(\text{Wt}) \\ \ln(\text{ISR}_{Rt}) &= c + \alpha \ln(\text{tasat}) + \beta \ln(\text{EMPLEO}_t) + \omega \ln(\text{Wt}) \end{aligned}$$

Con respecto al comportamiento de las series, primero se verificó si cada uno de los procesos estocásticos es homogéneo en el tiempo (estacionario), para asegurar o si se debe aplicar alguna restricción para inducir esta condición y asegura la estacionariedad del mismo.

Para verificar el orden de integración de cada variable se utilizaron las pruebas de raíces unitarias Dickey-Fuller (1979) y Phillips-Perron (1988), las cuales se especificaron en tres condiciones: incluyendo una constante y tendencia, únicamente la constante, y sin constante ni tendencia.

Los resultados obtenidos confirman la hipótesis de que es una serie no estacionaria de orden uno (I(1)). Aunque existen algunas diferencias éstas se explican por los problemas de especificación de las pruebas en presencia de cambio estructural, como ya se había indicado, sin embargo, existe cierta coherencia en los resultados obtenidos. Por su parte, la prueba KPSS, aunque también presenta algunas contradicciones importantes, confirma que el orden de integración de las series es uno. A pesar de esas diferencias, podemos concluir que todas las series tienen un orden de integración I(1), es decir, que la esperanza de cada uno de los procesos es menor a infinito y que es igual en todos los segmentos, es decir, que:

$$E(X(t)) = E(X(t + \tau)) = \mu < \infty \text{ para toda } t \in T.$$

Para la especificación del modelo, los resultados de las pruebas de raíz unitaria sugieren que deben utilizarse métodos de cointegración con la finalidad de obtener estimadores eficientes y consistentes en la especificación del mismo.

Para este trabajo se consideró importante utilizar la metodología del Modelo de Corrección de Errores, la cual nos permite obtener un modelo que revele la relación paramétrica de las variables en el largo plazo sustentada por la teoría económica junto con el comportamiento de desequilibrio de corto plazo.

Basado en el procedimiento de Johansen (1988), el análisis de cointegración establece la presencia de una relación de largo plazo entre la retención del ISR por salarios, la tasa promedio ponderada del ISR (cuya obtención se explicó anteriormente), el empleo y los salarios reales, en su forma doble logarítmica.

Cuadro 4

Pruebas de cointegración basadas en la metodología de Johansen con restricciones

Restricciones $\alpha + \beta + \omega = -1$				
Núm. de ecuaciones de cointegración	Prueba de restricción de máxima verosimilitud	Estadístico LR	Grado de libertad	Probabilidad
1	638.0686	0.056239	1	0.812542
2	649.6351	NA	NA	NA
3	657.961	NA	NA	NA

NA: indica que la restricción no es significativa.

Sin embargo, es necesario señalar la necesidad de restringir los parámetros obtenidos con la idea de obtener comportamientos elásticos constantes a lo largo del tiempo. La prueba de Johansen presentada, nos indica la existencia de uno y sólo un vector de cointegración para nueve rezagos con una restricción de homoteticidad, lo que indica que la suma de los parámetros de la regresión es igual a uno, es decir, suponemos una función homogénea de grado uno.

Dicha restricción resultó estadísticamente significativa, como se puede observar en el mismo cuadro. Cabe decir que la prueba también se realizó sin restricciones, sin embargo la aceptación de la hipótesis nula nos indicó que la restricción era significativa, por lo que el modelo se realizó con ésta.

Ahora bien, normalizando al vector de cointegración asociado a la raíz característica máxima y a la prueba de la traza como una función del logaritmo natural del producto se obtiene:

$$(1) \text{ISR}_{r_t} = -10.386 + 0.007t - 0.098 \text{Tasa}_t + 1.0839 \text{Empleo}_t + 0.0141 \text{Wt}$$

La ecuación (1) resulta consistente con nuestra hipótesis en el sentido de que la función es de grado uno, sin embargo, la elasticidad del empleo es mayor a este valor, eso nos indica que esta variable es con mucho la más importante para explicar el crecimiento de la recaudación del ISR por concepto de salarios, mientras que los incrementos en el salario real, aunque son positivos, tiene un efecto limitado.

La función encontrada también nos indica que la tasa impositiva ponderada tiene un efecto negativo sobre la recaudación, es decir, que cuando ésta se incrementa en 1%, la recaudación disminuye en 0.09%, o que cuando se incrementa en 100%, la recaudación sólo disminuye 9.8%, y viceversa.

Ahora bien, el hecho de que los incrementos salariales (la variable está en logaritmos) tengan un efecto tan pequeño sobre el incremento de la recaudación también es consistente con la teoría, ya que los incrementos salariales negociados a principio de año, para el caso de la economía nacional, son en general bastante marginales. En otras palabras, un incremento anual del empleo, por ejemplo de 10%, supone un incremento correlativo en el impuesto causado, sin embargo, si una persona entra a trabajar y se crea un nuevo empleo, el ISR recaudado se duplicará.

Los valores de los coeficientes de determinación indicaron que la ecuación es una buena aproximación al proceso generador de información (Spanos, 1990). Además, los residuales del modelo no mostraron signos de auto correlación o heteroscedasticidad y no existen problemas de forma funcional. Los residuales no rechazan, tampoco, la hipótesis de normalidad lo que sugiere la solidez de las pruebas anteriores.

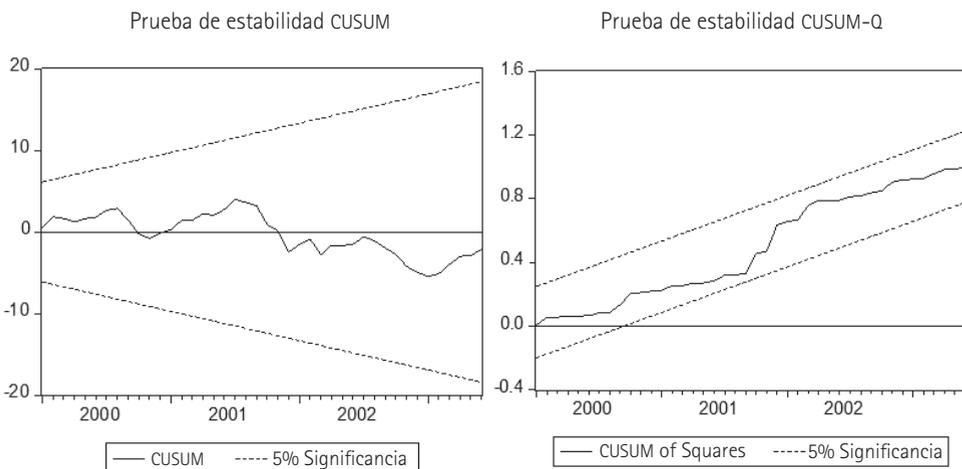
Por su parte, las pruebas de cambio estructural sugieren que los coeficientes son estables durante el periodo de análisis. Así, las pruebas CUSUM y CUSUMQ indican que la suma acumulada de los residuales recursivos no rechaza la hipótesis de estabilidad estructural.

Por último, para verificar que el ajuste del modelo se haya realizado satisfactoriamente, se muestra, a continuación, el modelo ajustado, el observado y los residuales de la regresión. Del comportamiento del modelo y de sus residuales se puede deducir que el ajuste es satisfactorio, lo que se confirma al realizar un proceso de simulación estática y del Coeficiente de Theil que se desprende del mismo. De acuerdo a éste, la eficiencia del ajuste de la regresión estimada es óptima ya que tanto el sesgo como la varianza son menores a 0.1 y la covarianza es mayor a 0.8.

Las observaciones que se pueden desprender de la parte de corto plazo del ECM son las siguientes:

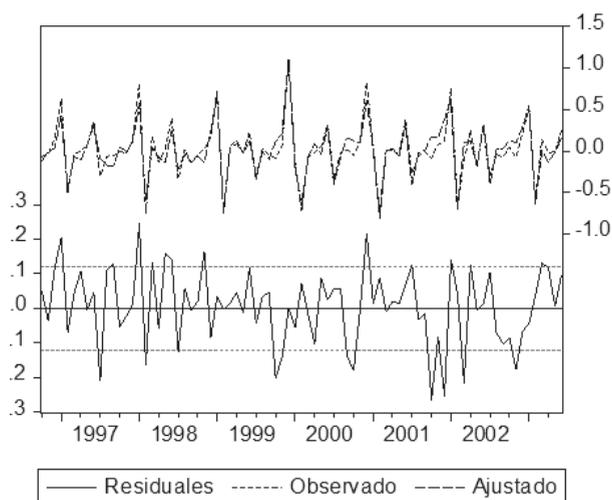
- La variable con mayor impacto a lo largo del tiempo son los salarios reales, lo que indica que los impuestos, por este concepto, se pagan a destiempo y, en distintos periodos del tiempo, por ello la recaudación en el tiempo t , no sólo está en función del ingreso de dicho periodo sino que también es explicado por ingresos en periodos anteriores.
- La elasticidad de corto plazo del empleo es negativa, lo que nos indica que mes con mes, la parte del empleo que se ajusta es, usualmente, la de los trabajadores de bajos ingresos,

Gráfica 3



Gráfica 4

Observaciones ajustadas y sus residuales



lo que se traduce en incrementos constantes de las proporciones de exenciones que corresponden al ISR, sin embargo, en el largo plazo, esto se convierte en empleos adicionales de trabajadores de mayor ingreso o en una mejora de las ganancias, por eso, en el largo plazo el empleo presenta elasticidades positivas.

- Por último, en la tasa impositiva no se encuentran comportamientos explicables, sino estadísticos, mientras que los rezagos de ISR-R no presentan un comportamiento específico relevante en el modelo, es decir, la recaudación de periodos anteriores poco importa en la actual.

En conclusión, los resultados indican que el incremento en la recaudación en los años recientes se explica en su mayor parte por el aumento del nivel de empleo formal y en muy baja medida por la disminución de la tasa impositiva y por el aumento de los salarios.

Prácticas e instituciones para combate de la evasión

Las prácticas evasoras en ISR son muy variadas. Las acciones más frecuentes que llevan a cabo los contribuyentes para evitar pagar impuestos en el caso particular de la retención de salarios son el pago de remuneraciones salariales a los ejecutivos mediante acciones de la empresa. La venta de acciones está exenta del pago de impuestos por consiguiente tanto al recibir los títulos como al revenderlos, el empleado elude el pago del ISR. Otra modalidad frecuente es el pago con vales de des-

pensa que hacen empresas, la ley autoriza hasta determinado monto pero se encuentran la forma de incrementar dicha cifra mediante simulaciones. Otra forma utilizada es ocultar remuneraciones en el tabulador, simulando pagar percepciones menores a algunos de los altos empleados. El pago con acciones es en definitiva una forma de simular el pago de salarios elevados.

Sin embargo, ha habido notables avances en prevenir este tipo de conductas a través de adecuaciones al marco regulatorio, desde la utilización de un factor de ajuste en el subsidio acreditable que depende de la relación entre prestaciones exentas y prestaciones gravables, destinado a desalentar a empresas y sindicatos a conceder exceso de prestaciones a los trabajadores como sustituto de remuneraciones salariales en efectivo, hasta el gravamen al pago de salarios en forma de acciones o bonos con el que tradicionalmente muchas empresas ocultaban el pago de sueldos a los empleados de mayor jerarquía, puesto en vigor en el 2005.

Reforma fiscal y combate a la evasión

Sobre la reforma fiscal que hace falta en México se han delineado diversas propuestas. Para la OCDE (Dalsgaard, 2000) las principales prioridades de la reforma deberían incluir medidas tales como eliminar las preferencias fiscales para agricultura, pesca, publicaciones y transporte por tierra, ampliar la base fiscal de individuos por gravar una franja de beneficios y eliminar el subsidio fiscal. Adicionalmente, impuestos progresivos a la propiedad, en particular bienes raíces, debe garantizarse tanto desde el punto de vista de la progresividad como desde el punto de vista distributivo. Finalmente, la administración puede mejorarse a través de un registro de contribuyentes más comprensivos; mejor capacitación del personal local; integración de los registros social y fiscal; mejorar el registro del comercio transfronterizo; reforzar la obligatoriedad y aumentar la certidumbre legal de los contribuyentes.

Por supuesto, el centro de la reforma fiscal es reducir el número de bienes y servicios con tasa cero y exentos del IVA.

Otro aspecto es la simplificación. Para el Banco Mundial (2004), la simplificación de la estructura tributaria puede resultar provechosa debido a tres razones:

- Primero, los sistemas fiscales que prevén exenciones no son transparentes y pueden actuar como polos magnéticos para la conducta de búsqueda de rentas de algunos causantes. Mientras esto beneficia algunos, reduce los ingresos y pone un mayor peso en los otros que no pueden eludir el pago de las contribuciones.
- Segundo, tales sistemas pueden proveer oportunidades significativas para la corrupción.
- Tercero, los sistemas complejos incrementan los costos de administración. Los grandes causantes pueden dedicar recursos para reducir su pago de impuestos. En su momento esto requerirá incrementar el presupuesto de administración de la oficina responsable

de la administración fiscal y auditoría. Simplificar el sistema fiscal es especialmente útil cuando la capacidad administrativa está limitada o el control de la corrupción es débil.

- Ampliación de la base fiscal.

Reducir los impedimentos para la emergencia de nuevas empresas que contribuyan al crecimiento expande la base fiscal, pues como se desprende de ese análisis la creación de puestos de trabajo es el principal impulsor de la recaudación. Si la creación de puestos de trabajo aumenta la recaudación, la incorporación del sector informal de la economía con la utilización de tasas impositivas positivas ayudaría a reducir el pago de impuestos de otros trabajadores ubicados en los estratos de ingreso superiores. Para los grandes causantes que evaden impuestos se justifican rígidas acciones de obligatoriedad que fuercen al pago de los impuestos, pero el cumplimiento también de ser alentado simplificando la estructura fiscal y la administración de los impuestos.

Conclusiones y recomendaciones para una propuesta de crecimiento económico

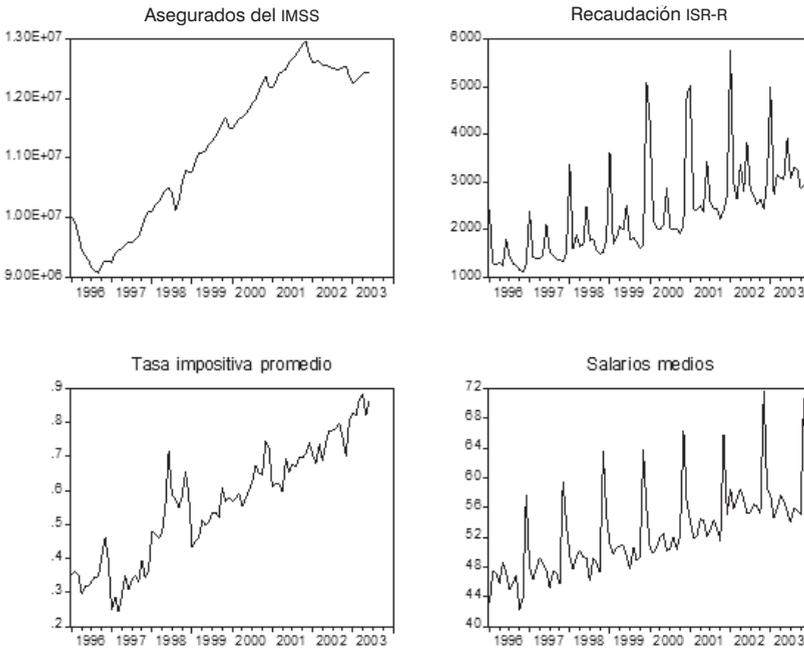
Se puede hablar de tres modalidades de combate a la evasión fiscal que han sido utilizadas en diferente momentos de la política fiscal de México: aumentar las tasas impositivas sobre los causantes cautivos para compensar las fugas de recaudación con una mayor masa impositiva; ampliar la base de contribuyentes y propiciar que los que no están actualmente en el padrón fiscal sean incorporados a éste; y aumentar los mecanismos de control, sanción y auditoría para aumentar la probabilidad de supervisión sobre el padrón actual e inhibir las conductas incorrectas.

Esto es, se dan incrementos más que proporcionales en la recaudación del ISR-R cuando aumenta el empleo que con aumentos en el salario. En materia de combate a la evasión, en consecuencia, una política que busque la ampliación de la base fiscal alcanzaría mejores resultados en materia de recaudación, que una política orientada a lograr que los trabajadores y sus patrones revelaran adecuadamente sus pagos de salarios, e incluso que una política orientada hacia la elevación de las tasas impositivas.

No obstante, con un régimen fiscal en el impuesto a los salarios que exime del pago a los trabajadores de menor ingreso y redistribuye el impuesto causado en los estratos superiores hacia los estratos de menor ingreso en la forma de impuestos negativos, una ampliación de la base fiscal que sólo incluya a los sectores actualmente en el sector informal de la economía no se traduce en una mejora correlativa en el nivel de recaudación, e incluso puede tenerse un efecto adverso. En consecuencia, en ausencia de una reforma fiscal que simplifique el impuesto y modere su progresividad actual, un resultado de segundo mejor es refinar los mecanismos de supervisión, control y auditoría para combatir el ocultamiento de los ingresos, a pesar del aumento en los gastos fiscales, que ampliar el número de contribuyentes del impuesto.

Gráfica 5

Empleo, recaudación impositiva, tasas de impuestos y salarios medios-niveles



Cuadro 5

Estadística descriptiva de las variables utilizadas

(periodo enero 1996-enero 2004)

	Empleo	Recaudación ISR-R	Tasa impositiva promedio	Salarios medios
Media	11 192 340	2 382.71	0.56	52.53
Mediana	11 477 014	2 108.00	0.58	51.87
Valor máximo	12 963 871	5 758.00	0.88	71.72
Valor mínimo	9 074 618	1 101.00	0.24	42.31
Desviación estándar	1 255 068	1 012.47	0.17	5.51
Sesgos	0.27	1.30	0.10	1.01
Kurtosis	1.57	4.60	1.99	4.61
Estad Jarque-Bera	8.743495	37.91228	4.009712	26.90924
Probabilidad	0.012629	0	0.13468	0.000001
Suma	1.01E+09	231123	50.61	5094.939
Suma del cuadro de las desviaciones	1.40E+14	98408670	2.538018	2918.346
Observaciones	90	97	90	97

Bibliografía

- Aspe, Pedro, 1993, "El Camino Mexicano de la Transformación Económica", Colección Textos de Economía, FCE, México.
- Capistrán, Carlos, 2000, "Elasticidad del ingreso del ISR: una aplicación de la metodología general a particular en econometría", *Gaceta de Economía*, año 5, núm. 10. <http://www.itam.mx/eventos/publicaciones/geconomia/1001capistran.PDF>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2004, "Evasión Fiscal en México: El caso del IVA", elaborado por Fausto Hernández Trillo y Andrés Zamudio Carrillo, México, enero.
- Centro de Investigaciones Económicas, CIE, 2004, "Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México", Universidad Autónoma de Nuevo León. Mimeo, <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>
- Dalgaard, T., 2000, "The Tax System In Mexico: A Need For Strengthening The Revenue-Raising Capacity", Economics Department Working Papers núm. 233, OECD.
- Díaz, G., Eliseo y Jorge Eduardo Mendoza C., 2005, "Evasión fiscal en el impuesto sobre la renta-retención de salarios", El Colegio de la Frontera Norte-Sistema de Administración Tributaria (SAT), enero, publicado en [http://www.sat.gob.mx/estudios de evasión/retención de salarios](http://www.sat.gob.mx/estudios%20de%20evasi3n/retenci3n%20de%20salarios)
- Dickey D. A. y Fuller, W. A., 1979, "Distribution of the estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root", *Journal of the American Statistical Association*, 74(366): 427-431.
- Engle, R. F. y Granger, C. W. J., 1987, "Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing", *Econometrica*, 55(2).
- Gerson, P., 1998, "The impact of fiscal policy variables on the output growth", IMF Working Paper, WP/98/36, Fiscal Affairs Department, enero.
- INEGI, 2002, Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, México.
- Jenkins, G. P., R. Conrad, G. Glenday y R. B. Kelly, 1997, "Tax Reform", en *Assisting Development in A Changing World: The Harvard Institute for International Development, 1980-1995*, editado por Dwight H. Perkins, Richard Pagett, Michael Roemer, Donald R. Snodgrass y Joseph J. Stern, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, pp. 147-174.
- Johansen, S., 1988, "Statistical Analysis of Cointegration Vectors", *Journal of Economics, Dynamics and Control* (12), 231-254.
- Musgrave, R. A. y P. B. Musgrave, 1989, *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill Inc., 5a. ed. 1992.
- Pérez Valtier, Marco, 2001, "Una reforma Hacendaria Distributiva a la "Robin Hood", *Entorno Económico*, vol. XXXIX, núm. 232, mayo-junio, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad Autónoma de Nuevo León. <http://www.economia.uanl.mx/publicaciones/entorno/may-jun01.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, 2006, Distribución del pago de los impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados de 2004, publicación electrónica, 10 de marzo. http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/informacion/documentos/art28_ing_gasto_10032006.pdf
- , 2002, Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, cuarto trimestre de 2002. En <http://www.shcp.gob.mx>
- , 2003, Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, cuarto trimestre, <http://www.shcp.gob.mx>.

- , 2004, Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, segundo trimestre de 2004. <http://www.shcp.gob.mx>.
- , 2002, Presupuesto de gastos fiscales 2002. <http://www.shcp.gob.mx>.
- Spanos, A., 1990, "Towards a Unifying Methodological Framework for econometric Modelling" , en C. W. J. Granger (editor), *Modelling Economic Series*. Oxford University Press.
- World Bank, 2004, "World Development Report 2005: A Better Investment Climate For Everyone", World Bank. <http://web.worldbank.org/>



Cuarta sección

**Potestades tributarias y potencial recaudatorio
de los estados y los municipios**



Facultades y potencial recaudatorio de los estados

*Marcela Astudillo Moya**

El objetivo del presente trabajo es presentar una propuesta de distribución de facultades recaudatorias entre el gobierno federal y los estatales, orientada a encontrar el justo equilibrio entre autonomía y centralización de los gravámenes. Para ello, en primer término se plantea la problemática fiscal actual. Posteriormente se estudia la distribución constitucional de competencias en materia fiscal entre la federación, estados y municipios. En un tercer apartado se analiza la manera en que se ha tratado de establecer una coordinación fiscal entre los tres ámbitos gubernamentales. Dado que en nuestro país se usa predominantemente el sistema de participaciones, en el siguiente apartado se centra el estudio en las ventajas y desventajas que tiene dicho sistema como método de distribución de las fuentes impositivas. El quinto apartado se refiere a la ley que actualmente rige las relaciones intergubernamentales en nuestro país. Finalmente, se presenta una propuesta de redistribución de las potestades existentes que evita los montos crecientes de transferencias del gobierno federal a los estados.

Planteamiento del problema

México es un Estado federal, esto significa que hay tres ámbitos gubernamentales: federación, estados y municipios, que tienen capacidad tanto para cobrar impuestos como para ejercer gasto público. Es importante tener en cuenta que se considera esencial en un Estado federal la división de competencias entre un gobierno general y los gobiernos locales que lo integran. Los estados federales presuponen la descentralización de funciones entre los ámbitos gubernamentales que los conforman. En lo fiscal la descentralización reviste importancia primordial para la soberanía de los estados y la autonomía municipal.

La cuestión es quién debe cobrar los impuestos? ¿La federación o los estados? ¿Cómo lograr una justa repartición de las cargas públicas entre los ciudadanos?

En México, la estructura fiscal vigente está prácticamente agotada, ya que ninguno de los tres ámbitos de gobierno cuenta con los recursos suficientes para cubrir sus necesidades de gastos. Ade-

* Investigadora del IIEC-UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

más, existe una gran dependencia de los ingresos petroleros, en el 2006 del total de los ingresos que obtendrá la federación 35.5% provendrá de este rubro.

También están centralizados los recursos en la esfera federal; pues del total de los ingresos tributarios, ésta recauda 80%, los estados 16%, y los municipios únicamente 4%.¹ Este fenómeno ha afectado de manera diferente a las diversas entidades federativas.

En la actualidad la distribución de las principales fuentes impositivas entre los tres ámbitos gubernamentales es la siguiente:

1. Las fuentes de mayor importancia que corresponden al ámbito federal son:
 - a. El Impuesto Sobre la Renta (ISR) que incluye los impuestos a cargo de las personas físicas y de personas morales (empresas, asociaciones civiles, cooperativas, entre otros).
 - b. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) que es un gravamen general al consumo.
 - c. Los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) que son impuestos específicos al consumo. En la Ley de Ingresos para el 2006 se gravan dentro de este rubro: gasolinas y diesel; tabacos; bebidas con contenido alcohólico y cervezas; y, aguas, refrescos y sus concentrados. Solamente los consumos que estén exentos del pago del IVA podrán ser gravados por los gobiernos estatales. A partir de 2002, en la Ley de Ingresos de la Federación se establece la posibilidad de que las entidades federativas impongan un gravamen general a las ventas de consumo final.
 - d. Impuesto sobre Tenencia o uso de vehículos que grava a los vehículos con una antigüedad hasta de 10 años.
 - e. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
 - f. Impuestos al Comercio Exterior, de los cuales se prevé obtener ingresos en el 2006 únicamente por concepto de Impuesto a las Importaciones.

2. Entre otros, corresponden a las entidades federativas los siguientes impuestos:
 - a. Sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos
 - b. Sobre diversiones y espectáculos públicos
 - c. Sobre nóminas
 - d. Sobre ejercicio de profesiones y/u honorarios
 - e. Sobre compra-venta de vehículos de motor usados
 - f. Sobre adquisición de bienes muebles
 - g. Local sobre tenencia o uso de vehículos
 - h. Sobre actividades mercantiles e industriales

¹ OCDE, "Taxing Powers of State and Local Government", *Tax Policy Studies*, núm. 1, 1999.

- i. Sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales
- j. Sobre hospedaje.

Es importante señalar que entre las entidades federativas hay una gran diversidad de gravámenes, no sólo en cuanto a los que se utilizan en cada estado, como por ejemplo el de nóminas que solamente está vigente en 26 estados y el Distrito Federal sino también en cuanto a las tasas, que en este gravamen presentan un rango de cero hasta 2.5%. La tasa mínima corresponde a Oaxaca para contribuyentes con un máximo de 50 trabajadores.²

Como se aprecia en el cuadro 1, el más importante desde un punto de vista recaudatorio es el impuesto de nóminas, que junto con los de hospedaje, tenencia y enajenación de vehículos representaron entre 83.0 y 90.8% de la recaudación impositiva de las entidades federativas en el periodo 1998-2002.

Cuadro 1

Estructura de los impuestos locales de las entidades federativas
(porcentajes)

Concepto	1998	1999	2000	2001
Nóminas	67.3	73.0	73.3	73.9
Hospedaje	4.4	4.8	4.9	4.4
Tenencia	2.8	2.6	2.8	3.9
Enajenación de vehículos	8.5	7.8	7.6	7.2
Subtotal	83.0	88.1	88.6	89.4
Otros impuestos	17.0	11.9	11.4	10.6

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, tomado de David Colmenares, *El federalismo fiscal mexicano, avances y retos*. México, SHCP, 2004.

1. Los ingresos propios de los municipios provienen de las siguientes fuentes:
 - a. Impuesto predial, que grava la propiedad o posesión del suelo y construcciones.
 - b. Sobre adquisición de inmuebles, que grava las operaciones de transmisión de la propiedad, como son la compraventa, la donación, la prescripción, la dación en pago, la promesa de adquisición, la constitución de usufructos y fideicomisos, la permuta, entre otros.
 - c. Derechos derivados de la prestación de los servicios públicos que les corresponden, como son licencias de construcción, conexiones a redes públicas de agua, alcantarillado, fraccionamiento, conducción de vehículos, expedición de placas, tarjetas de

² Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (2003), *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, México, SHCP.

circulación y derechos de estacionamiento para los mismos, registro civil, de la propiedad y del comercio, uso de vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos y uso o tenencia de anuncios.

Como se observa, en México las principales fuentes de recursos corresponden al ámbito federal, situación que es común en casi todas las federaciones.³

Distribución constitucional de competencias

En la actual Constitución mexicana no se establece una distribución de competencias en materia fiscal entre la federación, estados y municipios.

El problema ha estado presente desde que se constituyó la federación mexicana en el año de 1824, lo cual significó que cualquiera de estos ámbitos gubernamentales podía utilizar los impuestos que considerara convenientes.

En la Constitución de 1917, como en la de 1857, se establece la obligación de los mexicanos de contribuir para solventar los gastos públicos tanto de la federación, como del estado y municipio en que se resida.

Así las cosas, ¿cómo se delimitan las respectivas jurisdicciones de tributación del gobierno federal y de los gobiernos estatales en la Constitución de 1917?

Al igual que en 1857 se considera que la federación tiene competencia fiscal ilimitada al establecer que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir los gastos públicos (artículo 73, fracción VII). Con esta disposición se mantiene la concurrencia de facultades entre federación, y entidades federativas y así la federación lo mismo puede establecer un gravamen a las ventas que al patrimonio u otro cualquiera que considere necesario para cubrir sus gastos.

Además, se recurrió al sistema de separación en ciertos impuestos. Se atribuyeron exclusivamente a la federación los gravámenes sobre el comercio extranjero (comprende, entre otros, los impuestos a la importación y exportación).

Por lo que corresponde a los estados, en las dos constituciones se proscriben las alcabalas y aduanas interiores. Según el artículo 117, fracciones IV, V y VI, las entidades federativas tienen prohibido imponer gravámenes sobre las siguientes fuentes:

- El tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, es decir, el peaje y la alcabala.
- La entrada y salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera.

³ Burgess, Michael y Alain G. Gagnon, *Comparative Federalism and Federation*, Canadá, University of Toronto Press, 1993.

- La circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, cuando se haga a través de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía en su tránsito.

Asimismo, las fracciones III y VII del artículo 117 prohíben a los estados:

- Emitir estampillas y papel sellado. Por interpretación se entendió que la federación podría usarlos para recaudar impuestos.
- Tener disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o entre producciones semejantes de distinta procedencia.

A los estados también se les otorgan facultades impositivas controladas por el Congreso de la Unión en el artículo 118, fracción I, para el caso de los impuestos de tonelaje, puertos y sobre importaciones o exportaciones. En la práctica estas fuentes están reservadas a la federación.

Por último, los estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales (artículo 124).

Con este esquema de distribución de ingresos se ha dicho que los constituyentes⁴ pretendieron lograr la autonomía de las entidades políticas que forman la federación. Desde aquel entonces se visualizaba el principio, que aún en nuestros días continúa siendo válido, según el cual, desde un punto de vista político, lo más conveniente para la hacienda local es financiar sus actividades con recursos propios.⁵

Sin embargo, "al correr de los tiempos [...] la autonomía referida —tolerando que la federación y cada uno de los estados establezcan independientemente sus sistemas de tributación, sin plan alguno, sin coordinación, sin armonía— ha originado las interferencias entre dichos sistemas, las invasiones injustificadas, las acumulaciones sin proporción, la irregularidad en los gravámenes, en una palabra, la anarquía fiscal que es una de las causas principales de que los impuestos no puedan alcanzar su productividad máxima posible."⁶

Esta situación derivó en una multiplicidad de sistemas hacendarios en toda la República ya que cada estado tenía su propia política fiscal. Con el tiempo esto fue un obstáculo para el crecimiento económico del país, por lo que fue necesario iniciar un ordenamiento de los diversos sistemas fiscales existentes.

⁴ Cfr. Barrera Fuentes, Florencio, *Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1965.

⁵ Cfr. Brennan, G. y J. Buchanan, *The power to tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

⁶ Pani, Alberto J., *La política hacendaria y la revolución*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1926, p. 40.

Intentos de solución

Los intentos de solución al problema de la distribución de los ingresos entre los tres ámbitos gubernamentales que integran la federación mexicana, han sido una cuestión recurrente a lo largo de muchas décadas. En 1925 se llevó a cabo la primera Convención Nacional Fiscal, que es uno de los primeros intentos de solución a esta problemática. En esa ocasión, las actividades se orientaron a formular una propuesta de distribución de impuestos que evitara el problema de la concurrencia y de la falta de uniformidad impositiva. Durante el siglo pasado se efectuaron tres reuniones de este tipo (realizadas en 1925, 1933 y 1947); las Convenciones Nacionales de Causantes (de 1947, 1948 y 1950); las Reuniones Anuales de Tesoreros (efectuadas desde 1973) que a partir de 1979 se denominan Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales. Además se efectuaron diversas Reuniones Anuales de Tesoreros y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En todas estas asambleas participaron funcionarios responsables de cuestiones fiscales en los diversos ámbitos de gobierno.

También se trató de resolver la problemática en cuestión a través de la promulgación de diversos ordenamientos legales entre los que destacan la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948; la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953 y la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. Estos instrumentos legales también intentaban ordenar la distribución de ingresos. Sin embargo, el problema sigue estando presente en nuestros días, de tal manera que en el 2004 se celebró la Primera Convención Nacional Hacendaria.

En esta evolución que a la fecha aún no termina, pueden destacarse dos fenómenos: *a)* durante más de cien años ha habido un proceso paulatino de apropiación por parte de la federación de las fuentes de ingresos más importantes desde un punto de vista recaudatorio, dando lugar a una gran centralización de la hacienda pública en México; *b)* en este proceso ha jugado un papel muy importante el método de distribución de ingresos adoptado desde 1922, que se denomina sistema de participaciones y que consiste en que el gobierno federal recauda el impuesto y el estado recibe una parte de lo recaudado siempre que éste suspenda o derogue dicho impuesto en su territorio.

Esto favoreció la apropiación por parte del gobierno federal de los impuestos con mayor capacidad recaudatoria (por ejemplo: el impuesto sobre la renta ISR y el impuesto al valor agregado IVA) dejándoles a los otros ámbitos gubernamentales la posibilidad de manejar muy pocos impuestos con capacidad recaudatoria importante.

¿En qué consiste el sistema de participaciones?

Las participaciones se consideran como una variante de las subvenciones no condicionadas, o sea de las que conceden los gobiernos federales sin establecer restricciones a los gobiernos estatales receptores sobre el tipo de egreso a que deben aplicar los fondos.

Es importante subrayar que las participaciones tienen una relevancia considerable en la teoría del federalismo fiscal y su uso está ampliamente difundido en la práctica de numerosos países. En la actualidad resulta común que los gobiernos estatales sean incapaces de proveer los servicios públicos que se consideran como mínimos; o bien, los que sus residentes estarían realmente dispuestos a costear. Esto se explica porque estos gobiernos carecen de los recursos necesarios para hacer frente a los requerimientos de servicios públicos y precisamente las participaciones constituyen un mecanismo para obtener financiamiento. Se le ha criticado fundamentalmente porque las participaciones no permiten ligar los ingresos y los egresos de una localidad, lo cual está en contra de una de las condiciones esenciales para el funcionamiento de un sistema fiscal descentralizado; pues obstaculiza una asignación de recursos óptima.

Varios autores coinciden en señalar que las participaciones surgen por la irracionalidad de las instituciones del federalismo fiscal; si no fuera por ésta no habría necesidad de aquéllas. Pero, ¿cuál es el origen de esta irracionalidad? Por una parte, resulta que la demanda de servicios públicos crece a mayor velocidad que el ingreso, debido básicamente al crecimiento poblacional, la urbanización, la mayor densidad, situaciones que presionan al incremento de la demanda de servicios públicos. Tales presiones son mayores en los niveles estatales de gobierno porque la demanda de servicios es muy sensible al crecimiento del ingreso y a la elevación de los costos de los servicios públicos.⁷

Por otra parte, la capacidad de generar ingresos⁸ es mayor en el gobierno federal, dada su posibilidad de manejar una amplia gama de impuestos que son sensibles al incremento del ingreso, mientras que los ingresos provenientes de los gravámenes utilizados tradicionalmente por los gobiernos locales crecen con mayor lentitud que el producto nacional, o sea que tienen una elasticidad recaudatoria menor que uno. De tal manera que las necesidades de ingresos son mayores que la recaudación a nivel estatal, originando un desequilibrio fiscal que debería ser contemplado en una revisión periódica de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Se considera,⁹ que los problemas más frecuentes en el federalismo fiscal, son los siguientes:

- a. Un desequilibrio fiscal vertical, que da origen a problemas de insuficiencia financiera de los gobiernos estatales.
- b. Las desigualdades de ingresos entre los estados, que dan lugar a desigualdades de sus capacidades fiscales para la provisión de bienes públicos. En los países como México habría que agregar la concentración en comunidades concretas de familias de bajos niveles de ingresos, con grandes necesidades de servicios públicos y poca capacidad de pago de los mismos.

⁷ La división de funciones entre los diversos ámbitos de gobierno depende de la extensión geográfica de los beneficios y de las economías de escala en la producción y administración.

⁸ La división de bases impositivas dependerá, entre otras cosas, de la movilidad de los contribuyentes.

⁹ Cfr. Dahlby, Bev y L. S. Wilson, *Tax Assignment and Fiscal Externalities*, 1996.

- c. La provisión de ciertos bienes públicos que por su costo y dimensión afectan a varias jurisdicciones.
- d. El problema de la redistribución del ingreso que tiene dimensiones nacionales.
- e. Los problemas derivados de la doble imposición requieren por lo menos un plan de coordinación fiscal en un nivel gubernamental superior.

Sin duda las participaciones son uno de los medios más adecuados para superar estos desajustes,¹⁰ pues permiten incrementar los ingresos estatales sin tener que aumentar sus impuestos. Además evita la competencia entre estados para atraer inversiones. Algunos autores han propuesto transferir algunas de las actividades de los gobiernos locales al federal. Sin embargo, tal mecanismo prácticamente descansa en la negación del propio federalismo, puesto que desde un punto de vista económico éste se basa en la extensión geográfica limitada de los beneficios y costos de los servicios públicos y, desde un punto de vista político, se fundamenta en la separación de poderes. Además, esta transferencia de funciones puede ocasionar tanto mayores costos de los servicios públicos como decisiones inadecuadas a las necesidades de los ciudadanos, perdiéndose una relación directa entre impuestos y servicios o beneficios.

De lo anterior se concluye que en una estructura federal es muy difícil que con un solo sistema de distribución de ingresos sea posible dar respuesta a todos los problemas señalados. Desde esta perspectiva surge la pregunta: ¿pueden las participaciones solucionar alguno o algunos de los problemas planteados?

En primer lugar, y en esto coinciden muchos autores, las participaciones no constituyen el medio eficiente para lograr una distribución equitativa del ingreso, principalmente porque los problemas redistributivos son interpersonales.¹¹ Aunque cabe aclarar que obviamente existe un problema de equidad horizontal derivado de las desigualdades entre regiones, en el cual las participaciones pueden servir para garantizar, por parte del gobierno federal, un nivel mínimo de servicios públicos.

Al proveer fondos adicionales a los estados, las participaciones pueden paliar de alguna manera la competencia entre éstos para atraer inversiones adicionales, que con el fin de no desalentarlas y dado que se trata de economías abiertas, evitan incrementar los tipos impositivos, lo cual redundaría en la provisión de niveles inferiores de servicios públicos.¹² Sin embargo, en opinión de algunos autores es posible lograr niveles eficientes de servicios públicos con un programa de subvenciones graduadas¹³

¹⁰ Watts, Ronald, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999.

¹¹ Lo cual supondría que las participaciones tendrían que destinarse a las personas y no a las jurisdicciones.

¹² Cfr. Iván Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Serie Gestión Pública*, CEPAL, Santiago, Chile, 2001, pp. 12 -14.

¹³ Se denominan subvenciones graduadas a las que son proporcionales al gasto. Por ejemplo, el gobierno X concede al gobierno Y una subvención igual a 5% del costo de pavimentación de calles.

condicionadas, mediante el cual el gobierno federal pague una cierta proporción del costo por unidad del servicio público, reduciendo el precio unitario para los residentes de la localidad.

De esta manera, resulta que la utilidad de las participaciones está en el campo de la asignación eficiente de los recursos y no en el de la distribución. Las participaciones pueden ser útiles para resolver los problemas de insuficiencia financiera y de oferta inadecuada de determinados bienes y servicios públicos, pues constituye una fuente de ingresos para los gobiernos locales. Precisamente esta situación es la que explica la necesidad de que coexistan impuestos con efectos en apariencia contradictorios, como el impuesto sobre la renta, que tiene efectos distributivos, y las participaciones en impuestos, que carecen de ellos. De ahí también que sea necesario la progresividad del sistema fiscal federal para que funcione racionalmente el federalismo.

Sin embargo, se considera que las participaciones lograrán los objetivos mencionados solamente si se otorgan con la condición de que los gobiernos estatales eroguen una parte del costo del bien o servicio público que se requiera.

En el fondo de esta cuestión está el método de distribución de las participaciones. Si se toma como base lo recaudado en la respectiva jurisdicción se pueden agravar los desequilibrios interregionales; sin embargo, para algunos tratadistas¹⁴ no tomarlo en cuenta podría dar lugar a que estados y municipios reduzcan al mínimo su recaudación, agravándose la ruptura del nexo entre ingresos y gastos; los gobiernos locales se encontrarían con la agradable tarea de poder gastar sin tener que cobrar.

Para evitar esta situación es necesario incluir un elemento de "esfuerzo fiscal" en la fórmula de distribución de la participación impositiva. Así, el monto de ésta dependerá de los impuestos recaudados en la jurisdicción correspondiente. Aunque se corre el riesgo de penalizar a las localidades incapaces de incrementar sus ingresos, con lo cual se amplían las desigualdades entre estados.

En países como México en la distribución se debe dar prioridad a las localidades en las que residan un número relativamente grande de familias con bajos niveles de ingreso. Así pues, el reto en el sistema de participaciones es lograr un método adecuado de distribución que permita mantener el equilibrio entre separar y aproximar la relación entre ingresos y gastos de cada entidad.

Desde otro punto de vista, es necesario que el mecanismo de las participaciones reúna ciertos requisitos¹⁵ de carácter político, para evitar que su uso implique dependencia respecto al poder federal o un incremento del proceso de centralización al que generalmente tiende este poder.

Consideraciones similares ponen en entredicho el éxito de las participaciones en los Estados Unidos, con lo cual se refuerza la tesis de que su uso debe ser limitado, únicamente para cubrir posibles desajustes menores en el reparto de ingresos, pero nunca como un mecanismo único para resolver todos los problemas que se presentan en el federalismo fiscal.

¹⁴ Cfr. Retchkiman Kirk, Benjamín, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1981.

¹⁵ Por ejemplo, que en su implementación participen activamente los estados miembros.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980

En México, ante la carencia de una delimitación constitucional de competencias impositivas entre la federación y los estados, surgió una diversidad de sistemas de gravámenes que obstaculizó al crecimiento económico del país. “[...] Produce indebidas sobreposiciones de impuestos que, al estorbar o, en algunos casos, impedir el desarrollo del comercio y de la industria y poner trabas, por tanto, al progreso nacional, mantiene el monto de las recaudaciones fiscales muy abajo de su valor máximo compatible con la potencialidad económica de la República.”¹⁶

Por esto, desde hace prácticamente ochenta años se ha planteado —por diversos mecanismos— la necesidad de un sistema de relaciones impositivas intergubernamentales coordinado, que conduzca a un modelo fiscal estructurado de tal manera que deje de representar un problema al desarrollo del comercio y la industria. Y a su vez, que tuviera la máxima productividad posible. La cuestión es que desde esa época se ha considerado que los impuestos¹⁷ únicamente se pueden coordinar con el sistema de participaciones, el cual, usado de manera exclusiva, ha dado lugar a la pérdida de la autonomía local.

Como se dijo, se adoptó el sistema de participaciones, al principio de manera parcial, pues solamente se vinculaba a muy pocos impuestos; para 1979, predominaba este sistema, sólo que se caracterizaba por el hecho de que en algunos impuestos se otorgaba participación a los estados y en otros no. Adicionalmente, ciertos gravámenes eran sujetos de participación siempre y cuando aceptaran no establecer o suspender impuestos en ciertas materias. Asimismo, las tasas de participación variaban por tipo de impuesto y los procedimientos de distribución no eran uniformes, lo que llevó a que las participaciones fueran presentando una proporción cada vez menor de los recursos fiscales totales de la federación.

Con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se modificó el sistema de participaciones, dándole tal preponderancia que prácticamente se le considera como la única forma posible de coordinación. Para que los estados lo aceptaran, el gobierno federal garantizó que de 1980 a 1982 el estado en cuestión recibiría más recursos (en términos de la tendencia de los incrementos) que con el sistema anterior.

Para calcular la tendencia de los incrementos se tomarían las tasas anuales de crecimiento de las participaciones estatales durante el trienio 1977 a 1979, calculadas a precios constantes de 1976; si el crecimiento de las participaciones calculado conforme al nuevo sistema resultara menor que el comportamiento histórico, la federación garantizaba a los estados que cubriría la diferencia.

El objeto de esta ley se expresa en el artículo primero, en los términos siguientes: “coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participa-

¹⁶ Pani, Alberto J., *op. cit.*, p. 39.

¹⁷ A partir de 1982 se coordinan bajo este mismo sistema de participaciones a los derechos.

ciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”

Con este ordenamiento deja de ser parcial, por primera vez se determina el monto de las participaciones globalmente, ya que se hace con base en el total de los ingresos tributarios de la federación.¹⁸ Así, a partir de 1980 se toman como participables todos los impuestos federales y, por otra parte, los diferentes procedimientos de participación se reúnen en uno, el Sistema Nacional de Coordinación, con lo cual se agiliza la determinación del monto y la entrega de las participaciones correspondientes a los estados de los diversos gravámenes.

No obstante, con el tiempo el concepto de recaudación federal participable ha variado, presentándose de nuevo la tendencia a manejar de manera diferente las participaciones en los diversos impuestos, complicando así la determinación de su monto.

Sin duda, con el actual sistema de participaciones se han asegurado importantes fondos a los estados, aunque no suficientes. Sin embargo, no se ha resuelto el problema de su distribución; aunque a partir de los años noventa, la fórmula de distribución de participaciones refuerza los criterios de equidad, ya que 45.17% del Fondo General de Participaciones (FGP), que es el fondo de mayor cuantía, se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada entidad; otro 45.17% es en función de los incrementos de los impuestos asignables, que son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, IEPS y el ISAN. El 9.66% restante tiene un objetivo compensatorio, se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Como puede verse en el cuadro 2, las entidades que recibieron más recursos *per capita* en 2002 fueron Tabasco, Campeche, Baja California, el Distrito Federal y Colima. En el otro extremo, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Puebla y Guanajuato son las entidades federativas que menos recursos *per capita* recibieron. La diferencia entre la entidad federativa que recibe mayores recursos federales y la que menos recibe en términos *per capita* se redujo de 4.9 veces en 1991 a 3.6 en 2002.

Propuesta

En cuanto a la distribución de recursos entre los tres ámbitos de gobierno que conforman la federación mexicana, son varias las tareas que se tienen aún pendientes. Entre ellas, los escasos ingresos propios de estados y municipios y las pocas fuentes que pueden ser gravables, ya que las más importantes desde un punto de vista recaudatorio ya están gravadas por el ámbito federal como la renta y el valor agregado.

Hay consenso entre los tratadistas en cuanto a las ventajas de los arreglos fiscales en los que el ámbito de gobierno que gasta sea el mismo que recauda. Esto nos lleva a la necesidad de otorgar mayores potestades tributarias a estados y municipios. Sin embargo, existe una fuerte restricción y es el nivel de pobreza que padecen muchos millones de mexicanos.

¹⁸ Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Exposición de motivos, *Ley de Coordinación Fiscal* de 1980.

Cuadro 2
Participaciones *per capita* 1991 y 2002
 (pesos)

Entidad federativa	1991	2002
Tabasco	834.5	5 079.4
Campeche	643.1	3 424.3
Distrito Federal	585.0	3 034.9
Baja California	522.6	3 112.9
Sonora	490.3	2 753.0
Baja California Sur	475.9	2 248.1
Colima	450.4	2 794.6
Quintana Roo	401.0	2 420.0
Nuevo León	395.3	2 436.1
Aguascalientes	376.8	2 469.1
Tamaulipas	366.3	2 278.9
Querétaro	334.5	2 337.1
Sinaloa	331.8	1 933.2
Chiapas	328.4	2 028.0
Nayarit	323.6	2 241.6
Tlaxcala	308.8	2 063.3
Coahuila	308.5	2 093.5
Chihuahua	303.5	1 942.8
Morelos	296.3	1 931.9
Jalisco	283.0	1 938.9
Yucatán	271.9	1 891.2
Veracruz	262.9	1 726.8
Durango	257.1	1 888.1
Estado de México	244.4	1 746.5
Zacatecas	243.2	1 878.1
San Luis Potosí	212.2	1 650.8
Guanajuato	208.9	1 612.0
Hidalgo	208.0	1 682.6
Puebla	200.2	1 538.9
Guerro	198.1	1 408.0
Michoacán	183.4	1 495.6
Oaxaca	171.0	1 397.9
Media nacional	320.6	2 202.4

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior plantea la necesidad de que estas mayores potestades tributarias no impliquen más impuestos para la población. Lo que se requiere es redistribuir las potestades existentes y evitar los montos crecientes de transferencias del gobierno federal a los estados y municipios. Con lo cual se fortalecería realmente al federalismo.

Desde luego, esta no es la respuesta sino una de las respuestas posibles a los problemas fiscales con que se enfrenta nuestro país. En otras palabras, no existe una única técnica para resolver esta problemática, será necesario utilizar un paquete de instrumentos fiscales.

Desde luego, no existe un solo sistema de coordinación, sino que varía en función de los objetivos que pretenda alcanzar el país que lo establezca. Es frecuente que por medio de la coordinación se busque cumplir alguno de los siguientes objetivos:¹⁹ a) impedir que uno de los niveles gubernamentales incida en la estructura fiscal del otro; para ello se deberán asignar fuentes de ingresos definidas para cada nivel; b) evitar que los contribuyentes paguen más de un impuesto sobre una misma fuente de ingresos, patrimonio o disposición de ellos, y c) gravar equitativamente la actividad económica, de tal manera que el sistema de tributos no la desestime.

Al margen del o los objetivos que se persigan, para que un sistema de coordinación sea adecuado debe tenerse en cuenta, al estructurarlo, que la eficiencia administrativa de las diversas jurisdicciones políticas en la recaudación fiscal varía según el tipo de impuesto; además, se requiere que los gravámenes que utilice cada nivel sean perfectamente adaptables a su propia economía. Por último, debe hacerse hincapié en que es necesario evitar que el sistema fiscal coordinado interfiera en el libre movimiento de artículos y servicios en el país.²⁰

Ante esta situación se han propuesto soluciones que van desde el otorgamiento de mayores participaciones, nuevas fórmulas de distribución y creación de nuevos impuestos, hasta superponer gravámenes locales a impuestos federales. Por ejemplo, en la Primera Convención Nacional Hacendaria se aprobó que cada estado podría crear nuevos impuestos (se mencionaron, entre otros, el impuesto local a las ventas y servicios al consumo final y el impuesto estatal al ingreso de las personas físicas²¹) de acuerdo con sus necesidades. Como se observa, todas estas opciones no significan un cambio de fondo en el modelo actual.

Para revertir las consecuencias negativas del proceso de apropiación de los ingresos tributarios por parte de la federación (que se ha llevado a cabo en el país por medios muy diversos, como se ha señalado en este trabajo) es urgente buscar un sistema de recaudación y distribución de los recursos

¹⁹ Cfr. Burgess, *op. cit.*, p. 45.

²⁰ Cfr. Musgrave, Richard y Peggy B. Musgrave, *Hacienda Pública*, McGraw-Hill, México, 1995.

²¹ Respecto a este último impuesto cabe mencionar que de acuerdo con el artículo 43 de la Ley del IVA grava sueldos y salarios, servicios profesionales, arrendamiento y enajenación de bienes inmuebles y actividades empresariales. Tal como está planteado actualmente, de acuerdo con estimaciones del despacho Mancera Ernst Et Young, si los estados gravan el ingreso de las personas físicas con la tasa máxima de 5% los afectados serían los salarios medios (alrededor de \$17 000 mensuales) que tendrían que pagar hasta \$1 200 más por concepto de ISR federal y estatal.

que favorezca un mayor equilibrio entre poderes y haga efectiva la equidad fiscal tanto vertical como horizontal. Por esto se considera muy importante que los estados cuenten con ingresos propios, de tal manera que logren independencia financiera respecto de los recursos obtenidos por participaciones, y así afirmen su poder político.

Se propone en este trabajo otorgar competencia a los estados sobre dos de los impuestos con mayor capacidad recaudatoria, lo que llevaría a compartir entre el gobierno federal y los estatales impuestos como son el IVA y el ISR y disminuir en la misma proporción las transferencias que actualmente otorga el gobierno federal a los estados. Como se ve en el cuadro 3, si las entidades percibieran 40% del IVA y del ISR que el gobierno federal tiene proyectado recaudar en 2006, podrían disminuir 46.9% las transferencias presupuestadas a los estados para este año; de esta manera no se afectarían las finanzas del gobierno federal. Será necesario encontrar el justo equilibrio entre autonomía y centralización de los tributos.

Con este esquema, se lograría que ambos ámbitos de gobierno compartieran responsabilidades y asumieran los costos políticos que implica recaudar impuestos y ejercer un gasto público. Además, se lograría una mayor vinculación entre el gasto y el esfuerzo recaudatorio; así, los ciudadanos tendrían la posibilidad de conocer el destino que se le da a los gravámenes que paga y podrían influir en la calidad del gasto público, manifestando sus preferencias en las urnas. Por otra parte, si para el contribuyente son obvios los beneficios del gasto público, seguramente le será más fácil decidir el pago de impuestos, lo que sería un elemento de apoyo en el combate a la evasión fiscal.

Cuadro 3

Ingresos		
Concepto	Millones de pesos	Monto a compartir con los estados 40%
ISR	374 923.50	149 969.40
IVA	335 746.80	134 298.70
Total	710 670.30	284 268.10
Egresos		
		Monto a disminuir
Ramo 28	290 917.90	136 440.40
Ramo 33	292 071.80	136 981.70
Ramo 39	22 500.00	10 552.50
Total	605 489.70	283 974.60

Fuente: Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación del 2006.

Desde luego, otorgar mayores potestades tributarias a las entidades federativas también enfrenta desafíos importantes, como son los grandes desequilibrios regionales, que llevan a la concentración de la producción en muy pocas entidades. Cinco entidades: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz producen 50.3% del Producto Interno Bruto (PIB) y se recauda 78.1% del ISR y 67.3% del IVA.

Además está el problema de la baja eficiencia recaudatoria de algunas entidades federativas y municipios. Del total de los ingresos tributarios recaudados por las entidades federativas en el periodo 1994-2001, el Estado de México obtuvo 17.7% y en el otro extremo, Colima 0.2 por ciento.

Como se dijo anteriormente, dado que los problemas con que se enfrenta el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales son, por propia naturaleza, complejos, no hay una receta fiscal única que sea adecuada para solucionarlos y los cambios habrá que realizarlos de manera paulatina.

Bibliografía

- Barrera Fuentes, Florencio, 1965, *Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Brennan, G. y J. Buchanan, 1990, *The power to tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*: Cambridge University Press.
- Burguess, Michael y Alain G. Gagnon, 1993, *Comparative Federalism and Federation*, Canadá, University of Toronto Press.
- Dahlby, Bev y L. S. Wilson, 1996, *Tax Assignment and Fiscal Externalities*, Canadá.
- Finot, Iván, 2001, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, serie Gestión Pública, CEPAL, Santiago, Chile.
- Musgrave, Richard y Peggy B. Musgrave, 1995, *Hacienda Pública*, McGraw-Hill, México.
- OCDE, 1999, *Taxing Powers of State and Local Government*, Tax Policy Studies, núm. 1.
- Pani, Alberto J., 1926, *La política hacendaria y la revolución*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Retchkiman Kirk, Benjamín, 1981, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Exposición de motivos, Ley de Coordinación Fiscal de 1980*.
- Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, 2003, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, México, SHCP.
- Watts, Ronald, 1999, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.



Potestades y potencial recaudatorio de los municipios en México*

*Genaro Aguilar Gutiérrez***

Una nueva reforma fiscal en México exige tomar conciencia de la gravedad de los desequilibrios regionales y estatales que ha venido produciendo un proceso de desarrollo económico concentrado en tres puntos geográficos (aunque en dos de ellos con mucho menor fuerza) del territorio nacional. Fruto de esta toma de conciencia debe ser la generación de un esquema de participación tributaria que permita identificar el esfuerzo fiscal que han venido realizando todos los estados y municipios del país y así generar fuentes adicionales de financiamiento para el desarrollo económico nacional.

Así, el objetivo de este texto, que sintetiza nuestras investigaciones en materia fiscal, es aportar elementos fundamentales para la elaboración de una reforma fiscal cuyo elemento central sea sí, la disminución de las presiones que el gasto público tiene en una nación crónicamente deficitaria, pero basándose para ello en la disminución de las disparidades de obtención de recursos tributarios por estados y municipios. La Hipótesis central es que el grado de evasión fiscal en México podría ser reducido si se toma en cuenta el grado diferenciado de eficacia tributaria de los estados y municipios.

El presente documento contiene tres secciones centrales, además de esta introducción y las conclusiones. Sugerimos que se debe discutir la distribución de responsabilidades tributarias entre niveles de gobierno. La teoría de la tributación plantea que la eficiencia fiscal depende de la elección adecuada del nivel de gobierno para la gestión tributaria de cada uno de los impuestos del sistema. Mayor descentralización en la asignación de funciones fiscales exige, para alcanzar los objetivos de equidad y eficiencia en el gasto público, mayores responsabilidades por parte de los administradores públicos locales de los estados y municipios; ése es el objetivo de la parte teórica en nuestro proyecto de investigación.

* Esta investigación es resultado del proyecto número 20050781 inscrito en la Secretaría de Investigación y Posgrado del Instituto Politécnico Nacional. Este texto es la versión sintética de una investigación presentada en el Módulo V "Finanzas Públicas para el Desarrollo" del Seminario Nacional Agenda del Desarrollo 2006-2020, llevado a cabo en marzo de 2006 en Ciudad Universitaria, México.

** Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Estatal de Campinas, Brasil. Premio Jesús Silva Herzog en Investigación Económica 1998, segundo lugar en el Premio INAP 2001 y mención honorífica en el Premio Banamex de Economía 2001. Actualmente es Profesor Titular C de la Escuela Superior de Economía del IPN.

Consideramos necesario analizar la distribución regional y estatal de la recaudación tributaria por niveles de gobierno, cuestión que sería tratada en la tercera parte de la investigación. Resultados preliminares muestran el grado de concentración que existe en la captación de recursos fiscales. Asimismo, proponemos la discusión de los métodos empleados para el cálculo del potencial de la capacidad tributaria; para analizar las ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

Tomando como punto de partida que el equilibrio fiscal del gobierno federal exige la ampliación de la base tributable, proponemos que en nuestra investigación haya una cuarta sección donde se presenten los resultados econométricos de la aplicación del método de frontera estocástica en México, en la cuantificación de la capacidad de obtención de recursos fiscales por regiones y estados, entre 1992 y 2004 (años más recientes para los cuales se tienen datos) en dos niveles de gobierno con tres modalidades: los estados, los municipios que contienen a la capital del estado y los municipios del interior; los que no tienen a sus capitales estatales.

Finalmente, en la última parte son presentadas las principales conclusiones de nuestra investigación. Una nueva reforma fiscal en México que tome como punto de partida las disparidades económicas regionales, estatales y municipales así como las diferencias en el grado de capacidad de obtención de recursos fiscales y de esfuerzo fiscal supone la atribución de mayores competencias a los niveles inferiores de gobierno. Se destaca, así, la necesidad de aumentar el grado de responsabilidad de los administradores fiscales locales y de transferir funciones fiscales, hoy ejercidas por el gobierno federal, hacia entidades y municipios con la finalidad de disminuir el grado de dependencia que tienen estas unidades de gobierno de las transferencias intergubernamentales y, por lo tanto, reducir su fragilidad financiera lo que permitiría, a su vez, lograr un equilibrio fiscal (e inclusive un superávit) para el conjunto del país.

1. *El problema*

Para la formulación de una propuesta de nueva reforma fiscal en México es necesario analizar los métodos de análisis de la eficacia fiscal. La influencia de variables socioeconómicas fundamentales (como producto interno bruto, población, desigualdad en la distribución del ingreso, grado de industrialización y de urbanización) es fundamental para explicar las disparidades en la captación de recursos tributarios. Investigaciones previas (Aguilar, 2003) muestran que existen importantes diferencias en el potencial de obtención de recursos tributarios en el interior del país, por lo que es necesario tomar en cuenta dichas disparidades para la elaboración de una reforma fiscal federalista.

Como ya se mencionó anteriormente, tales disparidades tributarias entre unidades de la federación pueden ser explicadas no sólo por las diferencias regionales en la estructura económica, sino también por la propia gestión tributaria de las unidades de gobierno correspondientes.

Mientras que las características económicas vigentes en una jurisdicción definen la capacidad de obtención de recursos tributarios de cada unidad de gobierno, el esfuerzo de recaudación mide la eficiencia en la obtención de ingresos tributarios por las administraciones responsables.

Formalmente, la recaudación tributaria de una determinada unidad de gobierno puede ser expresada por la siguiente identidad:

$$R_{i,t} = R_{i,t}^* \times E_{i,t} \quad (1)$$

donde:

$R_{i,t}$ = recaudación tributaria de la unidad de gobierno i en el periodo t ;

$R_{i,t}^*$ = capacidad tributaria de la unidad federativa i en el periodo t ;

$E_{i,t}$ = esfuerzo fiscal de recaudación de la unidad de gobierno i en el periodo t .

De la ecuación (1) se puede deducir que capacidad y recaudación tributaria no son sinónimos: mientras que la primera se refiere a la recaudación que se podría obtener, dadas las características socioeconómicas de una determinada jurisdicción, es decir, la recaudación tributaria potencial, la segunda es simplemente la recaudación observada o efectiva.

La recaudación tributaria podría ser igual a la capacidad de tributación en el caso en que la eficiencia en la obtención de recursos tributarios fuera similar al nivel máximo posible ($E_{i,t} = 1$). En caso contrario (como mostraremos en el capítulo siguiente que es para el caso de México), las diferencias en el esfuerzo de recaudación de cada unidad de gobierno constituyen otra fuente explicativa de las disparidades regionales en la recaudación tributaria.

La separación de esas dos fuentes de disparidades en la generación de recursos tributarios torna necesaria la estimación de la capacidad fiscal de las unidades federativas a partir de las características de su estructura socioeconómica, de tal forma que se pueda derivar el esfuerzo fiscal de recaudación de las unidades de gobierno. Eso es lo que se hemos realizado en la siguiente sección.

Determinación de la capacidad tributaria y metodologías para su cálculo

La capacidad tributaria asocia la recaudación tributaria de una unidad de gobierno a las características económicas de su jurisdicción. Como tal concepto resulta de la aplicación de un conjunto de impuestos sobre una determinada base tributaria, la capacidad de obtención de recursos tributarios depende tanto de la estructura de impuestos como de las condiciones económicas que determinan el tamaño de la base tributaria a ser explotada.

La capacidad de obtención de recursos tributarios de una unidad de gobierno, por lo tanto, está determinada por las características económicas vigentes en su jurisdicción, tales como: ingreso *per capita*, composición de la producción, distribución personal del ingreso, concentración poblacional, así como de las actividades económicas en los centros urbanos (grado de urbanización), entre otras.

Una vez definidas las bases de tributación, el paso siguiente es la aplicación de una medida de explotación de esa base tributaria para estimar la capacidad máxima de tributación. Con respecto a

ello, hasta ahora y de acuerdo con estudios internacionales, la práctica más común ha sido la aplicación de promedios nacionales en la determinación de la recaudación potencial o de la capacidad fiscal (Bahl y Linn, 1991).

Algunos métodos para el cálculo de la capacidad tributaria

El informe de la comisión Advisory Commission of Intergovernmental Relationship de los Estados Unidos (Acir, 1986) presenta una amplia gama de métodos de estimación de la capacidad fiscal a partir de la aplicación de la carga tributaria nacional sobre el producto interno bruto estatal o local:

$$R_i^* = \tilde{C}T \times PIB_i = \left(\frac{\tilde{R}}{PIB} \right) \times PIB_i \quad (2)$$

donde:

R_i^* = Recaudación tributaria potencial en la unidad de la federación i ;

$\tilde{C}T$ = Carga tributaria nacional;

\tilde{R} = Recaudación tributaria nacional;

PIB_i = Producto Interno Bruto en la unidad de la Federación i ; y

PIB = Producto Interno Bruto nacional.

La principal limitación de esta medida de capacidad fiscal es que, al asumir que el PIB local es el único determinante de la capacidad de obtención de recursos tributarios, deja de lado otras características económicas que inciden significativamente en la recaudación tributaria, como distribución del ingreso, composición de la producción, urbanización, concentración espacial de las actividades económicas, etcétera.

Otros métodos contables más desarrollados calculan la capacidad fiscal a partir de la descomposición de la carga tributaria en sus diversos impuestos. En este sentido, la capacidad fiscal puede ser definida como la recaudación tributaria que una unidad de gobierno podría obtener con la aplicación de un sistema de tarifas nacionales sobre las bases potenciales de cada impuesto en las distintas regiones, estados o municipios.

Como las tarifas utilizadas en el cálculo de la recaudación potencial representan promedios nacionales, la participación de cada impuesto en la recaudación tributaria de una unidad de gobierno es la misma utilizada para evaluar la capacidad tributaria nacional. Por lo tanto, la estimación de la capacidad tributaria de cada unidad de gobierno depende de la composición de la recaudación tributaria nacional. Así, la capacidad tributaria puede ser definida como:

$$R_i^* = \sum_{j=1}^k \bar{t}_j \times B_{j,i} \times \bar{W}_j \quad (3)$$

donde:

\tilde{t}_j = tasa nacional del impuesto j ;

$B_{j,i}$ = base tributaria del impuesto j en la unidad de la federación i ;

$$\tilde{W}_j = \left[\frac{\bar{R}_j}{\sum_{j=1}^k R_j} \right] = \text{participación nacional del impuesto } j; \text{ y}$$

\tilde{R}_j = recaudación nacional del impuesto j .

Sin duda, la descomposición de la carga tributaria implica que tales métodos pueden estimar de manera más precisa la capacidad tributaria. No obstante, como la composición de la recaudación tributaria varía interregionalmente e interestatalmente, las ponderaciones basadas en las participaciones nacionales de los diferentes tributos llevan a subestimaciones o superestimaciones de la capacidad tributaria de las unidades federativas, las cuales tienen diferentes estructuras de recaudación tributaria.¹

Otra forma de determinación de la capacidad tributaria se basa en la utilización de métodos econométricos para estimar funciones de recaudación tributaria nacional y, a partir de ellas, determinar la capacidad fiscal de cada unidad federativa con la aplicación de coeficientes estimados sobre los valores regionales o estatales correspondientes a las variables explicativas de la recaudación tributaria nacional (Leuthold, 1991). La principal ventaja es posibilitar la inclusión de otras variables económicas diferentes al PIB o al ingreso estatal o local en la estimación de la capacidad de tributación de las distintas unidades de gobierno.

Las características económicas, generalmente utilizadas en la estimación de la capacidad fiscal, pueden ser sintetizadas en el siguiente conjunto de variables: ingreso *per capita*, distribución personal del ingreso, composición sectorial de la producción, población y grado de urbanización.

Método de frontera estocástica para estimación de la capacidad tributaria

En general, la principal limitación de los métodos de estimación de la capacidad tributaria, como los anteriormente mencionados, es su incompatibilidad con el propio concepto de capacidad fiscal. En realidad, si ésta se refiere al nivel de recaudación que una unidad de gobierno podría obtener con una explotación eficiente de sus bases tributarias, se supone que las medidas a ella asociadas se tienen

¹ En los Estados Unidos, el *representative tax system* (RTS) y el *representative revenue system* (RRS) son los indicadores más utilizados en la cuantificación de la capacidad fiscal. Las críticas a estos indicadores pueden ser encontradas en Wildasin (1987).

que referir al nivel máximo de recaudación que se podría obtener, y no a su promedio nacional (observado o estimado).

En este sentido, una de las principales contribuciones de esta investigación (cuyos resultados se presentan en el siguiente capítulo) es la estimación de la capacidad fiscal o la recaudación potencial en las distintas entidades de la federación mexicana para el periodo 1992-1997 con la utilización del método de estimación conocido como frontera estocástica.

Esta metodología de estimación de la recaudación tributaria potencial o capacidad fiscal es una adaptación del método de estimación de funciones de producción agrícolas (frontier stochastic production function), desarrollado por Battese y Coelli (1991).²

Las ventajas de este método pueden ser sintetizadas en dos aspectos: en primer lugar, la compatibilidad entre el concepto de capacidad tributaria y la estimación del nivel máximo de recaudación tributaria, el cual es definido como el nivel de recaudación que se podría alcanzar con una explotación eficiente de las bases tributarias, dadas las condiciones socioeconómicas de cada unidad de gobierno; y, en segundo lugar, que la comparación entre las recaudaciones observadas y las potenciales permite medir el grado de eficiencia de las administraciones tributarias de los diferentes niveles de gobierno en las distintas unidades de la federación.

La metodología propuesta permite, por ello, distinguir los dos componentes de la recaudación tributaria de la ecuación (1): la capacidad tributaria (determinada por las características socioeconómicas de cada entidad federativa o municipio y el sistema impositivo vigente) y el esfuerzo de recaudación de los gobiernos locales.

El primer paso de este método es la especificación de la función de recaudación tributaria a ser estimada:

$$R_{i,t} = f \left(\beta, PIB_{i,t}, POP_{i,t}, G_{i,t}, \frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}}, \frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}} \right) \exp(v_{i,t}) \quad (4)$$

donde:

- $R_{i,t}$ = recaudación tributaria en la unidad federativa o municipio i , en el periodo t ;
- $PIB_{i,t}$ = Producto Interno Bruto en la unidad federativa o municipio i , en el periodo t ;
- $POP_{i,t}$ = población total en la unidad federativa o municipio i , en el periodo t ;
- $G_{i,t}$ = distribución del ingreso en la unidad federativa o municipio i , en el periodo t , medida por el índice de Gini estatal
- $PIBIN_{i,t}$ = producto Industrial en la unidad federativa o municipio i , en el periodo t ;
- $POPU_{i,t}$ = población urbana en la unidad federativa o municipio i , en el periodo t ;
- $V_{i,t}$ = término de error.

² Aunque este método se describe sucintamente a continuación, referencias adicionales pueden encontrarse en Coelli (1991), Battese (1992) y Battese y Tessema (1993).

Como el PIB y la población son las variables de control en la estimación de la capacidad de recaudación de una jurisdicción, se espera que tengan una influencia positiva sobre la capacidad fiscal de las unidades de gobierno: mientras mayor sea el producto y/o la población, mayores serán los recursos tributarios que se espera obtener en la unidad de gobierno correspondiente y viceversa. La inclusión del índice de Gini³ permite observar el grado de influencia de la distribución personal del ingreso, en cada jurisdicción, sobre la capacidad de obtención de recursos locales. Se espera que una mayor desigualdad en la distribución del ingreso (un índice de Gini más elevado) reduzca la capacidad de obtención de recursos propios.

Otro factor explicativo de la capacidad tributaria es la composición sectorial de la producción en la medida en que, para un mismo nivel de producto, las distintas actividades económicas tienen particularidades que pueden afectar los niveles de tributación. En general, estudios de corte transversal (*cross section*) de países han mostrado que un mayor grado de industrialización de la economía favorece la ampliación de la recaudación tributaria (Leuthold, 1991).

Finalmente, la concentración poblacional en los centros urbanos facilita la obtención de recursos tributarios debido a la existencia de economías de escala en la gestión tributaria generadas por esta concentración y la de las actividades económicas.

Esta metodología presenta algunas diferencias significativas en relación a los métodos econométricos tradicionales de estimación de la capacidad tributaria. En particular, la especificación del término de error constituye la principal innovación del método de frontera estocástica. Así, el residuo estocástico $v_{i,t}$ puede ser definido como:

$$V_{i,t} = u_{i,t} + e_{i,t} \quad (5)$$

donde:

$$u_{i,t} = N(0, \sigma_u^2) \text{ i. i. d.}; \text{ y}$$

$$e_{i,t} = N(\mu, \sigma^2) e_{i,t}$$

La ecuación (5) implica que el término de error $v_{i,t}$ puede ser separado en dos componentes: uno, típicamente estocástico, $u_{i,t}$, puede estar asociado a efectos de políticas no tributarias que afectan el

³ El índice o coeficiente de Gini, formulado por el economista italiano Corrado Gini, es la medida más usada para medir la desigualdad en la distribución del ingreso debido a que cumple con cuatro propiedades básicas: a) satisface el principio de transferencia, también conocido como condición Pigou-Dalton (si se presenta una transferencia regresiva de ingreso, el índice aumenta); b) independencia de la escala de ingreso (establece que el valor del índice no depende de la unidad monetaria); c) satisface el principio de población (el cual establece que el índice debe ser independiente del tamaño de la población analizada), y d) posibilidad de descomposición del índice; sus límites (0 y 1) permiten una fácil explicación del grado de desigualdad: valores cercanos a 0 indican baja desigualdad; y valores cercanos a 1 muestran alta desigualdad. Véase Cowell (1995: 55-60).

nivel de tributación como, por ejemplo, incentivo a exportadores a través de exenciones, o simplemente a problemas de medición; y el otro, $e_{i,t}$, tal vez "menos estocástico", relacionado a características específicas de las administraciones tributarias en cada unidad de gobierno, tales como la eficiencia o el esfuerzo comprometido en la recaudación de impuestos.⁴

Esta especificación del término estocástico v_{it} permite constatar que la diferencia entre capacidad tributaria (recaudación potencial) y la recaudación observada está dada por el componente estocástico $e_{i,t}$. Así, la capacidad tributaria puede ser definida como:

$$R_{i,t}^* = f \left(\beta, PIB_{i,t}, POP_{i,t}, G_{i,t}, \frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}}, \frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}} \right) \exp(u_{i,t}) \quad (6)$$

Por lo tanto, el esfuerzo fiscal puede ser obtenido por la comparación entre la recaudación y la capacidad tributaria. Volviendo a la ecuación (1), el esfuerzo fiscal puede ser escrito como:

$$E_{i,t} = \frac{R_{i,t}}{R_{i,t}^*} \quad (1a)$$

Sustituyendo $R_{i,t}$ y $R_{i,t}^*$ por las expresiones (4) y (6), así como el residuo estocástico de (4) por (5), tenemos:

$$E_{i,t} = \frac{f \left(\beta, PIB_{i,t}, POP_{i,t}, G_{i,t}, \frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}}, \frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}} \right) \exp(u_{i,t} + e_{i,t})}{R_{i,t}^* = f \left(\beta, PIB_{i,t}, POP_{i,t}, G_{i,t}, \frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}}, \frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}} \right) \exp(u_{i,t})} \quad (6a)$$

$$E_{i,t} = \exp(-e_{i,t})$$

Imponiendo que los $e_{i,t}$ sean nonegativos, esto es, que el esfuerzo fiscal no puede ser negativo y tiene sus límites entre 0 y 1, se puede inferir que $R_{i,t}$ es menor que $R_{i,t}^*$; es decir, la capacidad de tributación es el límite superior (o frontera estocástica) de la recaudación tributaria.⁵ La descripción del comportamiento temporal de $e_{i,t}$ está dado por la siguiente ecuación:

$$e_{i,t} = \eta_{i,t} e_i = [\exp(-\eta(t-T))] e_i \quad (7)$$

⁴ Con la imposición de que los $u_{i,t}$ son no negativos, se puede observar que la recaudación verificada será siempre menor o igual a la potencial.

⁵ El nombre de frontera estocástica viene del máximo nivel de recaudación que se puede alcanzar, dadas las condiciones socioeconómicas y del componente estocástico ($u_{i,t}$).

Esta especificación de e_t implica que la eficiencia de recaudación debe variar con el tiempo (*time varying effects*). Más aún, debido a la no-negatividad de $e_{i,t}$ y asumiendo que el parámetro η es siempre positivo, la especificación de e_t implica que la eficiencia de recaudación debe aumentar en el tiempo, ya que $e_{i,t}$ decrece monótonicamente hasta su valor mínimo.⁶

A su vez, las pruebas de hipótesis sobre los parámetros σ_u^2 , η , μ y σ^2 permiten determinar: a) si el método de estimación de frontera estocástica es adecuado para el tipo de problema que se está abordando; y b) si la eficiencia de recaudación tiende a mejorar con el tiempo.

La adecuación del método usado depende de la contribución de σ_u^2 (varianza del error estocástico) en la explicación de la varianza total del modelo ($\sigma_v^2 = \sigma_u^2 + \sigma^2$). Si esta es muy grande en relación a la contribución proveniente de la eficiencia de recaudación σ^2 , el método de frontera estocástica es equivalente a los métodos tradicionales de estimación y, por lo tanto, su utilización no sería recomendable.

El criterio de evaluación de tal condición está basado en el valor asumido por el parámetro γ , definido como $\gamma = \sigma^2 / (\sigma_u^2 + \sigma^2)$. Si γ no es significativamente diferente de cero, (σ_u^2 grande ó σ^2 pequeño), la contribución de la eficiencia tributaria a la varianza del modelo es despreciable y, por lo tanto, el método de frontera estocástica nada agregaría en relación a la estimación por mínimos cuadrados ordinarios.⁷

En lo que se refiere a la evolución temporal de la eficiencia, las hipótesis sobre el valor que asume η permiten inferir el comportamiento temporal de la eficiencia ($e_{i,t}$).

Una vez especificada la ecuación a ser estimada, y definidas las propiedades estocásticas del modelo, la obtención de los estimadores de máxima verosimilitud de los coeficientes correspondientes a las variables explicativas y de los parámetros del término estocástico debe ser realizada en tres fases:

- a. en la primera, se deben estimar los coeficientes β de la ecuación (4), mediante mínimos cuadrados ordinarios (OLS);
- b. en la segunda, deben buscarse los valores apropiados para σ^2 , η y σ_u^2 , σ^2 , η y σ_u^2 a través de una escala (*grid search*) construida a partir de cambios en el intercepto β_0 , en los coeficientes estimados β y en la varianza total del modelo σ_v^2 ; y
- c. finalmente, con los valores seleccionados para σ^2 , η y σ_u^2 , debe utilizarse un proceso iterativo de aproximación (proceso conocido como Casi-Newton) para obtener los estimadores de máxima verosimilitud correspondientes a cada una de las variables explicativas de la ecuación (6).

⁶ Esta especificación asume la existencia de efectos específicos que varían con el tiempo (*time varying effects*) en el componente estocástico de la eficiencia.

⁷ Aigner, Lowell y Smith (1977) sugieren la utilización del parámetro para $\lambda = \sigma_v^2$ evaluar la participación de los dos componentes de la varianza total del modelo. Battese y Corra (1977) utilizan el parámetro, $\lambda = (\sigma_u^2 + \sigma^2)$ que va a ser utilizado en la estimación del modelo de capacidad tributaria.

En este apartado revisamos la literatura especializada de frontera, de manera que fue posible presentar los diferentes métodos de cálculo (con sus ventajas y desventajas) de la capacidad de obtención de recursos tributarios para cada nivel de gobierno así como del esfuerzo fiscal; éste método de cálculo será aplicado en la investigación que nos proponemos desarrollar. Presentamos, asimismo, las bondades del método de frontera estocástica que, econométricamente, permite calcular la capacidad fiscal real de cada unidad de gobierno. También formalizamos la forma en que se puede medir el esfuerzo fiscal de cada jurisdicción. En la siguiente sección se presentan y discuten los resultados de la aplicación de este modelo al caso de México (en el periodo 1992 a 1997); bien como sus implicaciones para una reforma fiscal federalista.

Resultados 1

En esta sección son presentados los resultados del cálculo del esfuerzo fiscal en México, entre 1992 y 1997; ello ha sido calculado en una investigación previa que desarrollamos —publicada en nuestro libro *Nueva reforma fiscal en México* (Porrúa/IPN/INAP; 2003)—; en este documento hemos actualizado la investigación hasta el año 2004. Se observa que las administraciones fiscales de los estados y municipios de la mayor parte del país han realizado un débil esfuerzo fiscal, por lo que es necesario incrementar los mecanismos a su alcance para una más adecuada captación de recursos tributarios. Finalmente, y con base en los resultados obtenidos en la cuantificación de la captación y el esfuerzo fiscal, se discute ampliamente la necesidad así como los límites para descentralizar funciones fiscales.

El modelo de frontera estocástica, descrito en el último apartado de los métodos experimentales permitirá, en esta sección, estimar para dos niveles de gobierno de la federación mexicana, la capacidad de obtención de recursos tributarios utilizando una combinación de datos de varios años y de corte transversal, referentes a la recaudación tributaria de los gobiernos estatales y municipales en los 31 estados y el Distrito Federal para los años de 1992 a 2004.⁸

Es importante indicar que la falta de datos sobre la recaudación de impuestos federales por entidades y municipios ha sido una limitación de este estudio. Así, los cálculos fueron realizados tomando sólo los datos disponibles sobre la estructura de las recaudaciones estatales y municipales.

Para aplicar el modelo se utilizaron datos estatales del PIB, PIB por sectores de actividad, índice de Gini estatal, población total y urbana. (Los datos del PIB municipal fueron tomados de Simbad, Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI). El grado de industrialización es medido por la participación del PIB industrial en el PIB total y el grado de urbanización por la relación población urbana a población total. Adicionalmente, se incluye en el modelo la tasa de inflación como otra variable explicativa de la capacidad de tributación de los dos niveles de gobierno.

⁸ La utilización de estos años se debe a la disponibilidad de datos correspondientes a las variables de recaudación que, al ser extraídos de los documentos *El ingreso y el gasto público en México*, edición 1998, y *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997*, sólo se circunscriben a los años 1992 a 1997.

Otra limitación importante es el grado de agregación utilizado para los municipios: la heterogeneidad existente entre ellos (aún dentro de la misma entidad) deteriora la calidad de la información utilizada para este nivel de gobierno, lo que debe ser considerado en la evaluación de los resultados alcanzados.

En las ecuaciones de recaudación tributaria por niveles de gobierno, se utilizó una especificación doblelogarítmica equivalente a la ecuación (4):

$$\log(R_{i,t}^E) = \beta_{0,E} + \beta_{1,E} \log(\text{PIB}_{i,t}) + \beta_{2,E} \log(G_{i,t}) + \beta_{3,E} \log(\text{POP}_{i,E}) + \beta_{4,E} \left(\frac{\text{PININ}_{i,t}}{\text{PIB}_{i,t}} \right) + \beta_{5,E} \left(\frac{\text{POPU}_{i,t}}{\text{POP}_{i,t}} \right) + \beta_{6,E} \log(\text{INF}_t) + v_{i,t}^E \quad (8a)$$

$$\log(R_{i,t}^{MC}) = \beta_{0,MC} + \beta_{1,MC} \log(\text{PIB}_{i,t}) + \beta_{2,MC} \log(G_{i,t}) + \beta_{3,MC} \log(\text{POP}_{i,MC}) + \beta_{4,MC} \left(\frac{\text{PININ}_{i,t}}{\text{PIB}_{i,t}} \right) + \beta_{5,MC} \left(\frac{\text{POPU}_{i,t}}{\text{POP}_{i,t}} \right) + \beta_{6,MC} \log(\text{INF}_t) + v_{i,t}^{MC} \quad (8b)$$

$$\log(R_{i,t}^{MI}) = \beta_{0,MI} + \beta_{1,MI} \log(\text{PIB}_{i,t}) + \beta_{2,MI} \log(G_{i,t}) + \beta_{3,MI} \log(\text{POP}_{i,MI}) + \beta_{4,MI} \left(\frac{\text{PININ}_{i,t}}{\text{PIB}_{i,t}} \right) + \beta_{5,MI} \left(\frac{\text{POPU}_{i,t}}{\text{POP}_{i,t}} \right) + \beta_{6,MI} \log(\text{INF}_t) + v_{i,t}^{MI} \quad (8c)$$

donde:

INF_t = Tasa de inflación en el período t ; y los superíndices indican el nivel de gobierno: E = Entidades; MC = Municipios que contienen a las capitales estatales y MI = Municipios del Interior, que no contienen a las capitales de los estados.

Debemos destacar que la inclusión de variables referentes al grado de informalización del mercado de trabajo, participación de las exportaciones en el producto interno bruto estatal y valor total de la propiedad inmobiliaria podrían mejorar esta caracterización de la capacidad tributaria de los niveles de gobierno.

Con la utilización del programa computacional *Frontier 2.0* (sugerido por Coelli, 1991), se obtuvieron los estimadores de máxima verosimilitud de los parámetros presentes en las expresiones (8a) a (8c). Los resultados son presentados en el cuadro 1, donde se puede observar que el valor de γ y su nivel de confianza (superior a 95%) permiten afirmar que la estimación de frontera de la recaudación tributaria para los dos niveles (estados y municipios) es adecuada, es decir, que el residuo estocástico tiene un componente (no despreciable) que es explicado por las diferencias en el esfuerzo de recaudación de las distintas unidades de gobierno.

El modelo tiene un ajuste razonable a juzgar por el valor (χ^2), superior al valor crítico de su distribución, así como por el hecho de que la mayor parte de los coeficientes, correspondientes a las variables independientes, son significativos estadísticamente.

Como era de esperarse, las variables socioeconómicas tienen un papel determinante en la caracterización de la capacidad tributaria federal: PIB, tamaño de la población, grado de industrialización y grado de urbanización ejercen un efecto positivo y altamente significativo sobre la recaudación tributaria; desigualdad en la distribución del ingreso tiene un efecto negativo.

El PIB, como medida de la capacidad de pago de los contribuyentes en una entidad federativa, determina una mayor capacidad tributaria. La incidencia positiva del tamaño de la población permite constatar la existencia de retornos crecientes de la capacidad tributaria en relación a la población, lo que es confirmado al analizar el efecto del aumento de la concentración poblacional en los centros urbanos, que tiende a facilitar la obtención de recursos tributarios de competencia estatal.

El efecto negativo del grado de industrialización sobre la capacidad tributaria de los estados es un resultado, a primera vista, sorprendente: se esperaría que, a mayor industrialización de las entidades, mayor será la capacidad de obtención de recursos locales. Sin embargo, estos resultados pueden estar revelando dos fenómenos fundamentales muy importantes: *a)* la excesiva presión tributaria sobre las actividades industriales puede estar induciendo a la evasión fiscal por parte del sector industrial, lo que explica el coeficiente negativo del grado de industrialización en la ecuación de la capacidad fiscal y, *b)* los impuestos aplicados al sector industrial son, fundamentalmente, de competencia federal; lo que mostraría la necesidad de transferir funciones relacionadas con el control fiscal del sector industrial hacia los estados.

Los resultados también muestran que mayor grado de desigualdad (medida por el índice de Gini) en la distribución del ingreso determina una disminución en la capacidad de obtención de recursos tributarios por parte de los gobiernos estatales.

Otra conclusión importante, al obtener los estimadores de los parámetros de la ecuación de capacidad tributaria de los estados, se confirma la hipótesis de que la inflación no sólo erosiona las bases tributarias (efecto Tanzi), sino que también dificulta la propia gestión tributaria. En cuanto a la recaudación tributaria que es competencia sólo de los estados, se puede notar la importancia del componente de eficiencia en la varianza total del modelo (γ es significativamente diferente de cero).

En lo que se refiere a la estimación de la capacidad fiscal de los municipios que contienen a la capital del estado, los resultados muestran que mayor población y un elevado grado de urbanización así como menor desigualdad⁹ aumentan la capacidad tributaria de estos municipios. Los valores de los parámetros incluyendo γ son satisfactorios. Sorprendentemente, el PIB del sector servicios en los municipios de la capital no tiene efectos significativos sobre la capacidad tributaria de ese nivel de gobierno. Una hipótesis probable es que el cada vez mayor grado de informalidad de las actividades terciarias puede ser la causa del bajo poder explicativo del PIB del sector servicios en la capacidad fiscal de los municipios de las capitales.

⁹ Las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares no permiten (por falta de representatividad) el cómputo del índice de Gini a nivel municipal. Optamos por transferir los valores de los índices estatales hacia sus municipios, por lo que este hecho debe ser tomado en cuenta en las conclusiones. Teóricamente, sin embargo, se ha argumentado sobre la existencia de una relación inversa entre desigualdad en la distribución personal del ingreso y capacidad de obtención de recursos tributarios (Acir, 1986).

Cuadro 1

Estimadores de máxima verosimilitud de los parámetros de la ecuación de capacidad tributaria por nivel de gobierno (variable dependiente: recaudación tributaria)

Variable	Estados/entidades	Municipios de la capital	Municipios del interior
Constante	-0.3075 (3.3)	-3.177 (-3.08)	-12.109 (-8.32)
PIB	0.767 (7.43)	0.701 (4.79)	1.641 (10.93)
G		-0.667 (-0.680)	-0.620 (-0.672)
POP	0.347 (3.03)	0.432 (2.65)	-0.466 (-3.68)
PIBIN/PIB	-0.733 (-0.23)		
POPU/POP	0.124 (3.36)		
INF	-0.184 (-4.74)	-0.198 (-0.37)	-0.447 (-0.88)
σ^2	0.293 (5.44)	0.544 (4.79)	0.381 (2.75)
γ	0.875 (46.10)	0.786 (17.82)	0.659 (4.38)
η	0.113 (1.597)	-0.236 (-0.032)	-0.077 (-0.093)
LLF	-55.69	-72.22	-53.07
χ^2 (2)	42.60	41.09	15.01
Entidades	32	31	31
Periodos	6	6	5
Observaciones	176	168	198
Interacciones	102	234	245

Fuente: estimaciones obtenidas con el programa computacional *Frontier 2.0* (Coelli, 1992). Valores *t* de Student entre paréntesis. LLF: función de máxima verosimilitud, χ^2 : valor crítico de la distribución chi cuadrada con dos grados de libertad.

Otro resultado contra-intuitivo es la baja significancia de la inflación sobre la capacidad tributaria de los gobiernos municipales de las capitales, pero ello se explica porque su principal tributo (el impuesto predial) tiene una base tributaria poco sensible a la variación de los precios.

En lo que se refiere a la estimación de la recaudación potencial de los municipios del interior, a pesar de las reservas señaladas sobre la agregación de los datos correspondientes a ese nivel de gobierno, el ajuste del modelo es satisfactorio, a juzgar por el valor del parámetro γ y por el poder explicativo de las variables socioeconómicas incluidas en el análisis.

De la misma forma que para los otros niveles de gobierno, el PIB de los municipios del interior es una variable explicativa relevante. No obstante, al contrario de los estados y los municipios-capital, se observa que el tamaño de la población incide negativamente en la recaudación tributaria del interior de los estados.

El efecto negativo de la población sobre la capacidad fiscal de los gobiernos municipales del interior implica que el crecimiento poblacional disminuye la recaudación municipal *per capita*, lo que significa la ausencia de retornos crecientes a escala promovidos por la concentración poblacional en esos municipios.

Este hecho puede ser explicado por la composición mayoritariamente rural de la población en los municipios del interior. Así, el efecto negativo de la población total de los municipios del interior es compatible con el efecto positivo del grado de urbanización en las regresiones de los estados y de los municipios de la capital (aquellos en los que la población urbana es prácticamente igual a la población total).

Los resultados preliminares muestran la concentración de la capacidad tributaria por entidad en el Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco. Será tarea de la investigación que aquí estamos proponiendo, averiguar si estas tendencias se mantienen o no en el largo plazo. A nivel municipal, observamos que la mayor capacidad tributaria se tiene en las unidades federativas del noreste, noroeste, norte y centro del país (con excepción de Hidalgo y Tlaxcala). Los resultados también permiten observar lo que ocurrió con la capacidad tributaria de los estados antes, durante y después de la crisis económica de 1994: *a)* por un lado, prácticamente todos los estados registraron pérdidas en su capacidad fiscal durante los dos primeros años posteriores a la crisis; *b)* en general, los estados que presentaban mayor capacidad fiscal en los años anteriores a 1995 fueron los que lograron las mayores recuperaciones en 1997. Sin embargo, casi ninguno había recuperado aún los niveles anteriores (las excepciones fueron los municipios del interior de Jalisco y Monterrey); *c)* en contrapartida, aquellos estados que mantenían bajos niveles de capacidad fiscal antes de 1995 fueron los que tuvieron las menores recuperaciones en 1997.

El cuadro 2, a su vez, muestra la evolución de las disparidades interregionales en relación al PIB, a la recaudación tributaria y a la capacidad fiscal (en términos *per capita*), medidas con el índice de dispersión de Williamson.

En general, se observa una reducción de las disparidades interregionales en relación a esos indicadores. Dicha reducción fue más acentuada en el producto *per capita* en comparación con las variables fiscales, pero vale la pena destacar que las disparidades en la recaudación de los municipios del interior, experimentaron una leve profundización.

Cuadro 2

Evolución de las disparidades interregionales en el PIB, recaudación tributaria y capacidad fiscal en términos *per capita*, México, 1992-1997

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PIB <i>per capita</i>	0.661	0.633	0.538	0.472	0.425	0.421
PIB de las capitales	0.419	0.416	0.393	0.338	0.334	0.332
PIB de los municipios del interior	0.658	0.681	0.579	0.526	0.521	0.514
Recaudación estatal	0.851	0.759	0.632	0.598	0.527	0.548
Recaudación de las capitales	0.909	0.854	0.626	0.545	0.539	0.489
Recaudación de los municipios del interior	1.146	1.009	0.942	0.888	1.023	1.262
Capacidad fiscal de los estados	0.754	0.649	0.524	0.489	0.417	0.434
Capacidad fiscal de las capitales	0.814	0.712	0.675	0.857	0.778	0.765
Capacidad fiscal de los municipios del interior	1.071	0.987	0.932	0.875	0.812	0.843

Fuente: cálculos propios, con los resultados de las regresiones.

En el cuadro 2 también se puede observar que las disparidades en el PIB *per capita* son menores que las de capacidad fiscal, hecho que muestra que, además del PIB, las otras características socioeconómicas (urbanización, industrialización, desigualdad de ingreso, etc.) tienen un papel importante en la explicación de las diferencias regionales en la capacidad de obtención de recursos tributarios.

A su vez, la comparación entre disparidades regionales en las recaudaciones tributarias efectiva y potencial (capacidad fiscal) permite confirmar la hipótesis de que las diferencias de recaudación tributaria, además de ser explicadas por las disparidades socioeconómicas interregionales, interestatales e intermunicipales, también pueden ser explicadas por las diferencias en el esfuerzo fiscal de recaudación.

Las comparaciones entre la recaudación correspondiente a los niveles de gobierno muestran que la recaudación de los municipios del interior es la más dispersa, seguida por la de los estados y la de los municipios que contienen a la capital del estado. Estos resultados permiten proponer que, en una reforma fiscal federalista para México, se transfieran mayores funciones a los municipios que tienen la capital de los estados. La transferencia de funciones fiscales, hoy ejercidas por la Unión, tendrán retornos crecientes a escala en el siguiente orden de asignación: municipios-capital, estados y municipios del interior.

Si la recaudación fiscal de la federación sigue una distribución asimétrica aproximadamente igual o análoga a la de los estados, la evidencia presentada permite inferir que, al igual que los estados, la Unión concentra su recaudación en pocas regiones (generalmente las de mayor capacidad tributaria), exhibiendo un bajo esfuerzo recaudador en el resto del país. La reducida capacidad tributaria en las otras regiones sería una causa importante de la falta de interés del gobierno federal en mejorar la explotación de las bases tributarias en esas regiones. Así, el esfuerzo a desplegar para

ampliar la base tributada, para que la reforma fiscal tenga éxito, no puede ser el mismo en Zacatecas o Oaxaca que en el Distrito Federal.

A su vez, observamos que, durante el periodo de análisis, las diferencias en la recaudación tributaria de los estados y de los municipios-capital disminuyeron notablemente. Al contrario, como observamos anteriormente en lo que se refiere a los municipios del interior, esas diferencias aumentaron.

En este apartado hemos observado que todas las entidades del país y los municipios (tanto los de las capitales como los del interior) tienen una capacidad de obtención de recursos tributarios importante. En los años anteriores a la crisis económica dicha capacidad había venido incrementándose (de 1992 a 1994).

Posteriormente, como resultado de la depresión, en 1995 y 1996, tanto los ingresos per cápita como la capacidad fiscal disminuyeron en todo el país; pero una vez superados los signos de estancamiento económico, hubo un incremento general, pero diferenciado de la capacidad fiscal de estados y municipios (y, por inferencia, del conjunto del país).

Las entidades con bases productivas más sólidas (como las del norte, noreste, norte y algunas de las regiones occidente y centro) recuperaron más rápidamente parte importante de sus capacidades de obtención de recursos fiscales. Otras, las menos desarrolladas, han mostrado que el impacto de la crisis se puede prolongar por varios años; en esos estados la capacidad fiscal se ha visto disminuida proporcionalmente más y programas para la creación de infraestructura y de fomento a la actividad productiva tienen que ser implementados, ya que incentivarían al sector privado redundando, finalmente, en una mayor capacidad de obtención de recursos fiscales para los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

En la siguiente subsección mostraremos los resultados del cálculo del esfuerzo fiscal que realizan estados y municipios. Su contrapartida, la brecha entre lo que se puede obtener y lo que realmente se recauda, mostrará en qué entidades tienen que desplegarse mayores esfuerzos fiscales, punto clave en la construcción de una reforma fiscal integral.

Esfuerzo fiscal de recaudación en México

Ya se mencionó que la diferencia entre los grados de desigualdad de recaudación tributaria dentro de cada nivel de gobierno permite inferir que, además de los componentes estructurales (PIB, población, distribución del ingreso, grado de industrialización y de urbanización, entre otros), las diferencias en el grado de eficiencia en la explotación de las bases de tributación de las distintas unidades de gobierno constituyen el otro componente de las disparidades regionales, estatales y municipales en la recaudación tributaria *per capita*.

En ese sentido, la segunda ventaja del método de estimación de frontera estocástica de la recaudación tributaria es permitir el cálculo del esfuerzo fiscal de las diferentes unidades de gobierno a partir de la comparación entre las recaudaciones observada y potencial (capacidad tributaria).

La importancia de las diferencias en el grado de eficiencia tributaria radica en la posibilidad de implementar una reforma fiscal que tome en cuenta, para la redistribución de funciones, el grado de responsabilidad que las administraciones locales pueden alcanzar.

Estadísticamente, las diferencias de esfuerzo fiscal serán significativas dependiendo de la relación entre la varianza total del modelo (σ_{η}^2) y la varianza atribuida a la eficiencia en la recaudación (σ^2). En el cuadro 1 (que presenta los estimadores de máxima verosimilitud de los parámetros de la ecuación de capacidad tributaria por nivel de gobierno), podemos observar que γ es significativamente diferente de cero para todas las estimaciones realizadas, lo que permite deducir que las diferencias en el grado de eficiencia con que las distintas administraciones recaudan impuestos constituyen un factor explicativo importante de las diferencias interregionales, interestatales e intermunicipales en la recaudación fiscal.

En relación al comportamiento temporal de la eficiencia tributaria, el valor obtenido para η muestra que, durante el periodo de análisis, en general; no se presentaron mejorías temporales de eficiencia en las recaudaciones tributarias estatales y municipales.

En los cuadros 3 y 4 se presentan los resultados del cálculo del esfuerzo fiscal de los estados y de los municipios de la capital y del interior, con la clasificación (en orden decreciente) por nivel de gobierno de las unidades federativas en relación a su esfuerzo fiscal, entre 1992 y 2004.

En esos cuadros se confirma el reducido esfuerzo de recaudación de los gobiernos locales; sobre todo en los estados menos desarrollados, tales como Chiapas y Oaxaca, en el sur; mientras que en las regiones más ricas, norte, noreste y centro, se observa un esfuerzo mayor (con excepción del estado de Hidalgo); destacando el caso de Nuevo León, que es el estado que más ha aumentado sistemáticamente su esfuerzo fiscal.

La clasificación de los estados de acuerdo con el esfuerzo fiscal que han realizado permite inferir patrones regionales compatibles con los asociados al grado de desarrollo de las distintas unidades de gobierno. Las regiones más desarrolladas muestran un mayor esfuerzo fiscal por parte de sus administradores estatales, mientras que en las regiones con menor capacidad fiscal el esfuerzo estatal de recaudación es bajo.

Además de las regiones norte (la excepción es Durango), noreste y centro (con excepción de Hidalgo), los estados de Aguascalientes y Jalisco, en el occidente, han realizado un elevado esfuerzo fiscal en el plano estatal. Además de la región sur la península de Yucatán tuvo índices de eficiencia estatal bastante reducidos.

En los municipios que contienen a la capital del estado, en general, las disparidades en el esfuerzo fiscal también son coincidentes con las disparidades socioeconómicas interregionales. Así, los gobiernos municipales de las regiones menos desarrolladas tuvieron un desempeño deficiente en la recaudación de sus impuestos, lo que profundizó las diferencias intrarregionales en la recaudación tributaria municipal.

Cuadro 3
Esfuerzo fiscal de los estados en México, 1992-2004

	1992	1993	1994	1995	1996	2004
Nuevo León	0.952	0.948	0.944	0.939	0.935	0.943
Tamaulipas	0.939	0.935	0.929	0.923	0.917	0.928
Jalisco	0.919	0.912	0.906	0.897	0.888	0.904
Distrito Federal	0.913	0.907	0.890	0.879	0.868	0.891
Puebla	0.901	0.892	0.882	0.871	0.859	0.880
Baja California	0.891	0.880	0.869	0.858	0.844	0.867
San Luis Potosí	0.870	0.858	0.851	0.836	0.821	0.846
Sinaloa	0.845	0.830	0.845	0.830	0.814	0.830
Chihuahua	0.837	0.821	0.813	0.796	0.777	0.807
Coahuila	0.832	0.815	0.805	0.786	0.765	0.799
Querétaro	0.811	0.794	0.799	0.779	0.759	0.785
Tlaxcala	0.789	0.769	0.774	0.754	0.730	0.760
Estado México	0.771	0.750	0.748	0.724	0.699	0.735
Sonora	0.754	0.738	0.730	0.702	0.674	0.714
Aguascalientes	0.753	0.729	0.719	0.691	0.667	0.710
Tabasco	0.744	0.719	0.705	0.677	0.649	0.696
Baja California Sur	0.729	0.705	0.694	0.666	0.636	0.683
Colima	0.670	0.641	0.677	0.648	0.617	0.644
Veracruz	0.661	0.630	0.609	0.576	0.541	0.601
Michoacán	0.649	0.618	0.599	0.564	0.528	0.588
Guanajuato	0.638	0.607	0.585	0.551	0.514	0.576
Durango	0.619	0.577	0.577	0.538	0.501	0.560
Morelos	0.599	0.564	0.572	0.532	0.463	0.531
Nayarit	0.593	0.559	0.529	0.492	0.453	0.523
Quintana Roo	0.573	0.538	0.523	0.484	0.446	0.510
Zacatecas	0.554	0.521	0.501	0.463	0.423	0.489
Hidalgo	0.543	0.511	0.489	0.444	0.415	0.479
Guerrero	0.523	0.508	0.477	0.413	0.410	0.466
Yucatán	0.511	0.477	0.466	0.409	0.399	0.455
Chiapas	0.469	0.456	0.444	0.402	0.390	0.430
Campeche	0.423	0.435	0.423	0.399	0.388	0.406
Oaxaca	0.403	0.423	0.421	0.393	0.378	0.391

Fuente: cálculos con base en los resultados de las recaudaciones estimadas con los parámetros de las regresiones y de la recaudación observada, tomada de *El ingreso y el gasto público en México*, edición 1999 y *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997, 2004*; INEGI.

Cuadro 4
Esfuerzo fiscal de los municipios de las capitales y del interior en México, 1992-2004

	Municipios que contienen a la capital estatal					Municipios del interior						
	1992	1993	1994	1995	2004	1992	1993	1994	1995	2004		
Sinaloa	0.935	0.934	0.932	0.931	0.928	0.933	0.887	0.825	0.845	0.828	0.836	0.837
San Luis Potosí	0.902	0.900	0.898	0.896	0.895	0.900	0.855	0.818	0.838	0.822	0.829	0.831
Querétaro	0.896	0.893	0.890	0.888	0.888	0.893	0.848	0.809	0.828	0.817	0.824	0.824
Tlaxcala	0.890	0.888	0.875	0.883	0.882	0.882	0.844	0.808	0.828	0.812	0.819	0.821
Jalisco	0.885	0.882	0.880	0.877	0.877	0.882	0.838	0.744	0.764	0.748	0.755	0.758
Colima	0.817	0.813	0.810	0.806	0.808	0.813	0.772	0.724	0.743	0.727	0.735	0.738
Puebla	0.796	0.792	0.786	0.783	0.787	0.791	0.753	0.698	0.717	0.706	0.713	0.715
Baja California	0.774	0.768	0.754	0.759	0.763	0.764	0.730	0.688	0.707	0.692	0.699	0.702
Aguascalientes	0.758	0.753	0.748	0.744	0.748	0.753	0.716	0.676	0.693	0.682	0.688	0.688
Estado de México	0.743	0.738	0.733	0.738	0.736	0.738	0.701	0.648	0.661	0.662	0.663	0.657
Nuevo León	0.709	0.703	0.698	0.728	0.710	0.704	0.668	0.634	0.650	0.641	0.645	0.646
Michoacán	0.698	0.692	0.686	0.692	0.691	0.692	0.658	0.599	0.613	0.617	0.613	0.610
Veracruz	0.656	0.649	0.643	0.673	0.656	0.650	0.608	0.598	0.610	0.613	0.613	0.607
Coahuila	0.650	0.643	0.637	0.639	0.641	0.643	0.617	0.588	0.604	0.594	0.599	0.601
Guajuato	0.609	0.601	0.594	0.637	0.612	0.601	0.611	0.555	0.564	0.573	0.572	0.562
Durango	0.522	0.514	0.506	0.631	0.553	0.514	0.571	0.487	0.482	0.531	0.516	0.481
Quintana Roo	0.505	0.496	0.497	0.620	0.537	0.501	0.488	0.476	0.470	0.518	0.502	0.467
Tamaulipas	0.466	0.458	0.488	0.611	0.509	0.477	0.471	0.459	0.448	0.496	0.475	0.438
Tabasco	0.456	0.448	0.450	0.587	0.494	0.453	0.435	0.434	0.425	0.480	0.462	0.422
Nayarit	0.449	0.440	0.439	0.498	0.460	0.444	0.426	0.414	0.417	0.436	0.430	0.415
Chihuahua	0.429	0.419	0.432	0.480	0.440	0.430	0.418	0.401	0.404	0.419	0.411	0.399
Baja California Sur	0.425	0.417	0.411	0.441	0.426	0.418	0.398	0.385	0.392	0.399	0.398	0.392

	Municipios que contienen a la capital estatal					Municipios del interior						
	1992	1993	1994	1995	1996	2004	1992	1993	1994	1995	1996	2004
Morelos	0.333	0.404	0.408	0.455	0.395	0.371	0.396	0.370	0.348	0.363	0.369	0.327
Sonora	0.324	0.324	0.397	0.431	0.358	0.361	0.384	0.347	0.339	0.348	0.334	0.318
Zacatecas	0.310	0.316	0.375	0.423	0.348	0.343	0.308	0.333	0.322	0.338	0.325	0.303
Campeche	0.309	0.306	0.364	0.412	0.341	0.337	0.300	0.324	0.316	0.332	0.318	0.300
Guerrero	0.307	0.300	0.353	0.406	0.336	0.330	0.291	0.317	0.310	0.329	0.314	0.296
Yucatán	0.300	0.297	0.315	0.402	0.332	0.308	0.285	0.298	0.289	0.324	0.310	0.283
Chiapas	0.298	0.294	0.307	0.399	0.329	0.303	0.282	0.293	0.284	0.321	0.307	0.279
Oaxaca	0.274	0.290	0.306	0.308	0.290	0.290	0.280	0.274	0.273	0.268	0.270	0.262
Hidalgo	0.244	0.286	0.297	0.299	0.275	0.271	0.276	0.292	0.290	0.285	0.288	0.279

Fuente: cálculos con base en los resultados de las recaudaciones estimadas con los parámetros de las regresiones y de la recaudación observada, tomada de *El Ingreso y el gasto público en México*, edición 1999 y *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997, 2004*; INEGI.

Efectivamente, en el cuadro 4 se puede observar que los municipios-capital en las regiones sur y península de Yucatán poseen un esfuerzo de recaudación bajo, mientras que en las capitales de las regiones norte, noreste, centro (con la notoria excepción del estado Hidalgo); e incluso estados de las regiones occidente (Jalisco) y noroeste (Sinaloa); han presentado elevados grados de esfuerzo fiscal.

En los municipios del interior no es posible encontrar patrones regionales claramente definidos: no obstante que las regiones sur y península de Yucatán exhiben, en general, un reducido esfuerzo fiscal también se observa que otros municipios del interior de esas regiones (como en Quintana Roo o Guerrero) han tenido un índice razonable de eficiencia tributaria. Esta situación puede tener su origen en la circunstancia, ya comentada, de la existencia de ciudades turísticas importantes en algunos municipios del interior de esos estados.

Si observamos con detenimiento los esfuerzos fiscales que los estados y municipios de la capital han venido presentando, en los cuadros mencionados, podemos observar que los primeros 15 lugares de ambas clasificaciones contienen a 11 estados similares (Nuevo León, Jalisco, Puebla, Baja California, San Luis Potosí, Sinaloa, Coahuila, Querétaro, Tlaxcala, estado de México y Aguascalientes), aunque en diferente orden. Esta relativa semejanza entre las clasificaciones correspondientes a dos niveles inferiores de gobierno (estados y municipios de la capital) permite establecer la existencia de una relación positiva entre sus esfuerzos fiscales.

Esa relación entre los esfuerzos de recaudación de esos niveles de gobierno lleva a la profundización de las disparidades interregionales de recaudación tributaria, debido a que las unidades federativas que tienen estados eficientes en el cobro de impuestos cuentan con gobiernos municipales en las capitales con un elevado índice de esfuerzo fiscal de recaudación tributaria.

Consecuentemente, las disparidades en el grado de eficiencia tributaria ocasionan un aumento de las diferencias de capacidad fiscal porque, en general, unidades federativas más desarrolladas tienen niveles inferiores de gobierno que realizan mayores esfuerzos de recaudación.

Discusión, pendientes y proposiciones de la investigación

¿De qué depende el grado de esfuerzo fiscal de las unidades inferiores de gobierno? La teoría del federalismo fiscal ha intentado probar varias hipótesis, la más importante es la relativa al efecto de las transferencias intergubernamentales sobre el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.

La lógica de la relación transferencias/esfuerzo de recaudación se basa en la preferencia de los administradores de los niveles inferiores de gobierno para financiar el abasto de bienes públicos locales con recursos de terceros (en este caso, a través de transferencias federales), y no en la extracción de recursos tributarios de sus comunidades. La elevación de la presión tributaria genera costos políticos que no hay en el caso del financiamiento no tributario.

Varios estudios econométricos han mostrado que las transferencias intergubernamentales estimulan la expansión del gasto de las unidades receptoras más que incrementos en el ingreso de

los contribuyentes locales (aumento en la capacidad de tributación) (Gramlich, 1977; Follain, 1979).

La implicación más importante de nuestros resultados previos de investigación es mostrar que un camino viable para elaborar una reforma fiscal federalista en México es establecer mecanismos que permitan disminuir la brecha existente entre la recaudación potencial y la observada tomando en cuenta las disparidades regionales y estatales de esfuerzo fiscal; lo que permitiría aumentar los ingresos tributarios del conjunto de la unión, de los estados y de los municipios. Pero una reforma fiscal basada en este principio exige, antes que nada, disponer de una cuantificación precisa de las brechas, estado por estado. Por ello, nuestra primera propuesta es establecer el Programa Nacional de Capacitación Fiscal Municipal. Un objetivo medular de la investigación que aquí proponemos es determinar si las tendencias mostradas anteriormente son seculares y profundizar para determinar en qué medida las capacidades de obtención de recursos y los esfuerzos fiscales son diferenciados. Así, medidas distintas tendrían que ser implementadas en las regiones, estados y municipios, dependiendo de estos resultados.

Con la finalidad de ampliar la base imponible es necesario que los gobiernos públicos locales (estatales y municipales) conozcan su capacidad real de obtención de recursos propios, eso hicimos en nuestra investigación. Para completar la tarea proponemos crear el Programa Nacional de Actualización de Catastro Municipal.

Una reforma fiscal exitosa tiene como premisa fundamental que el sistema de financiamiento de las diferentes unidades de gobierno cumpla por lo menos dos funciones básicas: *a)* garantizar la suficiencia financiera de los niveles inferiores de gobierno; y *b)* permitir la mayor vinculación entre los costos y beneficios derivados de la generación de bienes y servicios públicos. ¿Lo está cumpliendo el sistema federativo mexicano? No. Por ello proponemos establecer la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La garantía de suficiencia financiera implica que los distintos niveles de gobierno tengan la capacidad de financiar los gastos derivados del ejercicio de sus funciones con sus propios recursos, como condición necesaria a la preservación de la autonomía en la toma de decisiones para la determinación del volumen y composición de los bienes y servicios que prestan a sus comunidades.

A su vez, la mayor vinculación entre la carga tributaria impuesta a las comunidades y las decisiones de gasto público de sus gobiernos permitiría garantizar la disciplina financiera de las unidades inferiores de gobierno. Cuando las decisiones de gasto se traducen en tributos, los contribuyentes son los más interesados en el control del comportamiento fiscal de sus gobiernos.

Garantizar autonomía financiera e inducir responsabilidad fiscal son dos objetivos que pueden ser alcanzados con mayor participación de los ingresos tributarios propios en la estructura del financiamiento de las unidades inferiores de gobierno. En este sentido, elevar el grado de descentralización en la captación de los recursos tributarios de los niveles inferiores de gobierno llevaría al aumento de la capacidad de obtención de recursos tributarios de dichas unidades.

No obstante, en México, la existencia de grandes disparidades económicas interregionales hace que la capacidad de obtención de recursos tributarios de las diferentes unidades de gobierno del mismo

nivel sea desigual, constituyéndose, por lo tanto, en el mayor obstáculo para que la descentralización de responsabilidades tributarias se pueda traducir en mayor participación de los ingresos tributarios en la estructura del financiamiento de las unidades gubernamentales descentralizadas.

Además de ello, elevar el grado de descentralización de responsabilidades tributarias podría dar lugar a que las diferencias económicas regionales se proyecten en el ámbito del sector público, profundizando las disparidades regionales ya existentes. Macrorregiones más desarrolladas, con bases tributables mayores, tendrían gobiernos estatales y locales con mayor capacidad de obtención de recursos tributarios y podrían tener mejor calidad en el abastecimiento de bienes y servicios públicos para sus comunidades. A su vez, macrorregiones pobres tendrían gobiernos con menor capacidad fiscal y, por lo tanto, menor oferta de bienes públicos locales.

Así, frente a la incapacidad de la mayor parte de las unidades inferiores de gobierno para financiar con recursos propios el abastecimiento de bienes y servicios públicos, el financiamiento de la redistribución regional de recursos públicos mediante transferencias intergubernamentales y/o permanencia del gobierno federal en funciones de carácter regional y local impondría la necesidad de centralización de ciertos recursos tributarios.

Sin embargo, mayor centralización implica menor vinculación entre costos y beneficios de los bienes públicos y, con ello, menores incentivos de disciplina fiscal por parte de las unidades descentralizadas de gobierno.

Las consideraciones anteriores evidencian cierta incompatibilidad de los objetivos de disciplina fiscal y mejoramiento de la eficiencia en el abastecimiento de bienes públicos con la necesidad de corregir los desequilibrios interregionales que caracterizan a la federación mexicana.

En la medida en que se pretenda descentralizar las funciones del sector público para aliviar la situación financiera del país o para elevar la eficiencia tanto en la captación tributaria como en el abastecimiento de bienes públicos, las diferencias de capacidad fiscal entre unidades de gobierno del mismo nivel pueden dar lugar a una oferta pública regionalmente desigual.

Las dificultades derivadas de la existencia de profundas disparidades socioeconómicas interregionales y el *trade-off* entre los desafíos macroeconómicos actuales, así como la necesidad de mayor eficiencia en el abastecimiento de bienes públicos *versus* la corrección de los desequilibrios interregionales, fueron las principales motivaciones de la presente investigación.

En síntesis, hemos investigado y mostrado aquí, que las disparidades interregionales, interestatales e intermunicipales de la federación y las diferencias en el esfuerzo fiscal desplegado por las unidades inferiores de gobierno representan fuentes explicativas del mal funcionamiento del sector público mexicano y son los principales obstáculos para enfrentar con éxito los desafíos macroeconómicos y redistributivos del presente.

La primera contribución de esta investigación es la cuantificación de las disparidades en la capacidad fiscal entre las unidades de gobierno del sistema federativo mexicano a partir de la estimación de la influencia de las distintas características económicas de estas unidades sobre la obten-

ción de recursos tributarios propios correspondientes a los niveles inferiores de gobierno. La segunda contribución es la cuantificación del esfuerzo fiscal que los gobiernos estatales y municipales han venido realizando.

Bibliografía

- Aguilar Gutiérrez, Genaro, 2003, *Nueva reforma fiscal en México*, Porrúa, INAP e IPN.
- Acir (Advisory Commission of Intergovernmental Relations), 1986 "Measuring state fiscal capacity: alternative methods and other uses", *Information Report*, Washington.
- Aigner, D.J., Lowell, C.A., Smith, D.L., 1977, "Formulation and estimation of stochastic frontier production function models" en *Journal of Econometrics*, núm. 6, pp. 21-37.
- Álvarez, Xavier, 1992, *Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autónoma*, Hacienda Pública Española, pp. 53-67 (Monografías I/92).
- Atkinson, A., Stiglitz, J., 1980, *Lectures in public economics*, McGraw-Hill Book Company.
- Bahl, R., Linn, J., 1991, *Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries*, trabajo presentado en el World Bank Seminar in Intergovernmental Relations.
- Bassols, B.A., 2000, *Geografía económica de México. Teoría, fenómenos generales, análisis regional*, Trillas, México, tercera reimpression.
- Battese, G. E., 1992, "Frontier production functions and technical efficiency: a survey of empirical applications in agricultural economics", *Agricultural Economics*, vol.7, p.185-208.
- y T.J., Coelli, 1991, *Frontier production functions, technical efficiency and panel data: with application to farmers in Indian*, Armidale: University of New England/Department of Econometrics, (Working Paper in Applied Statistics, 56).
- y G. S., Corra, 1977, "Estimation of a production frontier model: with application to the Pastoral Zone of Eastern Australia" en *Australian Journal of Agricultural Economics*, núm. 21, pp. 169-179.
- y G. A., Tessema, 1993, "Estimation of stochastic frontier production function with time varying parameters technical efficiencies using panel data from Indian villages", *Agricultural Economics*, vol. 9, pp. 313-333.
- Biehl, Dieter, 1991, *Intergovernmental fiscal relations and macroeconomic management: a case study of a federal country-Germany*, trabajo presentado en el World Bank Seminar in Intergovernmental Relations.
- Bosch, Nuria, 1992, *Descentralización y corresponsabilidad fiscal: un test para los gobiernos subcentrales españoles*, Hacienda Pública Española, pp. 105-113 (Monografías, I/1992).
- Coelli, T. J., 1991, *Maximum-likelihood estimation of stochastic production functions with time varying technical efficiency using the computer program FRONTIER 2.0*, University of New England/ Department of Econometrics, (Working Paper in Econometrics and Applied Statistics, 56).
- Courant, P., E. Gramlich y D. Rubinfield, 1979, "The stimulative effects of intergovernmental aid: or why money sticks where it hits", en P. Mieszkowsky y W. Oakland (eds.), *Fiscal federalism and grants-in-aid*.

- Cowell, F. A., 1995, *Measuring inequality*, 2a. ed., Nueva York, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.
- Follain, James, 1979, "Grant impacts on local fiscal behavior: full-information maximum likelihood estimates", *Public Finance Quarterly*, vol. 7, pp. 479-499.
- Gordon, Roger, 1983, "An optimal taxation approach to fiscal federalism", en *Quarterly Journal of Economics*, pp. 566-586.
- Gramlich, Edward, 1977, "Intergovernmental grants: a review of the empirical literature", en Oates, W. (ed.), *The political economy of fiscal federalism*.
- Leuthold, Jane, 1991, "Tax shares in developing economies: a panel study", *Journal of Development Economics*, vol. 35, pp. 173-185.
- Maxwell, James, 1969, *Financing state and local governments*, The Brookings Institution.
- Musgrave, Richard, 1969, *Fiscal systems*, Yale University Press.
- Niskanen, W. A., 1978, "Deficits, governments spendings and inflation: what is the evidence?" en *Journal of Monetary Economics*, núm. 4, septiembre, pp. 591-602.
- Oates, Wallace, 1972, *Fiscal federalism*, Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Peltzman, Sam, 1992, "Voters as fiscal conservatives" en *Quarterly Journal of Economics*, núm. 57, pp. 327-361.
- Rubinfield, Daniel, 1987, "The economics of local public sector" en Auerbach, J., Feldstein, R. (eds.), *Handbook of public economics*, North Holland.
- Shah, Anwar, 1992, *The new fiscal federalism in Brazil*, World Bank (Discussion Paper, 124).
- Tiebout, Charles, 1956, "A pure theory of local expenditures", en *Journal of Political Economy*, núm. 64, pp. 416-424.
- Turnbull, Geoffrey, 1992, "Fiscal illusion, uncertainty, and the flypaper effect", *Journal of Public Economics*, vol. 48, pp. 207-223.
- , 1993, "Fiscal illusion and the output expansion hypothesis", *Public Finance Quarterly*, vol. 21, pp. 305-321.
- Wildasin, David, 1987, "Federal-state-local fiscal relation: a review of the treasury report", *Public Finance Quarterly*, vol. 15, pp. 123-145.
- Wagner, R.E., 1976, "Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice", *Public Choice*, vol. 25, pp. 45-61.
- Winner, Stanley, 1983, "Some evidence on the effect of the separation of spending and taxing decisions" en *Journal of Political Economy*, vol. 91, pp. 126-140.



Quinta sección

**Eficiencia y probidad en el ejercicio del gasto público
(transparencia, rendición de cuentas y auditoría social)**



Hacia un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas

*John Mill Ackerman**

El mejoramiento de la capacidad recaudatoria del Estado no tendrá el impacto esperado si simultáneamente no se promueve una reforma integral que permita mayor eficiencia y probidad en el ejercicio del gasto público. Afortunadamente hay avances en la materia. La transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoría Superior de la Federación y las reformas a las entidades de fiscalización superior a nivel estatal han fortalecido el régimen de control y fiscalización del gasto público. Asimismo la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) y las nuevas leyes de acceso a la información en los estados han facilitado la supervisión del quehacer gubernamental por parte de los ciudadanos y han empezado a combatir la cultura de la opacidad que predominaba entre los servidores públicos. La nueva Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC) también promueve un cambio en la relación del funcionario con su trabajo y con sus superiores.

Todavía hay un largo camino por recorrer. Por un lado, hay problemas importantes con el diseño y la aplicación de las reformas recientes. Hace falta revisar la legislación así como fortalecer su aplicación. Por otro lado, habría que emprender nuevas reformas para caminar hacia un verdadero sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. El ensayo actual inicia con una reflexión crítica sobre las nuevas reformas y después propone una nueva serie de reformas que nos permitirían completar un sistema integral a nivel nacional.

Federalismo, autonomía, y desempeño institucional

En este apartado identifiqué tres grandes debilidades con las reformas recientes que apuntan hacia fortalecer la rendición de cuentas del gobierno. Primero, hay un desfase entre el desarrollo institucional al nivel federal y en las entidades federativas. Segundo, los organismos a cargo de implementar

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

las nuevas políticas no tienen suficiente autonomía. Tercero, estos mismos organismos mantienen fuertes problemas de desempeño institucional.

Federalismo

No ha habido un avance equivalente en las entidades federativas que en el nivel federal en cuanto a las reformas para fortalecer el régimen de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. Muchas entidades federativas no han aprobado nuevas leyes de fiscalización, transparencia y servicio civil para homologarlas con los avances al nivel federal. Asimismo, aunque hay algunas excepciones, las nuevas leyes estatales son generalmente menos completas que las federales. Hay, también, un profundo desfase entre las diferentes entidades del Estado mexicano. Por ejemplo, un servidor público o proveedor inhabilitado en un estado de la República puede fácilmente desempeñar sus tareas en otro estado o en el gobierno federal sin mayores problemas legales.

No debemos confundir la autonomía de los estados con la autarquía y la impunidad. El título quinto de la Constitución claramente establece un régimen federal coordinado y armónico. Cada estado está obligado a organizarse políticamente e institucionalmente de forma parecida al ámbito federal. Así mismo, otras partes de la Constitución directamente construyen regímenes con aplicación general a todos los niveles de gobierno.

El sistema nojurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos es uno de los mejores ejemplos. El artículo 102B de la Constitución obliga de igual manera al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales a "establecer organismos de protección de los derechos humanos... [los cuales] formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas". El mismo artículo señala que "el organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados."

La reforma electoral de 1996 estableció un sistema parecido para la justicia electoral. En primer lugar, homologó los organismos electorales de las entidades federativas con el nuevo organismo federal. El nuevo texto del artículo 116, numeral IV, fracción c) señala que "las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones". Asimismo, el nuevo artículo 96 constitucional da al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el poder de "resolver en forma definitiva y inatacable" todas las "impugnaciones de actos o resoluciones... de los organismos competentes en las entidades federativas de organizar y calificar los comicios". De nuevo se establece un "sistema nacional", parecido al sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

La existencia de estos sistemas nacionales dentro del orden jurídico mexicano no debería sorprendernos. Son simples reflejos del sistema nacional que por excelencia ha permanecido desde hace

siglos en nuestro país: el sistema de justicia federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es la corte de la "nación" y no simplemente "federal" precisamente porque tiene una jurisdicción integral y completa sobre todos los órdenes de gobierno. Solamente así se asegura una integración armónica y definitiva del sistema nacional de justicia.

Un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas debe seguir el ejemplo del sistema nacional de justicia, de justicia electoral y nojurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos. Habría que considerar la inclusión en el artículo 115 o 116 constitucional de un listado de criterios mínimos para la reglamentación del acceso a la información pública en los estados. Asimismo, se podría modificar el artículo 79 constitucional para obligar a los estados a dar autonomía a sus entidades de fiscalización superior así como para dar facultades a la Auditoría Superior de la Federación para conocer de impugnaciones o quejas en contra de las entidades locales. Habría que contemplar también la creación de un registro nacional de servidores públicos y proveedores sancionados. Finalmente, un sistema único de servicio civil de carrera para todos los ámbitos de gobierno podría ser un objetivo a lograr en el mediano plazo.

Autonomía

La segunda gran debilidad con las nuevas reformas es que ninguna otorga autonomía plena a las instancias responsables de fortalecer la rendición de cuentas del gobierno. La LFTAIP otorga al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) "autonomía operativa, presupuestaria y de decisión" (art. 33) pero lo deja firmemente dentro de la administración pública federal y el proceso de nombramiento de los comisionados está enteramente controlado por el presidente de la República, solamente otorgando al Senado el derecho de "objetar" dentro de los 30 días después de la propuesta del Presidente (art. 34).

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) también cuenta con "autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones". Pero de forma parecida al IFAI, la ASF queda dentro de la Cámara de Diputados como su "órgano técnico". Sin embargo, la ASF está en una posición relativamente superior al IFAI ya que la primera es un organismo constituido por medio del artículo 79 constitucional. Además, el proceso de nombramiento del titular es mucho más objetivo, autónomo y abierto a la sociedad que el nombramiento de los comisionados del IFAI. El artículo 69 de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación describe en detalle el procedimiento a seguir para la elección del titular de la ASF, incluyendo una convocatoria pública, un proceso de evaluación de cada candidato, la presentación formal de una terna a la Cámara de Diputados y el nombramiento por una votación de más de dos terceras partes de los diputados presentes.

La nueva Secretaría de la Función Pública (SFP) no cuenta con autonomía alguna del poder ejecutivo, sino que está totalmente subordinada al presidente de la República. Desde un enfoque com-

parativo e internacional esto no es ni la única, ni la mejor forma de estructurar el combate a la corrupción y el manejo del servicio profesional.

En principio, no habría necesidad de crear un nuevo organismo autónomo para atender cada problemática emergente. Las elecciones justas y los pesos y contrapesos entre los poderes deberían ser suficientes para asegurar la autonomía del Estado y su fidelidad con los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, en el caso de la rendición de cuentas, como con la justicia electoral y los derechos humanos, no podemos confiar en la buena voluntad de nuestros gobernantes. El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. Sólo con mecanismos eficaces e independientes podremos asegurar la honestidad del gobierno.

Habría entonces que considerar una adición al artículo 6 constitucional, que constituya formalmente al IFAI como un organismo público autónomo, que exija una amplia auscultación entre la sociedad y que le otorgue un voto calificado en la Cámara de Diputados para el nombramiento de los comisionados. También habría que explorar la posibilidad de fusionar a la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública en una sola entidad autónoma fiscalizadora, profesionalizadora y evaluadora que rinde cuentas a los tres poderes de la unión.

Desempeño institucional

Las leyes correspondientes dan al IFAI, la ASF y la SFP una amplia gama de facultades. Así mismo, más allá de una lectura formalista de la ley, estas instituciones siempre podrán reinterpretar su mandato de una forma pro-activa para exigir la rendición de cuentas más enérgicamente.

En algunos casos estas instituciones han demostrado una proactividad importante. Los esfuerzos de la ASF por reducir el costo fiscal de Fobaproa, controlar las tendencias privatizadoras de la Comisión Reguladora de Energía y auditar a las universidades públicas son ejemplos importantes. La independencia que ha demostrado el IFAI al obligar la apertura de información sensible dentro de la administración pública federal también ha sido muy importante. La SFP ha demostrado su capacidad de gestión al sancionar algunos funcionarios como Óscar Espinosa Villarreal.

Sin embargo, las tres instituciones han demostrado cierta timidez en la persecución de su mandato. A pesar de que la Ley de Fiscalización Superior faculta a la ASF para presentar demandas penales y sancionar directamente a los servidores públicos, la institución pocas veces se atreve a hacer uso de estas capacidades. Desde el inicio de la actual administración, la Secretaría de la Función Pública explícitamente ha privilegiado un enfoque "preventivo" sobre uno basado en el "castigo". Esto se refleja en un número muy bajo de servidores públicos sancionados. El IFAI ha demostrado debilidades en el seguimiento a sus fallos y en el castigo a funcionarios que hayan obstaculizado intencionalmente la divulgación de información pública. A nivel estatal la situación es aún más preocupante.

En general, esta timidez responde a una actitud prudente de no querer crear más enemigos antes de consolidarse institucionalmente. También es evidentemente un resultado de la falta de au-

tonomía de las tres instituciones que ya hemos señalado. Sin embargo, estaría enteramente dentro de sus facultades perseguir la rendición de cuentas de una forma mucho más enérgica.

El ingrediente que falta para fortalecer las capacidades proactivas de estas instituciones es una mayor legitimidad social e interlocución con la sociedad civil. El único vínculo que tiene la ASF con la sociedad es por medio del cordón umbilical que lo conecta con la Cámara de Diputados. No recibe quejas formalmente de la sociedad ni trabaja formalmente con la sociedad civil en la evaluación de los programas gubernamentales. El IFAI y la SFP han impulsado grandes campañas de "educación cívica" que buscan concienciar a la población con respecto a la necesidad de informarse, pedir cuentas y denunciar actos corruptos, pero no han logrado una alianza social fuerte que les diera la legitimidad pública que les permitiera actuar más energéticamente.

Habría que pensar en reformas legales y en estrategias sociales que obligarían a las instituciones más importantes para la rendición de cuentas en el país a tener una interlocución social más amplia y directa. Los esfuerzos de vigilancia social como los de las ONG FUNDAR y LIMAC son importantes en este respecto y un buen punto de partida, pero habría que ampliar y diversificar estos esfuerzos.

Participación ciudadana y *enforcement* de las leyes anticorrupción

Además de fortalecer y potenciar lo que ya existe habría que impulsar algunas otras iniciativas novedosas para dar filo y mayor coherencia al Sistema Nacional de Rendición de Cuentas que estamos proponiendo. Dos áreas de oportunidad particularmente estratégicas serían 1) el fortalecimiento e institucionalización de la participación ciudadana en la fiscalización del gasto público, y 2) la reforma del marco legal que regula la investigación y sanción de la corrupción.

Participación ciudadana¹

Para fortalecer la rendición de cuentas del gobierno se dispone de dos estrategias generales. En primer término, los gobiernos pueden fortalecer los elementos de "mando y control" gubernamentales. Esto supone el forzar a los funcionarios públicos a seguir lineamientos "desde arriba", obligándolos a cumplir en forma más estricta las metas de desempeño y haciéndolos más vulnerables a las sanciones de sus superiores. De otro lado, los gobiernos pueden permitir que se ejerza una presión "desde abajo". Esto implica entablar una relación sana entre el Estado y la sociedad, de manera que tanto los actores sociales como los ciudadanos particulares estén investidos de facultades para obligar al gobierno a mantener el Estado de derecho y a cumplir sus promesas. Esta segunda estrategia constitu-

¹ Esta sección está basada en Ackerman (2004).

ye uno de los esfuerzos centrales de lo que se ha denominado la "Nueva Gestión Pública"² y, por lo general, encarna lo que McCubbins y Schwartz (1984) han dado en llamar el enfoque de "alarma contra incendios" en contraposición con el enfoque de "patrulla policial" para garantizar la rendición de cuentas de los servidores públicos.

La participación de la sociedad civil puede robustecer las estructuras de rendición de cuentas de tres maneras diferentes. En primer lugar, la supervisión directa y la presión que ejercen los actores que representan a la sociedad civil, al igual que el voto popular, sobre asuntos o políticas específicos, pueden servir de complemento a las elecciones como elementos adicionales de la rendición de cuentas vertical. Esto incrementa la frecuencia y claridad de los indicios de rendición de cuentas que los ciudadanos les envían a los funcionarios públicos y, por ende, mejora la rendición de cuentas vertical hacia la población. Como ejemplos de este tipo de participación cabe mencionar todos los casos que abarcan desde las encuestas para supervisar la efectividad de los servicios públicos y las revelaciones de los medios de comunicación sobre infracciones a la ley de los funcionarios públicos, hasta la organización de plebiscitos y referendos.

En segundo término, además de los efectos directos de la presión externa "desde abajo", las acciones de la sociedad civil pueden fortalecer la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas horizontales existente en el interior del propio Estado. Como lo ha expresado Jonathan Fox: "las exigencias de la sociedad civil respecto a la responsabilidad del Estado adquieren su mayor importancia cuando contribuyen a facultar el propio mecanismo de equilibrio de poderes del Estado. Sacando a la luz los abusos de poder, elevando los estándares y expectativas públicas sobre el desempeño del Estado y ejerciendo presión política, la sociedad civil puede instar a las instituciones de vigilancia y supervisión a actuar y a concentrarse en debilitar a los opositores más arraigados de la rendición de cuentas" (Fox, 2000: 1). Lo que se pretende en este caso no es la acción directa de la sociedad contra los funcionarios públicos, como en la primera forma de participación, sino más bien un mecanismo más directo de aplicar presión sobre los organismos existentes para que cumplan su trabajo de modo eficaz. Por ejemplo, en su análisis de la respuesta social a los asesinatos extrajudiciales ocurridos en Argentina, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti documentaron la forma cómo una combinación de movilización, acciones judiciales y exposición a través de los medios de comunicación pueden garantizar que, en efecto, el sistema judicial obre de manera imparcial, incluso cuando los autores de los delitos están bien conectados con el propio aparato estatal e incluso forman parte de éste (Smulovitz y Peruzzotti, 2000a, 2000b). Otro ejemplo de este tipo de participación de la sociedad civil sería la de los defensores de los derechos humanos (*ombudsmen*), una institución claramente "horizontal"

² Desde luego existe una versión de enfoque "de arriba hacia abajo" de la Nueva Gestión Pública, en la que se emplean contratos de desempeño estrictos con cada instancia del gobierno, como en el caso de Nueva Zelanda (Wallis & Dollery, 2001). Sin embargo, el autor se refiere a la versión del enfoque "de abajo hacia arriba" de la nueva gestión pública, que se encuentra íntimamente ligada al empoderamiento de la sociedad civil (Behn, 2001: cap. 2).

cuyas acciones se ven fortalecidas constantemente por las exigencias sociales y que, en ocasiones, son dictadas por éstas.

Como tercera medida, además de la presión externa y el robustecimiento de los mecanismos de control existentes en el mismo Estado, los actores de la sociedad civil pueden participar directamente en las propias instituciones del gobierno dedicadas a la rendición de cuentas horizontal. Esta participación elimina la división que hay entre los mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales, puesto que incluye la participación de actores "verticales" en mecanismos de tipo "horizontal". Se trata, pues, de una "forma híbrida de rendición de cuentas" que se podría denominar "rendición de cuentas diagonal" (Goetz y Jenkins, 2001: 364). En opinión de Anne Marie Goetz y Rob Jenkins, esta forma de participación de la sociedad civil es de suyo especial, por cuanto "representa un viraje tendiente a aumentar la restringida eficacia de la función de guardián que cumple la social civil, que quiebra el monopolio ejercido por el Estado en la responsabilidad de control ejecutivo de los funcionarios públicos" (Goetz y Jenkins, 2001: 365). Entre los casos que ilustran esta forma de participación están las juntas ciudadanas asesoras, que cumplen funciones públicas tales como la auditoría de los gastos del gobierno, la supervisión de las adquisiciones y la supervisión de procesos electorales.

Los estados, con frecuencia de modo unilateral, organizan la participación de la sociedad civil y las sociedades, por su parte, suelen presionar sus exigencias ante el gobierno en forma también unilateral. Sin embargo, los resultados más productivos se producen cuando ambos lados participan activamente en la apertura de espacios para la participación de la sociedad civil. La acción unilateral del estado algunas veces se convierte en una manipulación o en una "rendición de cuentas vertical a la inversa" (Fox, 2000), en la que los ciudadanos resultan siendo responsables por sus acciones ante los funcionarios del gobierno, mientras que la acción unilateral de la sociedad por lo general conduce a una reacción represiva y violenta del Estado.

La eficacia de la "sinergia estado-sociedad" de ninguna manera depende de que haya un consenso ni una comunión de valores, ni siquiera, inclusive, una confianza entre el Estado y los actores de la sociedad civil. De hecho, las situaciones de conflicto y suspicacia por lo general surten un mejor efecto en la consecución de sinergias entre Estado y sociedad. Como lo ha señalado Catalina Smulovitz, suele suceder que "la confianza social resultante de compartir valores debilita las capacidades de supervisión y control de la ciudadanía sobre las acciones de los gobernantes y aumenta, a su vez, la posibilidad de acciones oportunistas de una de las partes" (Smulovitz, 2003). Se debe tener precaución de no dejarse llevar por ideas despolitizadas o neutrales de la sociedad civil, que piensan que las formas "cooperativas" o "moderadas" de organización social son las únicas que pueden tener una incidencia positiva en la construcción de disposiciones sobre rendición de cuentas. Smulovitz ha dejado muy claro su punto de vista: "No estoy sosteniendo, como algunos lo han hecho [por ejemplo Weingast, 1997], que una sociedad civil sea importante porque sus ciudadanos compartan valores que apoyen las ventajas del autocontrol. Sostengo que una sociedad civil autónoma es importante

porque implica que hay muchos ojos que observan desde afuera, interesados en hacer que se cumpla la ley y en denunciar el incumplimiento de la misma" (Smulovitz, 2003).

México es conocido internacionalmente como uno de los países que tiene la mayor cantidad de mecanismos de "contraloría social". Hay sinnúmero de comisiones de desarrollo municipal, comisiones de solidaridad, buzones de quejas y sugerencias, y comisiones mixtas en operación a nivel municipal, estatal y federal a lo largo del país (Isunza y Hevia, 2005). Algunos estados cuentan con iniciativas populares y referéndum. La nueva Ley General de Desarrollo Social es un ejemplo internacional en la materia en cuanto institucionaliza la participación ciudadana y la contraloría social.

Estos esfuerzos no están articulados. Tampoco están suficientemente institucionalizados ni son vinculatorios. Por ejemplo, el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece ningún proceso de investigación o seguimiento formal para las quejas ciudadanas que se presentan. La situación que resulta es que los ciudadanos frecuentemente están consultados pero raramente realmente se les toma en cuenta.

Enforcement

Habría que hacer una revisión integral de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFR) y el Código Penal (CP) para facilitar la investigación y sanción de las faltas administrativas y penales en que incurran los servidores públicos. Algunas propuestas incluirían:

1. Incluir en la LFR la obligatoriedad de que servidores públicos faciliten información y obedezcan las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Instituto Federal Electoral, como es el caso actualmente con respecto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por ejemplo, el artículo 47, inciso XXI dice que el servidor público tiene la obligación de "proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan". Y posteriormente en el artículo 77 bis señala que "cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectivo".
2. Legislar una mayor *prevención* de los conflictos de intereses de los servidores públicos. La Ley de Responsabilidades establece la prohibición de recibir pagos o compensaciones de los "entes regulados" durante un año después de ocupar el cargo correspondiente en la administración pública (véase art. 47, incisos XIII-XV). Asimismo establece la obligación de la declaración patrimonial (título cuarto). Sin embargo, se deberían ampliar los mecanis-

mos de prevención *ex ante* de conflictos de intereses. Por ejemplo, se debería establecer una prohibición en contra de recibir estipendios de los entes regulados desde un periodo *anterior* a ocupar el cargo. También se debería obligar a los funcionarios públicos a vender o deshacerse de las propiedades o intereses económicos que pudieran causar un problema de conflicto de interés, no solamente reportar su existencia.

3. Se deberían establecer mayores protecciones para los "informantes internos" o *whistle-blowers*. La Ley de Responsabilidades ordena la creación de oficinas para la recepción de quejas de parte de la ciudadanía (artículo 49). El Código Penal obliga al servidor público a reportar hechos de gravedad. El artículo 214, inciso III del Código Penal señala que una de los causales del "Ejercicio Indevido de Servicio Público" es "teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que puedan resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal... por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades". Sin embargo ni la Ley ni el Código ofrecen protecciones o incentivos explícitos para los informantes para estimular estas denuncias tan importantes.
4. Se tendría que incluir un capítulo adicional en la Ley de Responsabilidades de procedimientos para la reunión de pruebas en la investigación de responsabilidades administrativas. Los artículos 61, 64 y 65 fijan un procedimiento muy detallado para las acusaciones, las audiencias y las decisiones de la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, no indican los criterios o procedimientos para reunir y deshogar las pruebas. Esto complica fuertemente el paso de la responsabilidad administrativa a la responsabilidad penal, ya que el ministerio público suele desechar las pruebas reunidas por los contralores internos.
5. Reformar el Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativa, incorporándolo dentro del Poder Judicial y requiriendo una mayoría calificada de votos en el Senado para aprobar los nombramientos.
6. Aumentar el periodo de prescripción de las responsabilidades administrativas de un año a tres años.
7. Establecer un Registro Nacional de Servidores Públicos y Proveedores Sancionados, para evitar que servidores públicos y proveedores simplemente cambien de jurisdicción para seguir delinquiendo y evitar la justicia.

Conclusión

Hay todavía grandes pendientes en la lucha por la transparencia y la rendición de cuentas del Estado mexicano. De ningún modo debemos bajar la guardia sino redoblar esfuerzos tanto en materia de las necesarias reformas estructurales del Estado como en la idea de construir y aplicar una nueva volun-

tad política para hacer efectivo el imperio de la ley y la verdadera transparentación del quehacer gubernamental.

Cualquier estrategia orientada a esto tiene que partir de un enfoque integral, institucional y amplio sobre la corrupción y la rendición de cuentas. No es suficiente combatir únicamente el soborno, la "mordida" y la pequeña corrupción. Hay que enfrentar la corrupción en todas sus formas y niveles. No es suficiente "educar" a los ciudadanos y a los funcionarios públicos. Hay que transformar también el sistema de incentivos que facilita y estimula la "cultura" de la ilegalidad. No es suficiente combatir el problema únicamente en el gobierno federal. Hay que construir un sistema de rendición de cuentas general articulado entre todos los ámbitos de gobierno.

Bibliografía

- Ackerman, John, 2004, *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Behn, Robert, 2001, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, Brookings Institution.
- Fox, Jonathan, 2000, "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion", presented at the conference "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America," The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, mayo 8, 2000.
- Goetz, Anne Marie y Jenkins, Rob, 2001, "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India," *Public Management Review*, vol.3, núm.3, pp. 363-383.
- Isunza, Ernesto y Hevia, Felipe, 2005, *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*, documento de trabajo, CIESAS-D.F.
- McCubbins, Mathew y Schwartz, Thomas, 1984, "Congressional Oversight Overlooked: Polic Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, pp. 165-179.
- Smulovitz, Catalina, 2003, "How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms," en José María Maravall y Adam Przeworski, eds., *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press.
- y Peruzzotti, Enrique, 2000a, "Societal and Horizontal Controls: Two Cases About a Fruitful Relationship," presentado en la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America," The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, mayo 8.
- , 2000b, "Societal Accountability in Latin America," *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, pp. 147-158.
- Wallis, Joe y Dollery, Brian, 2001, "Government Failure, Social Capital and the Appropriateness of the New Zealand Model for Public Sector Reform in Developing Countries," *World Development*, vol. 29, núm. 2, pp. 245-263.
- Weingast, Barry, 1997, "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law," *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2.



Fortalecimiento institucional de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México

*Jorge Manjarrez Rivera**

La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos, son características de las democracias modernas y condición *sine qua non* para lograr un desarrollo sustentable y el abatimiento de la pobreza.

Para que la población alcance mejores estándares de vida de manera equitativa, se requiere de un buen gobierno que provenga de un proceso democrático, que defina sus políticas públicas como respuesta a las demandas sociales y que utilice los recursos públicos con criterios de austeridad, eficiencia, eficacia y ética, en estricto apego al marco legal.

Se reconocen avances en el marco jurídico de la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización. Sin embargo, la demanda ciudadana es que los tres niveles de gobierno y los tres poderes de la Unión, rindan cuentas de sus acciones y promuevan y apliquen las sanciones a las que se haga acreedor cualquier servidor público que no respete el marco jurídico y normativo correspondiente. Por ello, es necesario fortalecer la rendición de cuentas a los ciudadanos y la fiscalización de las acciones públicas por organismos imparciales e independientes.

La sociedad mexicana exige, por una parte, que se gobierne honesta y transparentemente y, por otra, que se atiendan de manera rápida y eficaz las demandas sociales. No es incompatible un gobierno honrado y transparente con uno que actúe con prontitud y eficiencia. Un sistema electoral democrático y un sistema de fiscalización eficiente y coordinado, trabajarán en el mismo sentido para lograr que el gobernante actúe de acuerdo con los intereses de la comunidad y asuma su responsabilidad de rendir cuentas.

Por lo anterior, se propone desarrollar un mecanismo que permita efficientar la fiscalización de administración pública e impulsar una nueva cultura de rendición de cuentas.

* Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Democracia, rendición de cuentas y sistemas de control

Un gobierno democrático y representativo debe establecer mecanismos y estrategias para controlar el ejercicio del poder. Filósofos y pensadores políticos como Aristóteles, Rousseau, Montesquieu, Hobbes, Locke y Madison, entre otros, se han preocupado acerca de cómo mantener el poder bajo control, prevenir su abuso y cómo sujetarlo a procedimientos y reglas de conducta específicas.

No se puede concebir una democracia donde se desvíen recursos públicos porque se inhibe la presencia de candidatos y partidos políticos competitivos y la participación electoral; se promueve la intimidación y el fraude; y, en general, se impide la realización de elecciones libres e imparciales al influir sobre:

- La organización y el funcionamiento del sistema electoral.
- Las preferencias electorales de los votantes.
- La libertad del voto y de expresión.
- El comportamiento de los líderes políticos.

En suma, no se cumple con la condición de que los involucrados en el proceso electoral reciban un trato igualitario por parte del gobierno (Dahl, 1998).

La rendición de cuentas

La rendición de cuentas consiste básicamente en la obligatoriedad de responder por las acciones o el comportamiento de uno mismo (Dwivedi, 1985). En el caso de un servidor público implica además la responsabilidad de responder por las acciones y decisiones institucionales relacionadas con el uso y administración de los recursos públicos.

La rendición de cuentas está asociada con la facultad de fiscalizar e imponer sanciones. Éstas pueden realizarse a través del marco jurídico o en las elecciones cuando el ciudadano tiene el poder de elegir quién lo gobernará. Así, para lograr un gobierno honrado y transparente y una administración pública eficiente y eficaz, es necesario actuar en dos frentes. Uno está relacionado con la rendición horizontal de cuentas e implica contar con un órgano de fiscalización externo que fortalezca la división de poderes y por tanto la democracia. El otro frente, se relaciona con la rendición vertical de cuentas y requiere de un órgano interno de control y está asociado con la rendición de cuentas electoral.

Rendición horizontal de cuentas

La rendición horizontal de cuentas corresponde a una relación entre iguales y se refiere a que alguien, que tiene el mismo poder que otro, puede fiscalizarlo y hacer que éste le rinda cuentas de sus acciones.

Schedler (1999), señala que la rendición horizontal de cuentas refleja responsabilidad debido a dos factores: 1) la obligación de los servidores públicos de responder, informar y explicar qué es lo que están haciendo; y 2) la facultad de los organismos fiscalizadores para sancionar y, en su caso, castigar a quienes ejercen el poder y han violado las leyes en el ejercicio de sus obligaciones públicas. Así, el gobernante tiene el deber de informar y la sociedad, mediante los organismos de fiscalización, el poder de sancionar.

Madison también se preocupó por establecer límites al poder y desarrollar mecanismos de contrapeso. En los documentos federalistas de 1780, números 48 y 51, se señala que: "la ambición debe ser la contraparte de la ambición", o bien, que "la ambición debe actuar en contrasentido de la ambición". De esta manera Madison (2000) apuntó: "La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición..." Así, el poder público debe rendir cuentas a, y ser fiscalizado por, otros organismos del poder público y los intereses particulares de cada individuo deben ser vigilantes de los derechos públicos.

Guillermo O'Donnell (1999), señala que el interés en lo que se ha denominado rendición horizontal de cuentas viene precisamente de la ausencia de este mecanismo. Así, aunque muchos países de Latinoamérica, como México, han avanzado en el proceso democrático, no han podido todavía consolidar un efectivo sistema horizontal de rendición de cuentas.

En un sistema democrático, con división real de poderes, se practica una efectiva rendición horizontal de cuentas. La fiscalización que los tres poderes ejercen cada uno sobre los otros, implica una determinada distribución de autoridad y facultades entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de tal manera que cada uno de ellos pueda verificar o supervisar al otro y se asegure una más efectiva rendición de cuentas. Ésta es fundamentalmente la concepción de Montesquieu sobre la división de poderes: "La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. Para impedir este abuso es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder" (Montesquieu, 2000).

Desde este punto de vista la rendición horizontal de cuentas se entiende como la relación entre dos organismos públicos que deben poseer independencia mutua y que ambos organismos fiscalizadores pertenezcan a poderes diferentes. Por ello, la rendición horizontal de cuentas presupone una división constitucional de poderes y una diferenciación interna funcional.

Rendición vertical de cuentas

La rendición vertical de cuentas corresponde a una relación entre desiguales donde quien tiene el poder puede exigirle rendición de cuentas a quien se encuentra subordinado a éste.

Se consideran factores de la rendición vertical de cuentas, las elecciones, los órganos internos de control, las demandas sociales articuladas y libres y una cobertura relativamente amplia y crítica de los medios de comunicación sobre las denuncias de actos de corrupción por parte de servidores públicos.

La rendición de cuentas electoral debe ser vista como un elemento básico de un sistema democrático por medio del cual el ciudadano puede premiar o castigar con su voto al gobernante. Esto necesariamente implica (O'Donnel, 1991):

- Definición clara sobre programas de gobierno, objetivos, metas y responsables de los mismos.
- Información pública accesible, oportuna y objetiva sobre el quehacer público.
- Un sistema electoral justo e imparcial para campañas y precampañas, que respete el voto ciudadano y evite la manipulación del mismo.
- Una activa participación ciudadana que esté bien informada y que emita su sufragio.

Así, con la rendición de cuentas electoral, mediante elecciones libres, competitivas y de alta participación, se promueve que los gobiernos actúen en representación de los intereses ciudadanos.

La fiscalización de los recursos: control externo e interno

El control externo se realiza de forma independiente al ámbito de la estructura que se encarga de la gestión del presupuesto. El control interno, por su parte, se lleva a cabo desde el interior de la misma estructura. Ambos tienen como fin garantizar que se alcancen los objetivos de forma económica, eficaz y eficiente, que el patrimonio esté protegido y que las operaciones sean legales.

Los dos tipos de control deben actuar de manera complementaria, evitando duplicaciones, y tomar en consideración los resultados de cada uno de ellos para llevar a cabo auditorías y fiscalizaciones más completas.

En México el control sobre el uso de los recursos públicos se realiza mediante el control externo y el interno. El primero se asocia con la rendición de cuentas horizontal y tiene que ver con el equilibrio entre poderes. El control interno se asocia con la rendición de cuentas vertical.

Control interno

Los órganos de control interno (contralorías internas) constituyen un importante instrumento para la verificación de los actos administrativos de índole financiera y presupuestaria. Mediante su intervención pueden reducirse las irregularidades y vicios en los actos de los servidores públicos. En diversos países se observa cada vez más una mayor interacción entre los órganos fiscalizadores externos y los internos, tanto en el intercambio de información como en la aplicación de normas y técnicas de auditorías comunes.

Control externo: la fiscalización superior de los recursos públicos

La fiscalización es el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y legalidad. La fiscalización, de manera simplificada, normalmente comprende tres dimensiones: El análisis de la información, la justificación y, en su caso, la imposición de sanciones (Stoner y Freeman, 1994).

El control externo es la función central de todo órgano de fiscalización (OFS) y sus objetivos principales son:

- Lograr la rendición de cuentas en tiempo y forma de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal de la totalidad del sector público.
- Examinar si la gestión de los recursos públicos se ha realizado de manera eficiente, eficaz y legal.
- Mejorar la gestión del sector público y la detección de todo tipo de ilegalidades con especial énfasis en el fraude y la corrupción.
- Promover y aplicar las sanciones y observaciones correspondientes.

Para cumplir sus funciones los OFS efectúan revisiones y auditorías a la cuenta pública. Asimismo, para que un OFS, ya sea en el ámbito estatal o federal, cumpla efectivamente su responsabilidad fiscalizadora, debe contar con los siguientes principios rectores:

- Autonomía administrativa y de gestión y que su competencia y relación con el Congreso esté definida claramente en la ley.
- Protección contra presiones por parte del Ejecutivo y de la influencia de grupos y partidos políticos.
- Perfeccionamiento de la tarea de fiscalización y adopción de nuevas y modernas técnicas de auditoría.

Los órganos de control en México

En el país son múltiples los órganos de control interno y externo cuyo objetivo es el combate a la corrupción y la fiscalización de los recursos públicos. Entre los principales se encuentran:

1. La Auditoría Superior de la Federación del Congreso de la Unión.
2. La Secretaría de la Función Pública (SFP), con sus contralorías internas en el gobierno central y en los organismos descentralizados.
3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

4. El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial.
5. Los órganos de fiscalización de los congresos estatales.
6. Las contralorías internas de los congresos estatales.
7. Las contralorías internas estatales y municipales.

Se ha avanzado en el fortalecimiento del marco jurídico y se han impulsado instituciones relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas, entre éstas destacan: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2003) y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002).

Sin embargo, la existencia de este marco jurídico y de los órganos de control mencionados, no ha sido suficiente para garantizar una efectiva rendición de cuentas y el uso honesto de los recursos públicos.

La fiscalización superior de los recursos federales le corresponde al Poder Legislativo. Así, el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, se apoya en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para llevar a cabo su función de fiscalizar, auditar y revisar los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos federales por parte de: los Poderes de la Unión; los entes públicos federales; los estados y municipios; y los particulares. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73, 74, 75, 78 y 79, establece los alcances y facultades del Poder Legislativo en la materia. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación se expidió en diciembre de 2000 y dio origen, a partir del primero de enero de 2001, a la ASF.

No obstante lo anterior, la ASF enfrenta obstáculos para llevar a cabo su función fiscalizadora. Entre estos cabe mencionar los políticos, derivados de las presiones de los diversos grupos parlamentarios, y los económicos, que se reflejan en un presupuesto insuficiente para ejercer eficazmente sus facultades. En los últimos años se han realizado diversas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122) para fortalecer a la ASF, pero éstas han sido insuficientes para garantizar la autonomía de este órgano de fiscalización superior. Asimismo, el presupuesto que se le asigna sólo le permite auditar alrededor de 2.5% del gasto programable, en tanto en países como Suecia, Alemania o el Reino Unido, este indicador es igual o mayor a 10.0 por ciento.

Por su parte, en abril de 2003, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, nuevas líneas de acción de la Secretaría de la Función Pública (SFP) órgano interno de control del Ejecutivo Federal, enfocadas a promover la eficiencia del servidor público, fortalecer los sistemas de control gubernamental y establecer políticas de buen gobierno (SFP, 2005). Pero la exigencia ciudadana de erradicar la corrupción y la ineficiencia en el sector público persiste. La SFP no tiene autonomía pues está integrada en el gabinete del Ejecutivo por lo que es juez y parte. Asimismo, el titular de la SFP es nombrado directamente por el presidente de la República y puede ser removido por él.

Como otro factor de insuficiencia de los esfuerzos realizados, destaca también la falta de coordinación con otros órganos de control, principalmente con los gobiernos estatales y municipales y con el Poder Judicial.

Los órganos de fiscalización en las entidades federativas (OFES)

Los Congresos estatales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuentan con su respectivo órgano de fiscalización que se encarga de revisar las cuentas públicas de la entidad federativa en cuestión y de los municipios. Su función es similar a la que desarrolla la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Sin embargo, en la práctica, hay diferencias importantes y un alto grado de heterogeneidad entre los OFES. Por ejemplo, el marco jurídico que los regula varía en cuanto al alcance de sus facultades y entre otras diferencias destacan: el nivel profesional de su personal técnico, el presupuesto anual, el marco jurídico que define responsabilidades y alcances y su grado de autonomía (Manjarrez, 2003).

Los OFES prácticamente no realizan auditorías al Poder Legislativo ni al Poder Judicial de sus respectivas entidades federativas. Si bien es cierto que la mayoría de los Congresos y el Tribunal Superior de Justicia cuentan con sus órganos de control interno, también lo es que la función de éstos es limitada por ser parte de la estructura de los propios organismos. Un órgano de fiscalización externo está, teóricamente, dotado de mayor autonomía para efectuar una revisión más efectiva del manejo de los recursos. Sin embargo, ésta no se realiza por limitaciones políticas y por una pobre cultura de rendición de cuentas.

La alta rotación de los titulares de los OFES es otro problema importante. Por ello se requiere establecer mecanismos efectivos para evitarla; sólo aproximadamente 25.0% de los titulares termina su periodo oficial. Esta alta rotación afecta la eficiencia de los organismos de control e impide establecer programas de trabajo a mediano plazo. Además, es un reflejo de la falta de autonomía, pues una parte la rotación se explica básicamente por las presiones políticas a las que son sometidas los titulares por parte del Ejecutivo estatal y los partidos políticos a través de sus representantes en los Congresos.

También es importante destacar que las cuentas públicas estatales y municipales presentan un alto grado de incompatibilidad, lo que significa un serio problema de análisis e intercambio de información. Al respecto es necesario promover la modernización y homologación de los sistemas contables y la generación de información compatible en todo el país. Por ello, se requiere impulsar la homologación de los informes de la cuenta pública de los estados en cuanto a: contenido, cobertura y profundidad y calidad de la información.

Los OFES también enfrentan fuertes obstáculos políticos para el buen desempeño de sus funciones. El principal de ellos es la persistencia de un modelo centralista caracterizado por un Ejecutivo estatal con amplios poderes; en muchas entidades federativas, la división de poderes es prácticamente inexistente.

Conclusiones y propuestas

Para la consolidación del proceso democrático es necesario que las funciones que desempeñan los Poderes de la Unión, los tres niveles de Gobierno y las entidades que administran o ejercen recursos federales, sean realizadas con eficiencia, eficacia, ética, austeridad y legalidad. Asimismo, las cuentas que se rinden deben ser claras y verificables.

La transformación de los órganos de fiscalización superior (OFS) es una tarea de alta prioridad:

- Primero, porque sin un buen sistema de control y fiscalización el Gobierno no puede garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales nacionales. En este sentido, los OFS juegan un papel central en el funcionamiento del Estado, pues tienen a su cargo el control sobre el uso de los recursos públicos.
- Segundo, porque es necesario establecer mecanismos para evaluar si las políticas públicas reflejan las prioridades nacionales de desarrollo y bienestar económico y social.
- Tercero, porque la consolidación de la democracia tiene como condición la transparencia y la rendición de cuentas en todos los diversos niveles de gobierno.

Aunado a lo anterior, el proceso de globalización, la reforma y modernización del Estado, que incluye aspectos como la transferencia de empresas públicas al sector privado, la descentralización del gobierno, las múltiples variantes de contratación de deuda pública, la gestión de recursos públicos ejecutada por entidades privadas, la promoción de una mayor participación ciudadana en la gestión pública y el desarrollo de nuevas formas de control sobre los servidores públicos, entre otros, implican un nuevo perfil de demanda de servicios para los órganos de fiscalización superior.

De esta manera, se requieren medidas para:

- Lograr una mejor capacitación, calificación y desempeño del servidor público.
- Impulsar la cultura de la rendición de cuentas y la austeridad, así como promover programas de valores y ética pública.
- Ampliar los alcances del marco jurídico y normativo en torno a la transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Mejorar los sistemas preventivos anticorrupción, como la simplificación de trámites gubernamentales.
- Fortalecer la procuración y la administración en materia de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos y establecer mecanismos efectivos de sanción.
- Desarrollar instituciones autónomas de fiscalización superior en las entidades federativas y en el ámbito municipal.
- Homologar técnicas contables y criterios para la presentación de cuentas públicas.

- Unificar esfuerzos para lograr una más efectiva aplicación de las leyes correspondientes en materia de fiscalización.

Las soluciones implican cambios jurídicos, voluntad política y la participación decidida y coordinada de los tres poderes en los ámbitos federal, estatal y municipal para revisar las facultades de los órganos de control y fiscalización y promover una mayor eficiencia y coordinación entre ellos.

Por lo anterior se propone integrar un Consejo Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, que impulse la eficacia de los sistemas de control interno y externo y de evaluación del desempeño de los servidores públicos y promueva la cultura de la rendición de cuentas y la austeridad en el marco de la reforma del Estado.

Con la integración del Consejo se podrán corregir deficiencias, optimizar recursos al evitar que se dupliquen las funciones de fiscalización y satisfacer la demanda ciudadana de una actuación transparente, responsable, legal y ética del gobierno y de los servidores públicos.

También tendrá un efecto positivo en la consolidación del régimen democrático, tanto por el impulso de un mecanismo electoral más competitivo, libre e imparcial, como por el fortalecimiento de una representación más efectiva por parte de los gobernantes. El proceso de reforma del Estado en México tiene consecuencias de gran importancia sobre la función que deben desempeñar los OFS y su forma de organizarse para llevarla a cabo.

El Consejo Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior debe promover la cultura de la rendición de cuentas, la ética, la austeridad y los valores asociados con la honradez. Sus acciones estarán dirigidas a que los actos de gobierno se realicen con eficiencia, eficacia, ética, legalidad y austeridad.

En el marco de acción del Consejo se deberán instrumentar estrategias para que los órganos de fiscalización superior cuenten con:

- Independencia jerárquica, funcional y financiera para ejercer el control externo con objetividad y cuidando el interés ciudadano, exento de toda presión, subjetividad o intencionalidad.
- Autonomía administrativa y de gestión.
- Protección de presiones por parte del gobierno y de los partidos políticos.
- Estrategias de capacitación permanente para perfeccionarse en la fiscalización, adoptando modernas técnicas de auditoría.
- Mayores elementos legales, que garanticen la independencia y autonomía de su fiscalización, ejercer un control más adecuado sobre el Poder Ejecutivo y el Judicial y que les permita:
 - Adecuar y actualizar sus funciones y mejorar la calidad del control.
 - Actuar oportuna y eficazmente contra los delitos de corrupción.
 - Relacionarse con los particulares en la recepción y seguimiento de las denuncias.

Como parte del Consejo se propone conformar el Instituto Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, que deberá promover las mejores técnicas de auditoría y establecer mecanismos y medidas para superar la tradicional fiscalización financiera y de cumplimiento normativo para privilegiar las auditorías al desempeño y la evaluación del impacto de las políticas públicas. Asimismo, deberá impulsar la capacitación para que en la Administración Pública se apliquen criterios de contabilidad gubernamental aceptables y se normalice la información, obteniendo uniformidad y comunicación adecuada entre todos los organismos que componen el sector.

El Instituto también promoverá:

- La fiscalización integral que debe incorporar criterios sustantivos que superen lo estrictamente contable o financiero, para considerar aspectos propios de la actividad específica que se evalúa, especialmente en cuanto a la calidad técnica alcanzada, según el respectivo campo de actividad.
- La fiscalización de sistemas y procesos en vez de fiscalización de actuaciones. En relación con el énfasis tradicional de fiscalizar las actuaciones de los servidores públicos, se deben realizar esfuerzos orientados hacia la fiscalización de los sistemas de control y procesos de operación. Lo anterior debido a que es necesario modificar los sistemas que propician la corrupción y el manejo inadecuado de los recursos públicos.
- El desarrollo de técnicas para la realización de auditorías ambientales.
- La cultura de la rendición de cuentas, la austeridad y el apego a la legalidad en coordinación con autoridades educativas y culturales.

Finalmente, el Consejo deberá fortalecerse con la integración de un Consejo Consultivo Ciudadano. Éste será un organismo plural, en el cual puedan ser expresadas las distintas opiniones de la sociedad en relación con la administración de los recursos públicos, el gasto presupuestal y la fiscalización.

Mediante el Consejo se fortalecerá la comunicación entre los ciudadanos y los órganos de fiscalización superior para que los programas de estos organismos reflejen los intereses de la ciudadanía.

El Consejo podrá estar integrado por 13 miembros elegidos por tres años, que serán representantes de los diversos grupos sociales: universidades públicas y privadas, grupos minoritarios, medios de comunicación, iniciativa privada, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales. El presidente será elegido democráticamente por todos sus miembros y durará en su cargo un año sin posibilidad de reelección. El Consejo celebrará reuniones públicas por lo menos una vez al mes y se podrán solicitar más reuniones a petición de su presidente o de cualquiera de los miembros del Consejo. En las reuniones se tratarán problemas actuales de la rendición de cuentas y relacionadas con el desempeño de los OFS.

Este Consejo Ciudadano, también deberá instalarse en cada una de las entidades federativas.

Comentario final

La rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos son distintivos de las democracias modernas y forman parte de la reforma del Estado.

La fiscalización que realizan las entidades federativas es de gran relevancia para lograr una efectiva rendición de cuentas en México. Una reforma política para el fortalecimiento del federalismo debe contemplar el impulso de una reforma financiera, jurídica, estructural y operativa de la mayoría de los OFS de la República Mexicana. Asimismo, la consolidación de la democracia en cada uno de las entidades federativas fortalecerá una auténtica división de poderes, se reflejará en la pluralidad de los Congresos estatales e impulsará la rendición de cuentas y una efectiva fiscalización al avanzar en la imparcialidad, objetividad y autonomía de los OFS locales.

Los servidores públicos deben entender y aceptar que tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad porque manejan recursos públicos. Deben cambiar la forma de ver su labor y orientarla hacia el concepto de responsabilidad buscando la eficiencia, la eficacia y la austeridad en el desempeño de su actividad, todo ello dentro de un marco de ética pública y de legalidad en sus acciones. Es necesario evaluar el desempeño de todos los servidores y empleados de la Administración Pública, crear conciencia de un buen gobierno y arraigar la cultura de la rendición de cuentas.

Una nueva cultura de rendición de cuentas precisa aceptar que manejar recursos públicos lleva implícita, por una parte, la obligación de informar a la ciudadanía, con veracidad y oportunidad, sobre el cumplimiento de programas y la utilización de los recursos públicos a los que tiene acceso el gobernante. Por otra parte, conlleva la responsabilidad administrativa o penal en la que puede incurrir el servidor público al hacer uso indebido de los recursos de la sociedad.

La honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos debe ser un valor prioritario de la sociedad en general y del servidor público en lo particular. En tanto esto no se alcance, en tanto prevalezca la cultura de la norendición de cuentas, todos los mecanismos de control, supervisión y fiscalización serán insuficientes.

La integración del Consejo Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, en el marco constitucional requerido y con una participación ciudadana activa, promoverá un desempeño efectivo de los mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización superior en todos los niveles de la Administración Pública, promoviendo un mejor gobierno, el desarrollo sustentable y una distribución más equitativa de la riqueza.

Bibliografía

- Dahl, Robert A., 1998, *On Democracy*. Yale University Press.
- Dwivedi, O. P., 1985, "Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability", en *International Journal of Administrative Science*. 51 (1).
- Madison, James. A. Hamilton y J. Jay, 2000, *El Federalista*, FCE, séptima reimpresión.
- Manjarrez Rivera, Jorge, 2003, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en la Administración Pública de México: 1997-2001*, INAP-Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, 2000, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, 13a ed.
- O'Donell, Guillermo, 1999, "Horizontal Accountability in New Democracies", en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. Lynne Rienner Publishers, Inc.
- O'Donell, Guillermo, 1991, "Delegative Democracy?", East-South System Transformations. Working paper, 21, University of Chicago.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), 1999, *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas, 1999a, "Conceptualizing Accountability", en Schedler, et al. *The Self-Restraining State*.
- Secretaría de la Función Pública, 2005, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, FCE.
- Stoner, James A. F. y R. Edward Freeman, 1994, *Administración*, México, Prentice Hall Hispanoamericana.

Agenda para el desarrollo

Volumen 5



Finanzas públicas para el desarrollo, se terminó de imprimir durante el mes de marzo de 2007, en los talleres litotipográficos de la casa editorial MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor. El tiro consta de 2,000 ejemplares impresos sobre papel de 75 gramos.

INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Nacional Autónoma de México
Cámara de Diputados <i>LIX Legislatura LX Legislatura</i>	Gobierno del Estado de Chiapas	Simon Fraser University	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
Centro de Estudios de México	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Ibero-Amerikanisches Institut	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Avayón</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	<i>Campus Monterrey</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de San Luis	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Integración para la Democracia Social, APN	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Fundación Colosio, A.C.	Internacional Socialista	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Unidad Xochimilco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
	Secretaría de Gobernación	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de California Santa Cruz	Universidad Pedagógica Nacional
		Universidad de Guadalajara	Universidad Veracruzana
		Universidad de Occidente	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	



Universidad Nacional Autónoma de México

La tradición universitaria de “pensar la nación” adquiere en estas primeras décadas del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas, a participar en el seminario “Agenda del Desarrollo 2006-2020”. Democrático y plural ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo que da cuerpo a esta obra, esencial para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación.

Los volúmenes cuarto, quinto y sexto abordan los problemas macroeconómicos de México, las finanzas públicas y los sistemas de ahorro y financiamiento del desarrollo. Sugieren un manejo de la macroeconomía que concilie la estabilidad de precios y la prudencia fiscal con el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo; acciones para lograr una política de ingresos públicos que incremente los recursos disponibles en los tres niveles de gobierno, haciendo factible cumplir sus responsabilidades en el desarrollo humano, económico y ambiental; y proponen acciones para contar con un sistema financiero que contribuya eficazmente al crecimiento sostenido de la economía nacional.