



# Serie documentos de trabajo

### LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO

Álvaro Baillet

DOCUMENTO DE TRABAJO

Núm. X - 1988

### LA EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO: 1983-1988.

Alvaro Baillet 3 de noviembre, 1988

El autor agradece el apoyo de todo tipo recibido en la Asesoria de la Subsecretaria de Ingresos, S.H.C.P., así como la asistencia de Luis A. Ibarra, Virginia Ortiz. Dolores Rodríguez y, en particular, el apoyo de Salvador Paz y los comentarios de Roberto Hoyo y Pedro Noyola, así como los de los asistentes al Taller Fiscal Mexicano-Alemán, organizado por el Centro de Estudios Econômicos de El Colegio de Mêxico, la Subsecretaria de Ingresos y la Fundación Friedrich Ebert, la cual aportó además, los fondos con los que se realizó esta investigación. El autor agradece, asimismo, la colaboración del Dr. Tons Hilker, director de cooperación científica (Investigación y Asesoria Econômica y Social) de dicha fundación, en las diferentes etapas de esta investigación.

### INDICE

I. EL BALANCE PRESUPUESTAL DEL SECTOR PUBLICO.
1. LOS INGRESOS Y EL BALANCE PRESUPUESTAL DEL SECTOR
PUBLICO
2. EL BALANCE PRESUPUESTAL DEL SECTOR PUBLICO, 1983-1988:
UNA PERSPECTIVA MACROECONOMICA
2.1 El Balance Prosupuestal hasta 1987
2.2 El Balance Presupuestal y el Pacto de Solidaridad
Econômica
II. LA EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL EN LOS
ULTIMOS SEIS ANOS.
3. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PUBLICOS
3.1 Aspectos Generales
3.2 Impuestos Directos, Indirectos y al Comercio
Exterior: Los Ingresos del Gobierno Federal2

3.3 Pescripción de la Estructura Impositiva...........23

4.	LA EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS
	1.1 Impuesto Sobra la Senta
	4.1.1 Impuesto Cubre la Renta: Reforma Fiscal38
	4.1.1.: Poforma Fiscal de 198741
	4.1.1.2 Las Adecuaciones en el Impuesto
	Sobre la Renta para 198846
5,	LA EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS49
	5.1 Del Impuesto Sebre Ingresos Hercantiles
	al Impuesto sobre el Valor Agregado
	5.1.1 [] Impuesto Sobre Ingresos Mercantilès49
	5.1.7 El Impuesto al Valor Agregado
	5.1.2.1 Base del IVA
	5.1.2.2 Efectos Econômicos dol IVA55
	5.2 Evolución del Impuesto al Valor Agregado56
	5.5 Los Impuestos Especiales o Selectivos al Consumo:
	Impuesto Especial Sobre Froducción y Servicios;
	Tenencia; Impuesto Especial Sobre Automòviles
	Muevos; Adquisición de Inmuebles; Azdcar y
	Cacao
	5.3.1 El Impuesto Especial sobre Producción y
	Servicios
6.	LA EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR69
7.	DERECHOS71
	7.1 Introducción 71

4.

	7.2 Evolución de los Derechos
8.	ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA
	8.1 El Cambio Estructural de la Administración
	Tributaria
	8.1.1 Cruzada Macional Contra la Evasión Fiscal81
	8.1.2 Modernización de 1. Administración Fiscal84
	B.1.2.1 Segunda Etapa de la Desconcentración
	Administrativa
	8.1.2.2 Modernización del Aparato
	Recaudatorio
	8.1.3 Simplificación Fiscal
7.	LA COORDINACION FISCAL CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS72
	9.1 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal94
	9.1.1 El Fondo General de Participaciones
	Hasta 1987 76
	9.1.2 El Fondo Financiero Complementario de
	Participaciones
	9.1.3 El Fondo de Fomento Municipal
	9.2 La Renovación del Sistema Nacional de
	Coordinación Fiscal y el Fondo General de
	Participaciones a partir de 1988
	a water on the parameter of the part of th

Y

## III. EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PARAESTATAL EN LOS ULTIMOS SEIS ANOS: LA POLITICA DE PRECIOS Y TARIFAS.

10. L	.OS INGRESOS DEL SECTOR PARAESTATAL
1	O.1 Impacto de la Inflación Sobre los
	Ingresos del Sector Paraestatal
1	0.2 Politica de Precios y Tarifas Hasta
	1982: Bases de la Politica Actual
1	0.3 Política de Precios y Tarifas: 1983-1987117
	0.4 La Politica de Precios y Tarifas y el
	Pacto de Solidaridad Econômica
IV. BALAN	CE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.
11. (	CAMBIOS PRINCIPALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO
	11.1 Reformas Impositivas
	11.2 Reformas a la Administración Tributaria131
	11.3 Coordinacion Fiscal
	11.4 Precios y Tarifas133
12.	COMENTARIOS FINALES
	12.1 Aspectos Microeconòmicos
	12.2 Aspectos Macroeconômicos
1	BIBLIOGRAFIA

### LISTA DE CUADROS

PAGINA

Cuadro	1	BALANCE FRESUPUESTAL DEL SECTOR PUBLICO 8
Cuadro	2	ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL SECTOR
		PUBLICO FEDERAL
Cuadro	5	CARGA FISCAL DE LA RECAUDACION DEL
		GOBIERNO FEDERAL
Cuadro	4	RECAUDACION DEL GOBIERNO FEDERAL
Cuadro	5	RECAUDACION DEL GOBIERNO FEDERAL FOR
		EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
Cuadro	6	COMPOSICION DEL ISR: 1977-197837
Cuadro	7	CARGA FISCAL DE LA RECAUDACION DEL
		IMPUESTO SOBRE LA RENTA40
Cuadro	В	RECAUDACION DEL GOBIERNO FEDERAL POR
		EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO57
Cuadro	9	CARGA FISCAL DE LA RECAUDACION DEL
		IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
Cuadro	10	INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS:
		ESTRUCTURA PORCENTUAL
Cuadro	11	INGRESOS PROPIOS DEL SECTOR PARAESTATAL
		CONTROLADO I
Cuadro	12	INGRESOS PROPIOS DEL SECTOR PARAESTATAL
		CONTROLADO II

Cuadr o	13	INGRESOS PROPIOS DEL SECTOR PARAESTATAL
		NO CONTROLADO
Cuadro	14	INCREMENTOS REALES DE ALGUNOS PRECIOS
		Y TARIFAS FULLICOS
Cuadro	15	INCREMENTOS ACUMULADOS ANUALES DE ALGUNOS
		FRECIOS Y TARIFAS PUBLICOS
Cuadro	16	INCREMENTOS PROMEDIO ANUALES DE ALGUNOS
		FRECIOS Y TARIFAS PUBLICOS

## LISTA DE GRAFICAS

### FAGINA

Grāfica	1	BALANCE PRESUPUESTAL DEL SECTOR PUBLICO 7
Grafica	2	ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL SECTOR
		PUBLICO FEDERALts
Grāfica	3	RECAUDACION DEL SOBIERNO FEDERAL21
Grafica	4	RECAUDACION DEL GODIERNO FEDERAL
		FOR EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA34
Grāfica	5	INGRESOS PROPIOS DEL SECTOR
		PARAESTATAL CONTROLADO
Grāfica	6	INGRESOS PROPIOS DEL SECTOR
		PARAESTATAL NO CONTROLADO
Grāfica	7	INCREMENTOS DE ALBUNOS PRECIOS
		PUBLICOS110
Grāfica	8	PRECIO DE LA GASOLINA Y SALARIO
		MINIMO

#### I. EL BALANCE PRESUPUESTAL DEL SECTOR PUBLICO.

#### 1. LOS INGRESOS Y EL BALANCE PRESUPUESTAL DEL SECTOR PUBLICO.

Las finanzas públicas juegan un papel crucial en la economia de un país. Los aspectos de ingreso, gasto y la relación entre ellos, el balance presupuestal, determinan, en gran medida, los resultados macroeconómicos. De la misma forma, las políticas de ingreso y gasto determinan la asignación sectorial de una gran cantidad de recursos con repercusiones microeconómicas importantes.

Macroeconòmicamente, las finanzas públicas afectan el uso de los recursos globales de la economía y las formas de financiamiento del déficit. Conjuntamente con las políticas monetaria, comercial y cambiaria, influyen en la balanza de pagos, en la acumulación de deuda externa, a el ritmo de inversión en la tasa de inflación, de interés y en el tipo de cambio.

Microeconômicamente, el gasto, los impuestos, los precios y tarifas y el endeudamiento públicos, afectan el comportamiento y las decisiones de productores y consumidores, pudiendo distorsionar la estructura de precios relativos e influyendo

asimismo en la distribución del ingreso y en el nivel de bienestar de un país.

La generación de un déficit excesivo debido a un manejo inadecuado de las finanzas públicas, con una tasa de gasto superior a la capacidad del sistema para generar ingresos, puede ocasionar los siguientes problemas:

- i) Provocar o agravar una crisis de balanza de pagos y un excesivo endeudamiento externo.
- ii) Acelerar el proceso inflacionario a travès del circulo
   vicioso déficit inflación déficit.
- iii) Distorsionar la estructura de precios relativos e inducir una asignación ineficiente de recursos.

La corrección del déficit del sector público mediante alguna combinación de reducción del gasto y de aumento de los ingresos, plantea un dilema de política econômica en el sentido de cômo lograr la estabilización a corto plazo, sin retrasar el crecimiento econômico a más largo plazo. En un ambiente inflacionario como el que México vivió hasta hace pocos meses, el problema es aún mayor. Si la recesión inducida por un progama fiscal estricto para reducir el déficit implica el sacrificio de un crecimiento sostenido en el largo o mediano plazos, y la agravación de la desigualdad, la política de finanzas públicas deberá ser evaluada no sólo desde un punto de vista de eficiencia econômica sino también desde uno de

costo social. El diseño de la política fiscal para 1989, en particular el de la política de ingresos serà, en este sentido, crucial para la recuperación económica mexicana debido a los efectos que tienen los incentivos fiscales a la inversión como la depreciación inmediata y la promoción fiscal, sobre el crecimiento.

El déficit presupuestal provocado por la crisis petrolera de 1981 y aquèl causado en 1986 por la calda de los precios petroleros han sido en gran medida el origen de los desequilibrios macroeconômicos tanto internos (inflación elevada, descenso de la inversión pública y privada y altos niveles de desempleo) como externos (déficit en cuenta corriente y excesivo crecimiento del endeudamiento externo).

El déficit fiscal ha tratado de ser reducido en el período 1983-1988, mediante reducciones bruscas del gasto programable y aumento de los ingresos aplicados en diversas ocasiones y bajo diversos planes o modalidades. Baste recordar el Programa Inmediato de Reordenación Económica, el Programa de Aliento y Crecimiento y, recientemente, el Pacto de Solidaridad Econômica. Mientras que la contracción del gasto se hizo a través gasto corriente, saneamiento del sector reducciones en paraestatal a travès de la venta de empresas y ajustes de personal, el aumento en los ingresos se logró mediante reformas fiscales diseñadas para contrarrestar el efecto negativo de la inflación sobre la base gravable de las empresas, para mejorar

la administración tributaria y para corregir los rezagos en precios y tarifas públicos, así como las distorsiones en sus estructuras.

En este trabajo se analizan los ingresos del sector público federal, así como las políticas que le han caracterizado durante los últimos seis años.

En la discusión se incluyen algunas de las reformas fiscales más importantes como son: i) la de 1983 que modificó las tasas del IVA introducidas en 1980 y, ii) la de 1987, que introdujo modificaciones a la base gravable de las sociedades mercantiles con el objeto de contrarrestar los efectos negativos de la inflación sobre la recaudación y la asignación de recursos de las empresas. También se analizan en el trabajo los cambios en la política de precios y tarifas.

El trabajo està organizado en cuatro partes que, a su vez, estàn subdivididas en 12 capítulos. La primera parte, capítulos 1 y 2, presenta aspectos presupuestales globales para situar a los ingresos del gobierno en el contexto de las finanzas públicas, así como el marco macroeconômico general del periodo estudiado bajo una perspectiva fiscal. En la segunda parte, capítulos 3 a 9, se analiza la evolución de los ingresos del gobierno federal, incluyendo, asimismo, aspectos de administración tributaria y de coordinación fiscal con las entidades federativas. La tercera parte, formada por el capítulo

10, discute la política de precios y tarifas la cual ha jugado un papel importante en la recaudación del sector público y en el manejo de algunas variables macro y microeconómicas. En la última sección, capítulos 11 y 12, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

# 2. EL BALANCE PRESUPUESTAL DEL SECTOR PUBLICO, 1983-1988: UNA PERSPECTIVA MACROECONOMICA.

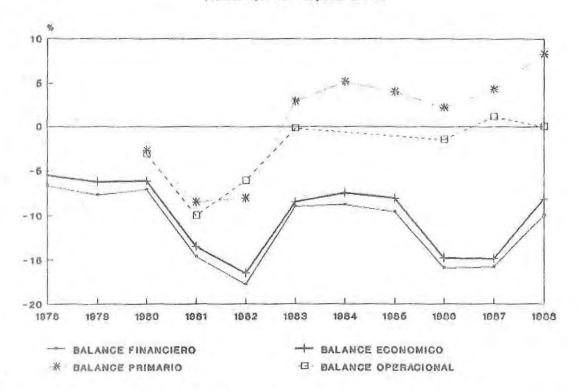
Los ingresos del sector público y el diseño de la política tributaria y de precios y tarifas, la política de ingresos, que los determina y afecta en gran medida, guardan una estrecha relación con la evolución económica general. En este capítulo se presentan los cambios más importantes de las variables macroeconómicas en el periodo estudiado, haciendo particular enfasis en los aspectos fiscales y en la evolución del deficit fiscal. El cuadro l y la gráfica i muestran la evolución de los diversos balances presupuestales como porcentaje del PIB.

#### 2.1 EL BALANCE PRESUPUESTAL HASTA 1987.

En 1982, la economia Mexicana enfrento la que posiblemente haya sido su peor crisis en los últimos cincuenta años, caracterizada por desajustes profundos tanto interna como externamente. En las finanzas públicas, el déficit econômico alcanzó 16.5% del PIB; en la balanza en cuenta corriente, el déficit fue del orden de 6221 millones de dolares. El endeudamiento externo alcanzó 87.6 miles de millones de dolares. Como resultado de lo anterior, así como de otros factores, la tasa de crecimiento del PIB fue de -0.6%, cifra que cayó a -4.2% en 1983, conjuntamente con una tasa de inflación de 99%. En el exterior, la situación se caracterizaba por la contracción econômica mundial, la

caida de los precios de las materias primas, la elevación de las tasas internacionales de interès y el uso más intensivo de prácticas comerciales proteccionistas.

BALANCE PRESUPUESTAL DEL SECTOR PUBLICO



Por lo anterior, la política econômica en 1983 y 1984 se orientò a: i) abatir la inflación a la mitad de la de 1982; ii) corregir el déficit público; iii) restablecer los pagos por servicio de la deuda y, iv) reducir el déficit comercial y el desempleo abiertos. En 1984, las metas macroeconômicas que se fijaron según los Criterios Generales de Política Econômica fueron: i) inflación, 40%; ii) crecimiento del PIB, 1%; iii) déficit del sector público, 5.5% del PIB; iv) ingresos por precios y tarifas, 1.5% del PIB.

Cuadro 1 DALANCE PRESUPUESTAL DEL SECTOR PUBLICO (Porcentajes con respecto al PIB)

CONCEPTOS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1995	1997	1938 (1
ISO TOTAL DE RECURSOS IDALANCE FINANCIERO)	-6.7	-7.6	-7.5	-14.1	-16.9	-8.6	-8,5	-9.6	-16.0	-15.3	-10.0
INTERMEDIACION FINANCIERA	-1.2	-1.4	-1.0	-1.1	-1.3	-0.5	-1,4	-1.5	-1.1	-1.0	-1.8
ALANCE ECONOMICO	-5.5	-6.2	-6.5	-13,0	-15.6	-B.1	-7.1	-0.1	-14.9	-14.9	-8.2
ALANCE PRIMARIO	ND	ND	-2.7	-8.5	-8.1	2.9	5,2	4.0	2.2	4.3	8.3
ALANCE OPERACIONAL	ND	ND	-3.1	-10.0	-6.1	-0.2	NS	NS	-1.5	1.1	0.0
NGRESOS PRESUPUESTALES	24.1	25.0	25.5	25.2	27.8	31.7	31.3	30.3	29.3	29.0	29,8
PETROLEROS NO PETROLEROS	5.0	6.1 19.9	7.9 17.7	7.7 17.5	11.1	15.5	15.1 16.2	13.3 17.0	11.4 17.9	11.8	12.1
ASTOS PRESUPLESTALES	29.4	30.4	31.1	37.1	41.9	39.0	37.7	37.4	42.4	43.0	ND
GASTO NO PROGRAMABLE	5.5	5.7	6.7	8.7	15.8	16.8	16.8	15.7	20.1	22.6	ND
INTERESES OTROS	2.9	3.1	3.2	4.6	11.8 4.0	12.6 4.2	12.4	11.7	16.9	19.6	ND ND
GASTO PROGRAMABLE	23.9	24.7	24.4	28.4	25.0	22.2	20.9	21.7	22.3	20.4	22.0
GASTO DE OPERACION GASTO DE INVERSION	14.9	14.9	16.7 7.8	17.8	17.9 8.1	16.4	15.7 5.2	17.2 4.5	17.8	15.5 4.8	ND

<sup>2</sup> Estimaciones del Parto de Solidaridad Econômica, Diciembre 1987. (1)

MD 1 No disponible

NS | No significativo FUENTES: Dirección General de Planeación Hacendaria. Banco de Máxico.

El resultado de la política de austeridad durante 1983-1984, basada en una reducción del gasto público y un fortalecimiento del ahorro, paralelamente a un aumento de los ingresos del sector público, fue una notoria mejoría tanto en el balance primario como en el financiero y el econômico. El balance primario pasò de -8.1% del PIB en 1982 a 5.2% en 1984, mientras que el econômico se redujo de -16.5% del PIB a -7.5% (véase la grâfica 1).

En 1985, la política econòmica fue definida en base a cuatro objetivos que, de manera directa o indirecta continuaban los lineamientos de los años previos: i) reducir la inflación a 35%; ii) inducir el crecimiento econômico entre 3 y 4 %; iii) aumentar los salarios reales; iv) reducir el déficit financiero del sector público a 5.1% del PIB y, v) limitar el endeudamiento a 1000 millones de dolares como màximo.

Las cifras reales obtenidas en 1785 fueron, sin embargo, muy diferentes a las programadas. La inflación fue de 64%, el crecimiento del PIB, 2.8% y el déficit financiero, el 10% del PIB, lo doble de lo inicialmente planeado. El incremento del déficit se explica por varias razones. En primer lugar, la economía creció más de lo que se esperaba en el último trimestre de 1784, lo que se reflejó en una mayor presión sobre la tasa de inflación, los tipos de cambio y las tasas de interés. Esto provocó una subestimación de las cifras proyectadas inicialmente de finanzas públicas. Dado que estas

cifras fueron tomadas como referencia para elaborar el Presupuesto de Egresos para 1985, se obtuvo, en consecuencia, una subestimación del deficit al final de 1984.

Otra de las razones que explican el aumento del déficit en 1985 es que el ajuste del gasto y de los ingresos públicos no petroleros, fue insuficiente para compensar los efectos de la caída del valor de las exportaciones del petrôleo crudo y del desequilibrio presupuestal de 1984. Ya en 1985 se observaron los primeros efectos negativos sobre los ingresos públicos de la reducción en el precio del petrôleo (1.5 dólares por barril en ese año), así como del volúmen exportado, debido a lo cual dichos ingresos se redujeron de 9.7% del PIB en 1984 a 8.4% en 1985.

Asi, el gobierno se planteò como objetivos para 1986, una vez màs, reducir la inflación a 45-50%, crecer moderadamente, aproximadamente 1%, reducir el déficit financiero a 4.9% del PIB, y limitar el crecimiento del endeudamiento público externo neto a 4 000 millones de dolares.

Las metas fijadas para 1986 tampoco pudieron ser cumplidas. La inflación alcanzó 106%, el PIB mostró una tasa negativa de crecimiento de casi 4%, el déficit financiero se incrementó a 16.3% del PIB y la cuenta corriente de la balanza de pagos mostró el primer déficit desde 1982 (1270 millones de dòlares). La formación bruta de capital fijo disminuyó en

....

proyecciones of precise of low security des on 1786, for the saida deliprecio del petròlico. Indefidente, ne considerà un procio del precio del petròlico. Indefidente, ne considerà un procio de III.5 dòlores por barril de petròlico exportado. Sin embergo, por rezones de competencia de precise y mercados a nivel mundial, el precio del crudo se decrembó, con carias consecuencias obere las financias públicas. El precio permedio de la marcia mericana de perfecto el pública. El precio de la marcia mericana de perfecto el pública de ST.T. Illas es per parril en dicionbre. El 1775 a 3.5 dólemes que barril en julio e 1885. Adomás del principo en los forminos de inforcambio que esto significa, Tall respecto a 1795, los ingresos del sector público registraren una pérdida de aproximademento una cuarta parte, alrodedor de 3200 millones de dòlares, o cerca del 6.5% del FIP.

Ti resultado de lo anterior fue un incremento del déficit financiero de 7.6% del FTB en 1985 a 15.7% en 1736, y del déficit econômico de 8.1% en 1785 a 14.8% en 1786, lo cual se observa claramente en la gréfica 1.

Es de hacorse notar, sin embargo, que el balance primario fue menor de lo que se hubiera esperado dada la magnitud de la pérdida petrolara. El superàvit primario disminuyò Enicamento 1.8 puntos, de 4% del PIB en 1785 o 2.5% en 1786, debido a las siguientes factores: 1) la elevación del tipo de cambio real, lo cual numento el poder adquisitivo interno de los ingresos por

exportación de petróleo crudo y, así, evitó una mayor reducción en la proporción en el PIB de los ingresos externos de PEMEX; ii) los gastos totales distintos de intereses cayeron en términos reales y, iii) lós ingresos totales del sector público, excluyendo exportaciones de PEMEX, aumentaron 1.9 puntos porcentuales del PIB debido, sobre todo, al ajuste de los precios y tarifas del sector público.

La política econòmica para 1987 se definiò con base en los siguientes objetivos:

- i) Crecimiento econônomico moderado (2 a 3%).
- ii) Una tasa de inflación de entre 70 y 80%.
- iii) Continuación del saneamiento de las finanzas públicas basado en un déficit financiero del 13.8% del PIB, un superàvit primario de 6.6% del PIB y un déficit operacional del 0.5%.

Los resultados de 1987, se muestran en el cuadro 1. El déficit financiero llegò a casi 16% del PIB, el superàvit primario fue de 4.3% y el balance operacional de 1.1%. La inflación fue lo doble de lo programado inicialmente. Estos resultados fueron determinados por el comportamiento inflacionario de la economía a lo largo del año. La economía evolucionó de manera desigual ese año mostrando, sin embargo, una mejoría con respecto a 1986. El PIB creció 1.4%, los términos de intercambio mejoraron en 10.6% y las exportaciones no petroleras alcanzaron una participación en el PIB de 15%, la más elevada en la historia

reciente. La balanza en cuenta corriente pasó de un déficit de 1673 millones de dolares en 1986, a un superàvit de 3881 millones en 1987, como resultado del aumento de las exportaciones tanto petroleras como no petroleras y de la disminución de las importaciones de mercancias y servicios.

Las finanzas públicas mejoraron con respecto a 1986, debido a una reducción del 5.5% en el gasto programable y a un aumento de 35% en el precio promedio del petròleo crudo de exportación. El superàvit primario se elevó de 2.2 por ciento del PIB a 4.5 por ciento. Sin embargo, el deficit financiero continuo siendo muy elevado, 15.8% del PIB, contra 15.9% en 1986.

# 2.2 EL BALANCE PRESUPUESTAL Y EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA.

La política econòmica sufriò un cambio fundamental en diciembre de 1987 con el establecimiento del Pacto de Solidaridad Econòmica (PASE), debido a la aceleración de la inflación y a adversidades financieras como la caída de la Bolsa y la devaluación del peso en octubre.

El Pacto fue ideado como una serte de medidas econômicas concertadas entre el gobierno federal y los sectores obrero, campesino y empresarial, con la finalidad de reducir la inflación de manera importante y así inducir un crecimiento sostenido. Las determinaciones del Pacto cubrieron las areas

### siguientes:

- i) Medidas tributarias.
- ii) Precios y tarifas del sector público.
- iii) Gasto público.
- iv) Tipo de cambio.
- v) Apertura comercial.
- vi) Salarios.
- vii) Precios de garantía.

Aunque el Pacto fue planeado originalmente en dos etapas, se puede decir que ha habido un replanteamiento de èste para realizarlo en cinco etapas.

En la primera etapa se corrigió la presión inflacionaria del déficit público mediante un ajuste de los precios y tarifas del sector paraestatal y una reducción del gasto programable (corriente y de capital), y se realinearon los precios relaltivos del resto de la economía. La segunda etapa originalmente planeada, buscaria la reducción sostenida de la inflación, ajustando mensualmente los precios en base a la inflación esperada. Esta segunda etapa no se llevó a cabo así ya que se optó, en su lugar, por mantener los precios, salarios y el tipo de cambio estables a partir de marzo, debido a los resultados positivos obtenidos en enero y febrero.

Los resultados inmediatos (primera mitad de 1988) del PASE han

sido reducir la inflación de manera sustancial, corregir la estructura de precios relativos y empezar a crear expectativas de inflación baja en los agentes econômicos. Los resultados a mediano y largo plazo, sobre todo en la dirección de una recuperación econômica sostenida, todavía no pueden ser apreciados. Es en este sentido que se habla de una etapa en la que los precios serían liberados nuevamente, sin provocar presiones inflacionarias debido a una caída en la demanda agregada inducida previamente. Este paso es una de las condiciones necesarias para generar una etapa de crecimiento aostenido sin, o con muy baja inflación, aunque con un costo social elevado debido a la recesión inducida para lograrlo.

La politica fiscal para 1788 fue diseñada en el contexto del PASE. Entre sus objetivos principales se cuentan: i) un superàvit primario de 8.3% del PIB; ii) un deficit econômico de 8.2% del PIB; iii) un balance financiero de -10%; iv) una tasa de inflación de entre 65 y 75%; v) una tasa de crecimiento real del PIB del 2% y, vi) un saldo en cuenta corriente de 1.2 miles de millones de dòlares o 0.8% del PIB.

Para lograr los objetivos fiscales, el PASE planteb un incremento en los ingresos presupuestales a 31.6% del PIB y una disminución en el gasto presupuestal equivalente a 5.5% del PIB (de 45.2% en 1987 a 39.7% en 1988). Los aumentos de los ingresos no petroleros se lograrian mediante incrementos a precios y tarifas (aprox. 0.9 del PIB) y a los incrementos adicionales

logrados por la reforma fiscal de las empresas (0.5% del PIB).

La evolución del Pacto y la firma de su quinta etapa, hasta diciembre de 1988, así como la reducción continua del gasto programable y el incremento esperado en terminos reales de los ingresos del gobierno federal, indican que las finanzas públicas mejorarán en este año, en linea con las metas propuestas por el Pacto.

Sin embargo, el aumento en las tasas de interès real causado por la reducción de la inflación, puede ocasionar un aumento en el déficit operacional debido al incremento real de los pagos de intereses sobre deuda pública interna. El problema central del ajuste en las finanzas públicas es el de su consistencia macroeconómica, ya que mientras una mayor tasa real de interès eleva el déficit operacional, el déficit financiero disminuye. El efecto dominante (neto) de estas dos variables, las cuales se mueven en direcciones opuestas, determinarà el futuro de las finanzas públicas.

# II. LA EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO EN LOS ULTIMOS SEIS AMOS.

#### 3. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PUBLICOS.

### 3.1 ASPECTOS GENERALES

Las tres fuentes principales de ingresos del sector público son:

i) la recaudación impositiva; ii) las fuentes no tributarias y,

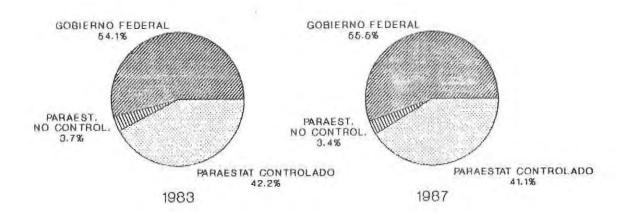
iii) los ingresos del sector paraestatal, tanto controlado como no controlado presupuestalmente.

La estructura de los ingresos públicos puede analizarse en cuatro niveles diferentes. El primer nivel es aquel entre ingresos del gobierno federal e ingresos del sector paraestatal (gráfica 2). El segundo nivel es la clasificación que se hace, dada la importancia del sector petrolero en las finanzas públicas del país, entre ingresos petroleros e ingresos no petroleros. La gráfica 3 muestra, por ejemplo, que los ingresos petroleros del gobierno federal disminuyeron entre 1983 y 1987, debido a la menor importancia relativa del sector petrolero en la economía y al aumento de la recaudación no petrolera a causa de las reformas fiscales en esos años.

El siguiente nivel es la división (legal) entre ingresos

tributarios y no tributarios. En 1983 los ingresos tributarios constituyeron el 53.7% del total y los no tributarios el 46.3%. En 1988, las cifras fueron 60.5% y 39.5% respectivamente. Dentro de los ingresos tributarios se hace una distinción adicional (económica) entre impuestos directos e indirectos. En 1987, los impuestos directos representaron 36.9% del total y los indirectos, 63.1%. En 1983, las cifras respectivas fueron 39.3% y 60.7%.

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL



El cuadro 2 muestra la clasificación de los ingresos públicos y su evolución durante 1983-1987. En el cuadro se observa que los ingresos del gobierno federal son mayores que los del sector paraestatal. a pesar de la importancia de estos altimos. estructura interna de los ingresos del sector paraestatal controlado cambió al término de la expansion petrolerai 105

Cuadro 2

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL

(Porcentajes respecto al total)

CONCEPTOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (1)
GOBIERNO FEDERAL	54.1	52.4	54.0	52.6	55.5	49.1
SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO	42.2	44.9	43.3	43.9	41.1	45.8
SECTOR PARAESTATAL NO CONTROLADO	3.7	2.7	2.7	3.5	3.4	5.2

<sup>(1) :</sup> Cifras estimadas.

FUENTE: Dirección General de Planeación Hacendaria, S.H.C.P.

ingresos de PEMEX cayeron de un mâximo de 23% del total de los ingresos públicos en 1983 a 15% en 1987, mientras que los del resto de las empresas se incrementaron de 19% a 26% dicho total. Esto repercutió en una disminución de 1.1% de la participación en el total de los ingresos del sector.

Los ingresos del gobierno federal se analizan en este y subsecuentes capitulos, mientras que los del sector paraestatal en el capitulo 10.

# 3.2 IMPUESTOS DIRECTOS, INDIRECTOS Y AL COMERCIO EXTERIOR: LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

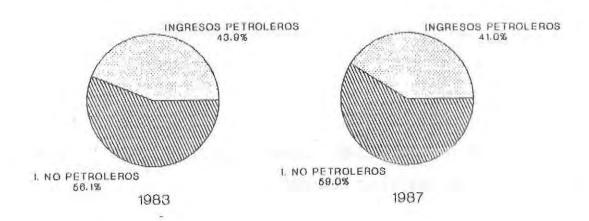
Los ingresos presupuestales del gobierno federal se clasifican en tributarios (impuestos directos e indirectos) y no tributarios.

Los ingresos tributarios son aquellos que se originan mediante el pago de impuestos, como el IVA, el impuesto sobre la renta, los aranceles al comercio exterior y algunos otros impuestos especiales. Dentro de los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos), el concepto más importante es el de derechos, es decir, aquellos pagos que se realizan por el uso de un bien del dominio público o por la prestación de un servicio que realiza el Estado.

La evolución de los ingresos del gobierno federal discutida a continuación, se presenta en términos de carga fiscal y de

estructura. El cuadro 3 muestra los niveles impositivos y el cuadro 4 la estructura.

GRAFICA 3
RECAUDACION DEL GOBIERNO FEDERAL



La carga fiscal total promedio 1983-1988 fue 17.3%, con un màximo de 19% en 1983. En 1988 se espera que la carga total sea 15.85%. De 1983 a 1988 la carga cayò en 3.15 puntos, caida que se explica, principalmente, por la disminución de los precios del petròleo y el deterioro de la base gravable de las empresas, cuya tendencia sòlo se invirtió a partir de 1987.

La carga fiscal del Impuesto sobre la Renta pasò de 4.73% en 1782 a 3.79% en 1784, se recuperò en 1786 a 4.13% y volviò a caer en 1787 a 3.78%. Se espera que en 1788 dicha carga sea de 4.72%, casi un punto porcentual màs que en 1787, debido a los ajustes por inflación de la base gravable de las empresas

CARGA FISCAL DE LA RECAUDACIÓN DEL SÓBLERAD FEDERAL
(FORCEALAJES RESPECTO A) FIB)

CONCEPIOS	1467	1784	1985	1705	1497	1700 11
TOTAL	17.00	17.27	17-34	16.04	15.84	15.65
INDRESUS PETROLERUS	u. 35	7.80	7.27	2.20	7.30	5.61
MIDROLARDANDS	a. 48	5. 77	5.07	3.24	5.15	3.25
IEPS GAUDLINA	1.53	1.53	1.58	1.07	1.07	1.78
IVH	0.28	0.52	4.37	0.50	0.45	u. Se
IMPORTACION	V. Up	0.04	0.15	w.sin	41,45	10.172
RELARGUE	NS	140	f1b	0.04	0.11	115
INDRESUS NO FETROLERUS	10.55	7.41	4.51	10.44	7.54	10.24
INGRESUS INTRUMARIUS	B. 73	7.74	1.47	0.4.	9.47	9.16
PLINTES F	47140	4.77	A	4.1-	J. 71	4-12
VH! UK HINGLONDO	£. 77	2. bs	4.74	75	2.71	2.50
PRODUCCION : SERVICIUS	11.40	At. 24	0.72	0.63	7.1 - 121 1	O. H.
EMUDINGTUNES	v. 10	14. 110	9.11	11. 11	1,0 . 4 1.0	0.1.
IMPORTACION	V. 36	ب ن د در	12.49	100 120	6.75	O. 41
EXPORTAL LUN	6.06	Cr. 131	50. 116	はいいこ	40.00	54.00
AUTUMUVILES MUEVOS	11, 125	0.00	0.00	41.00	0.00	41. 14
TENENCIA	0.08	0.01	W. W.	0.00	0.00	0.0
ADUDISTICION DE INFLÉBLES	0.01	142	twis	145	145	143
HLUCHH	1424	140	1115	1125	\$124	143
NO COMPRENDIOUS	0.05	0.03	115	10.134	145	0.01
INGKESUS NO IKIBUTAKTOS	2.52	1.47	1.50	1.6.	1.05	1.07
DERELHUS	0.50	44. 24	0. 5	0.42	20152	41.50
PRODUCTOS	1.50	Es . 65.7	Sec. 100	6-51	2.47	O.UE
FI-KOVECHARILEH Da	0.55	11. 115	11.015	4.75	4.32	0.21
ACCE BUNGUS	0.07	12. (15)	13. 1860	be and	30.15	0.14
LUMIKIB. DE MEJUHAS	tra.	1.6-	1164	145	tvo	1 (5

No I No significativo.

<sup>(1)</sup> I Estimación realizada por la birección beneral de tulítica de ingresos, a.n.C.P. FUENIE: Cuenta de la Hacienta Pública Federal, S.N.C.P.

llevados a cabo en el contexto de la reforma de 1987.

### 3.3 DESCRIPCION DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA.

El cuadro 4 muestra la estructura de los impuestos en el periodo 1983-1988, así como la separación entre ingresos petroleros y no petroleros, y directos e indirectos, con el objeto de ilustrar la importancia de cada uno en el total. Entre los aspectos más notorios del sistema tributario destacan los siguientes:

- i) La participación de los ingresos tributarios en el total en 1976 era de 92%, mientras que los no tributarios, principalmente derechos, constituían el restante 8%. Entre los primeros destacaban por su participación el impuesto sobre la renta (ISR), el de producción y cómercio y el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) que en 1980 fue sustituido por el IVA. Casi 80 puntos de los 92 se atribuyeron a estos impuestos. Para 1987, la composición se modificó: los impuestos constituyeron el 60% y los ingresos no tributarios, 40%.
- ii) La expansión petrolera de 1978-1981 cambió dràsticamente la estructura impositiva. En 1983, la participación de los ingresos petroleros en el total fue de aproximadamente 44%. Esta cifra en 1977 fue de sólo 13%.
  - 111) Dentro de los ingresos tributarios, el ISR es, sin

lugar a dudas, el más importante. Su participación en el total de la recaudación del gobierno federal fluctuó de 1976 a 1979 en alrededor de 39%. En 1980 y 1981 tuvo una caida de aproximadamente 3.5 puntos para situarse en 35.5% y a partir de 1982, coincidente con el recrudecimiento del fenòmeno inflacionario, inició un brusco descenso, primero a 31% en 1982, luego a 21% en 1983, recuperándose ligeramente en 1986 y cayendo nuevamente a 22% en 1987.

- iv) Esta caida del ISR se refleja también en carga fiscal (cuadro 3), es decir, en la participación de cada tipo de ingreso en el Producto Interno Bruto (PIB): en 1977 era de 5%; en 1980 de 5.8% (la más alta); en 1982, 4.9%; en 1983 4.0%; en 1986 4.13% y en 1987 3.98%.
- v) Dentro de los ingresos no tributarios, los derechos son los que muestran la evolución más importante. De 1977 a 1978, representaron alrededor de 10% de la recaudación. La creación de la Ley Federal de Derechos en 1980 hizo que su participación pasara de aproximadamente 13% en 1979 a 26.4% en ese año. En 1983, se introdujo un derecho equivalente a 26.8% del valor del petróleo crudo extraído, el cual sustituyó a diversos impuestos petroleros. El resultado fue un aumento en la participación de los derechos, a 36% (derechos más hidrocarburos), a expensas de la desaparición de los otros impuestos a los que sustituyó.

Cuadro 4

hazadhaciul bet büblendu Féberad (Forcentajes respecto al total)

CONCEPIUS	4	1704	V	43000		
LUNCEPIUS	25 (21/25) 3 11	1704		1495	1987	and the second of the second
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
INGRESUS PETROLEKUS	45.9	45.5	44.0	37.5	41.0	45.4
HT DRUCHRBURDS	34.1		3000			
TEPS GASULINA	B. 0	6.0	1.00		4.5	
IVA	1.5	3.0		2.2		3.5
IMPURIACION	0.3	0.5	175 H	0.5	4.3	
RECARGUS	tvS	115	Hizi	11.5	0.6	[415
INGRESOS NO PETROLEROS	50.1	54.5	55. ∡	22.1	59.0	4.5
INUKEBOS IRIBUTARIOS	45.4	40.0	-\c.U	51.6	47.7	5/.7
RENTH		23.1	23.2	24.65	100 100 100 100 100 100 100 100 100 100	-7. B
VALUR AGREGADU	14.5	14.0	14.5	17.4	15.5	10.1
PRODUCCION Y SERVICIOS	4-11	4. 2	4 - 2	5.2	4.5	5.0
EROUNCIDIES	114,5	10.5	11.4	10.6	11.0	U. U
Dirth Lat 100	1.7	2.1	۷. ₩	4.5	4.2	2.5
EXPURTACION	145	10.11	0.4	11.4	TAL	3454
AUTOMOVILES HUEVUS	u.3		11.5		4.5	U. D
TENENCIA		1.11	4.2	4	61. 3	0.4
ADDITISTCION DE IMPLEDES	135	Phia	1412	ties.	113	(+5
AZUCAR	765	116	145	1453	1425	115
NO COMPRENUIDOS	0.3	4.3	f4'a	0.1	Ho	145
INORESUS NO IRIBUTARIOS	12,2	н.5	9-2	10.7	11.1	20.7
DERECHDS	1.0	2.3	4.50	Si	2.19	2.1
PRODUCTU <sub>ia</sub>	A. 3	4.4	4.5	5.4	2.0	0.5
APHUVELHAMIENTUS	1.4	1 = 11	2.6	4.4	5.11	1.5
HILL SURIUS	1124	112.4	4. 2	7. 3	4.7	1.0
CUNIFIE. DE MEJUMAS	ns	Title	140	144		145
		2 2	control li		-	-8-0

NS 4 No stynificativo.

I Estimación - realizada por la Dirección teneral de collica de logresas, S.H.C.P.
 FUENTE: Chenta de la Hacienda Pública Federal, S.H.C.P.

vi) La introducción del IVA en 1980 y la eliminación del ISIM en ese año tuvo resultados importantes. En 1979, el ISIM representaba 17.1% del total recaudado y su carga fiscal era 2.5% del PIB, situândolo como el impuesto indirecto más importante, seguido por los impuestos sobre producción y comercio con cifras análogas de 15.5% y 2.2%. Los problemas administrativos asociados con la introducción del IVA en 1980 ocasionaron que la participación del nuevo impuesto solo fuera de 16.1% en su primer año de vigencia.

vii) Otro impuesto indirecto de cierta importancia es el que grava las importaciones. Este tributo se aplica sobre el valor de los productos importados con tasas que, hasta 1986, iban de O a 100%. Los efectos de la política comercial del presente sexenio pueden observarse al analizar la evolución de este impuesto. Entre 1977 y 1982, su participación promedio en el total de la recaudación fue de aproximadamente 6%, con cargas fiscales oscilando entre 0.6 y 1% del PIB. En 1983, estas cifras cayeron abruptamente a 1.9% y 0.36% debido, más que a la apertura comercial, a la recesión econômica inducida por la crisis de 1982. Estas cifras se mantuvieron durante 1984 y empezaron a subir, de manera pro-ciclica, a partir de 1985, para participar con 4.2% del total recaudado en 1987 y con una carga fiscal del 0.75%. Ahora, con la apertura comercial de la economia se espera que la aportación de los impuestos al comercio exterior disminuya sensiblemente.

El cambio estructural del sistema tributario en lo referente a fuentes de recaudación se aprecia en las siguientes cifras. En 1976, el ISR constituia el 39% de los ingresos por impuestos y los derechos el 2% de la recaudación total. Para 1987. la participación del ISR en el total de impuestos se redujo a 22% y los derechos pasaron a representar 31% de la recaudación total.

De las cifras anteriores se concluye lo siguiente:

- i) El sistema impositivo mexicano reposa en tres impuestos indirectos (el IVA, el IEPS y los aranceles a las importaciones), y en uno directo, el impuesto sobre la renta. Otro de los apoyos importantes del sistema son los derechos, que a partir de 1983, con la introducción del derecho por hidrocarburos se vuelven la parte más importante de la recaudación federal.
- ii) Los ingresos del gobierno federal dependen de manera excesiva del petròleo. Debido a la alta volatilidad del precio del hidrocarburo, esta posición es altamente vulnerable para dichos ingresos, como se vió en 1986 cuando la perdida fue de aproximadamente 6% del PIB, historia que se està repitiendo en la actualidad (octubre de 1988). Aunque no es posible modificar la estructura tributaria para reducir la alta dependencia del petròleo, si podría contemplarse la creación de un fondo de contingencia por el lado del gasto para aislar el déficit de los choques petroleros.

- sitúan a la estructura tributaria mexicana como la de un país de desarrollo bajo, más que de desarrollo medio como se esperaria. Aunque dicha estructura no depende en grado excesivo de impuestos sobre los productos o sobre el comercio internacional, el porcentaje de impuestos directos en el total (37%) no se compara con el de los países de ingreso medio (Brasil, Argentina, Venezuela, 49% en 1985), ni mucho menos con el de los países industriales en donde los impuestos directos representaron en el mismo año 69% del total. La estructura impositiva en México se acerca más a la de un país de bajos ingresos, en donde la composición en 1985 fue de 29% de impuestos directos y 69% de indirectos, representando los impuestos al comercio internacional el 38% de éstos últimos.
  - iii) Esta aparente distorsión entre nivel de ingreso y estructura fiscal se puede deber a altas tasas de evasión y elusión, a tratamientos preferenciales excesivos y a problemas administrativos como dificultades de recaudación y control del ISR.

A nivel general se identifican 6 factores que explican la evolución de los ingresos descrita anteriormente:

i) El deterioro de la base gravable de sociedades mercantiles debido a la inflación (componente inflacionario de

los intereses, pérdida cambiarla y cálculo de depreciación de activos fijos).

- ii) El efecto Tanzi, consistente en la pérdida del valor real de la recaduación debido al tiempo transcurrido entre el momento en que se causa el impuesto y el momento en que se paga, en periòdos de alta inflación, afectando al IVA y al ISR de las empresas. Cálculos recientes muestran que debido al efecto Tanzi se perdió en 1986 el 26% de la recaudación del ISR de las empresas y, en 1987, el 42%.
- iii) Problemas administrativos y de control fiscal que no permiten reducir la evasión a un minimo.
  - iv) Calda en terminos reales de precios y tarifas públicos.
- v) Distorsión de procios relativos debida a altas inflaciones, lo cual modifica la asignación de recursos y frena las posibilidades de un crecimiento estable y sostenido.
- vi) Un bajo nivel de actividad econômica lo cual provoca una calda en los ingresos tributarios, función de dicha actividad.

En los capítulos siguientes se analiza la manera en que la política de ingresos respondió e estos problemas con el objeto

de aumentar la recaudación, la eficiencia y la equidad.

- 30 -

#### 4. LA EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS.

La reducción del déficit a través de la reducción del gasto programable y del aumento de los ingresos del sector público, y la necesidad de finanzas públicas congruentes con una tasa de inflación baja y una tasa de crecimiento sostenido, han sido dos de los objetivos centrales en la elaboración de la política económica del periodo estudiado, ya que sin estas condiciones previas no es posible la estabilidad permanente de los precios y el crecimiento sostenido de la economía.

Los ingresos del gobierno fluctúan en relación con la evolución de la situación econômica del país. Asimismo, su composición o estructura cambia debido al ciclo econômico o por cambios en la política de ingresos.

A finales de 1782, a consecuencia de la crisis petrolera y del manejo imprudente de las finanzas públicas, el déficit econòmico alcanzó 16.3% del PIB. Este déficit y la fuerte recesión que siguió en 1783, con una tasa negativa de crecimiento de 4.2%, indicaron la necesidad de poner en práctica una política tributaria que permitiera aumenta: los ingresos ràpidamente y eliminar las presiones influcionarias del déficit fiscal.

La inflación (ue el fenòmene alrededor del cual giró la

política economica del semento. Las reformas liscalos, sin embargo, no rueron disendos para nontrerrestar los efectos negativos de dicha influción tobre le recaudación más que a partir de 1980. De hocho, las reformas de 1983 a 1985-1986, se preocuparon principalmente por incrementar los ingresos públicos en al corto plazo, ante el deterioro del déficit, que por introducir cambios estructurales en la legislación con el objeto de evitar un deterioro aún mayor en las finanzas públicas debido a la inflación siempre en ascenso.

La inflación distorsiona la estructura económica en muchos aspectos y redistribuye el ingreso, perjudicando a las clases mayoritarias. Uno de los efectos más negativos de la inflación elevada es que envuelve al balance fiscal en circulos viciosos de inflación – déficit – inflación que son sumamente dificiles de romper. En particular, la inflación elevada causa al paso del tiempo el deterioro de los ingresos públicos.

Este deterioro se da, băsicamente, a través de cuatro canales. El primero se debe a la caida en têrminos reales de los precios y tarifas públicos. Este punto serà tratado ampliamente en el capítulo 10.

El segundo canal es el deterioro de la base gravable de las empresas. En Mèxico, el nivel elevado y creciente de la inflación vulnero la dinâmica recaudatoria de los impuestos, especialmente del ISR de sociedades mercantiles, ya que se

permitla, en un inicio, la deducción integra del pago de intereses para la determinación de la base gravable y, en consecuencia, del impuesto, aunque en épocas inflacionarias los intereses incluyen una amortización anticipada de parte del principal.

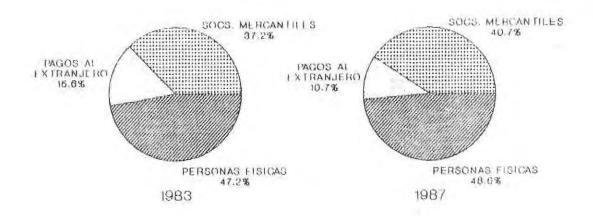
Los efectos negativos de la inflación sobre la actividad económica constituyen el tercer canal de deterioro de los ingresos. En la medida en que la estructura de precios relativos es distorsionada por la inflación, modificando la asignación de recursos y frenando las posibilidades de un mayor crecimiento, en esa medida se afectan los ingresos públicos, los cuales están altamente ligados al comportamiento de la economia.

El último canal tiene que ver con los efectos psicològicos de altas inflaciones en los agentes econômicos. Cuando un agente observa el deterioro de sus ingresos reales, debido a la elevada inflación, èste puede tender a adoptar un riesgo mayor y evadir o eludir el pago de impuestos más facilmente que en una situación estable, afectando así los ingresos federales. Como se verá más adelante, este aspecto es reforzado por deficiencias administrativas y de control fiscal. A continuación se analiza la evolución del ISR y de sus reformas fiscales.

#### 4.1 IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR).

El ISR es la fuente màs importante de ingresos tributarios del gobierno. Se compone de varios renglones, dentro de los cuales destacan los de sociedades mercantiles, personas morales con fines no lucrativos, personas físicas y pagos al extranjero.

RECAUDACION DEL GOBIERNO FEDERAL POR EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA



El cuadro 5 y la gràfica 4 muestran la estructura porcentual del ISR; el cuadro 7, la carga fiscal de sus diferentes conceptos. Històricamente, los dos componentes más importantes de este impuesto han sido las sociedades mercantiles y las personas físicas. En 1977, por ejemplo, la participación de sociedades mercantiles en el total del ISR fue de 49.7%; la de personas físicas, 49.4%. La carga fiscal en ambos casos fue de 2.5%. En 1985, la recaudación de sociedades mercantiles representò 39% y

Cuadro 5

CONCEPTOS	1983	1984	1965	1985	1907	1488 (1)
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
SOCIEDADES MERCANTILES	37.2	40.0	38.5	40.5	41.3	46.5
PAGOS DEFINITIVOS	8.5	12.4	4.7	0.4	5.4	<b>5. 5</b>
PAGOS PROVISIONALES	28.4	27.3	24.4	33.9	35.2	37.5
BASES ESPECIALES	G.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
PERSONAS MURALES CON FINES						
NO LUCRATIVOS	0.1	0.1	0.2	0.12	0.3	0.3
PERSONAS FISICAS	47.2	40.2	47.5	40.4	47.9	43.9
TRABAJO	31.7	30.2	33.5	32.2	35.3	35.0
CAPITAL	11.2	11.9	11.3	11.6	10.3	8.8
PREMIOS	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
ACTIVIDADES EMPRESARIALES	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.9
PAGOS DEFINITIVOS	3.0	2.8	1.5	1 - 4	1.2	0.8
PAGOS AL EXTRANJERO	15.3	13.6	13.7	12.9	10.5	9.3
OTROS	0.2	0.1	145	В	NS	เหร

NS : No significativo.

<sup>(1)</sup> I Estimación realizada por la Dirección General de Política de Ingresos, S.H.C.P. FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1987.

la de personas físicas 48% del total recaudado por ISR. En ese año, por tanto, las cargas físcales fueron de 1.54% y 1.91%, respectivamente. La evolución de la composición del ISR se muestra en el cuadro 6.

Como ya fue mencionado, la evolución de la inflación en el periodo bajo estudio afectó la recaudación a través de la reducción de la base gravable del ISR de sociedades mercantiles. La carga fiscal por este concepto cayó de 2.86% del PIB en 1980 a 1.49% (1.37 puntos) en 1983, recuperándose desde entonces para alcanzar una cifra estimada de 2.2% en 1988, todavia por debajo de su nivel en 1980.

Ademàs de la deducción de intereses nominales y de las pèrdidas cambiarias, se habían introducido ajustes parciales en la legislación del ISR que, buscando aminorar la incidencia de las distorsiones inducidas por la inflación sobre la inversión y la estructura financiera de las empresas, redujeron adicionalmente la base de este impuesto y, con ello, la recaudación.

El valor real de la recaudación se vió también afectado por el tiempo transcurrido entre el momento en que se causa el gravamen y el momento en que este se entera. Se estima que en 1986 la perdida en el valor real de la recaudación del gobierno federal fue 1.1% del PIB. El acortamiento de plazos para el pago de los impuestos redujo la incidencia de este efecto sobre la

recaudación real, aunque no la elimino.

Cuadro 6

# Composición del Impuesto Sobre la Renta, 1977-1988.

	1977	1982	1983	1987	1988 (e)
Sociedades	s Mercantil	les			
% PIB	2.5	1.7	1.49	1.62	2. 2
% Total	49.7	34.4	37.2	40.7	50.3
Personas	Fisicas				
% PIB	2.5	2.6	4 1.89	1.94	2.07
% Total	49.4	53.6	47.2	48.6	39.3

# (e) estimado

El efecto Tanzi deteriora el valor real de la recaudación y crea un círculo vicioso de inflación-p'erdida recaudatoria-inflación, debido al deterioro del déficit financiero que ocasiona. El financiamiento del mayor déficit mediante la

creación de dinero …umenta, a su vez, la inflación, misma que deteriora aún más los ingresos reales.

For otra parte, las deficiencias en la estructura administrativa y el costo elevado del crédito alentaban la evasión, mientras que la proliferación de incentivos fiscales y multiplicidad de regimenes especiales de imposición, contribuian también a la reducción de la base gravable.

# 4.1.1 Impuesto Sobre la Renta: Reforma Fiscal.

Como consecuencia del deterioro de la base gravable, la carga fiscal del ISR disminuyò entre 1982 y 1983 de 4.73% a 4.0%, a pesar del régimen de integración de dividendos para el cálculo de la base gravable y del impuesto adicional en 1983 del 10% sobre tasas marginales aplicado a los contribuyentes con ingresos anuales gravables superiores a cinco veces el salario mínimo.

La reforma fiscal de 1783 introdujo un cambio en la tenencia de las acciones de las empresas, consistente en la eliminación del anonimato de las mismas, es decir, en la sustitución de las acciones al portador por acciones nominativas. La finalidad de esta medida fue triple: Primero, permitir la introducción en la misma reforma del "Règimen de integración de dividendos", a travès de la deducción de dividendos pagados por las sociedades mercantiles. Segundo, reducir el nivel de evasión y/o elusión, gracias a un mayor control del ingreso por dividendos recibido

por los accionistas y, tercero, avanzar administrativamente y aumentar la eficacia y equidad del sistema tributario.

En 1984 y 1985 una de las medidas con mayor impacto redistributivo fue el ajuste de la tarifa aplicable a las personas físicas. La modificación de estas tasas pretendía eliminar las distorsiones que afectaban la progresividad del sistema.

Otro elemento que se encuentra tanto en la reforma de 1984 como en la de 1985, es el referente a los estimulos para apoyar la reactivación econômica mediante el fomento a la inversión y al empleo. En 1984 se autorizó la deducción anticipada por inversión en activo fijo nuevo, del 75% del valor de las inversiones realizadas en 1984, 50% de las realizadas en 1985 y 25% de las 'de 1986, en cualquier rama econômica y zona del país. En 1985, además de la deducción anticipada del 50% sobre inversiones nuevas, se extendió la deducción a las inversiones hechas en mobiliario y equipo de oficina de fabricación nacional, a las compras realizadas en noviembre y diciembre de 1984, y a las adquisiciones en transporte nuevo.

La reforma fiscal de 1986 considerò tanto la mejoria econòmica de los dos años que la precedieron, como la necesidad de obtener recursos adicionales para la reconstrucción tras los sismos de 1985. De esta manera, se estableció una sobretasa adicional, como en 1983, a las personas fisicas que obtuvieran una base

Cuadro 7

CONCEPTOS	1982	1983	1984	1985	1985	1987	1986
TOTAL	4.73	4.00	3.99	4.01	4.15	3.91	4.7
SOCIEDADES MERCANTILES	1.63	1.49	1.60	1.54	1.67	1.62	** * * *
PAGOS DEFINITIVOS	0.27	0.34	0.49	0.35	0.26	0.23	U. 4
PAGOS PROVISIONALES	1.54	1.14	1.09	1.17	1.40	1.38	1.7
BASES ESPECIALES	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	CI. L
PERSONAS MORALES CON FINES							
NO LUCRATIVOS	145	140	No	0.01	9.01	0.01	U.
PERSONAS FISICAS	2.54	1.64	1.85	1.41	1.92	1.67	2.0
TRABAJO	1.85	1.27	1.21	1.34	1.33	1.38	1.5
CAPITAL	0.53	0.45	6.48	0.45	0.48	0.40	0.4
PREMIOS	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.0
ACTIVIDADES EMPRESARIALES	0.03	0.03	0.03	0.04	0.03	0.03	0.0
PAGOS DEFINITIVOS	0.11	0.12	G. 11	0.06	0.05	0.05	0.0
PAGOS AL EXTRANJERO	0.45	ŭ.61	0.54	ს. 55	0.53	0.41	U. 4
DTROS	0.11	0.01	NS	145	NS	NS	1.

N6 1 No significativo.

(1) 1 Cifras estimadas.

FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos, S.H.C.P.

gravable superior a siete veces el salario minimo.

## 4.1.1.1 La Reforma Fiscal de 1987.

La caída de los ingresos tributarios y el aceleramiento de la inflación en 1986 se afrontaron con el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) a mediados de 1986. En materia de política tributaria, el PAC contemplaba continuar con el reordenamiento de las finanzas publicas, fijandose como meta para 1937:

- i) Incrementar los ingresos tributarios a través de ajustes a la base gravable de las empresas e intensificando el combate a la evasión fiscal.
- ii) Ajustar los precios y tarifas del sector público mediante una política gradual y realista de precios.
- iii) Reducir el gasto público corriente / aumentar la inversión pública para incentivar la economía.

La reforma de 1987 se diseño en el contexto del PAC, teniendo en cuenta la necesidad de aumentar los ingresos públicos, sacândolos del circulo de deterioro causado por la inflación. Para ello, era necesario eliminar el efecto de la inflación sobre la base gravable de las empresas.

La inflación había generado una serie do efectos negativos en

La inflación había generado una serie de efectos negativos en el sistema fiscal que alentaban el endeudamiento excesivo e inhibían la inversión productiva de los particulares. La base del impuesto sobre la renta de las sociedades mercantiles se había ido reduciendo debido a la deducción de intereses nominales y de la pérdida cambiaria, mismas que se incrementaban a causa de la inflación.

A fin de solucionar estos problemas, la reforma de 1987 se fijò los siguientes objetivos:

- i) Romper el circulo vicioso entre inflación y disminución de los ingresos públicos.
- . ii) Aumentar la recaudación, sin elevar las tasas impositivas.
- iii) Propiciar el crecimiento econômico y el cambio estructural, alentando la inversión productiva y la capitalización de las empresas.
  - Restituir la equidad del sistema tributario nacional.
  - v) Combatir la evasión fiscal.

Para lograr estos objetivos se introdujeron cambios en el sistema impositivo para ampliar la base gravable del ISR, reducir las

inversión y a la producción.

# Modificación de la Base Gravable de las Empresas.

la medida más importante de la reforma consistió en realizar los siguientes ajustes al impuesto sobre la renta de las empresas:

- i) Permitir la opción de deducir un porcentaje fijo de las inversiones efectuadas por la empresa durante el año para el cálculo de la base gravable.
- ii) Permitir la revaluación para la depreciación de los activos fijos de la empresa.
- iii) Exigir la acumulación y/o deducción de los intereses reales y de las pérdidas o ganancias cambiarias reales.
- iv) Permitir la deducción de las compras efectuadas en el período.
- v) Permitir la revaluación de las aportaciones netas del capital de los accionistas.
- vi) Permitir el ajuste por inflación de las pérdidas de las empresas.

La modificación de la base gravable se acompaño de una importante reducción en la tasa impositiva de las empresas, del 42% al 35%, siguiendo las tendencias internacionales.

Con el fin de evitar problemas de liquidez en las empresas, se dispuso que las modificaciones entraran en vigor gradualmente entre 1987 y 1991. Para ello, se estableció un mecanismo a través del cual las empresas calculan el monto del impuesto a pagar como la suma de dos componentes: por una parte, a la base gravable vigente hasta 1986 se le aplica una tasa impositiva decreciente en el tiempo (33.6% en 1987, 25.2% en 1988, 16.8% en 1989 y 8.4% en 1990) y, por otra, a la base modificada, que será plenamente vigente a partir de 1991, se le aplica una tasa creciente en el tiempo (7% en 1987, 14% en 1988, 21% en 1989 y 28% en 1990). En 1991, con la entrada definitiva del nuevo sistema, la tasa aplicable serà del 35%.

Teoricamente, las principales consecuencias de esta reforma serân:

- i) Estimular la inversión a travês de la deducción inmediata de la depreciación.
- ii) Hacer congruente la tasa impositiva mexicana con la tasa de otros países, protegiendo la competitividad de las empresas mexicanas y evitando salidas de capital con motivos

fiscales.

- iii) Restablecer la neutralidad en las decisiones de financiamiento de la empresa a través de capital o endeudamiento y, en general, en las decisiones de inversión y asignación de recursos. En resumen, propiciar la formación de empresas financieramente más sanas.
- iv) Restablecer la equidad del impuesto sobre la renta de las empresas. Al determinar adecuadamente la utilidad se gravarà a empresas iguales por igual.

Con la Reforma Fiscal de 1987 también se reestructuro y ajusto la tarifa de ingresos gravables del ISR de las personas fisicas y se suprimio la tarifa adicional.

Para las personas físicas que no realizan actividades empresariales, la reforma fiscal de 1987 no planteò modificaciones trascendentes, salvo la correspondiente a la tarifa. Las tarifas de las personas físicas para efectuar los pagos provisionales y definitivos se ajustaron para evitar que se grave el crecimiento nominal de los ingresos; desapareció asimismo el gravamen adicional que se había programado con duración de dos años, debido a que con las nuevas medidas para sociedades mercantiles y personas físicas con actividades empresariales se espera una recuperación recaudatoria.

## 4.1.1.2 Las Adecuaciones en el ISR para 1988.

La política tributaria para 1988 fue elaborada dentro de la estrategia definida por el Pacto de Solidaridad Econômica (PASE). El superávit programado en el balance primario, es decir, la diferencia entre ingreses y gastos del gobierno federal sin considerar pagos de intereses, es de 8.3% del 978. Por el lado de ingresos, te ofectuaron ajustes tributarios y se realizaron aumentos de precios y tarifas que tuvieron logar al final de 1937. Los recentos de gasto programable previstos para 1783 perón la contrapartida el maento del ingreso que permitirà reducir, según los objetivos, el deficit econômico.

Las adecuaciones fiscolas de 1989 ostán orientadas a consolidar la Reforma de 1987 con el objeto de fortalecer la recaudación, eliminar los efectos de la inflación sobre la base de los impuestos y aumentar la equidad y eficiencia del sistema tributario. Además, se ha buscado avanzar en la simplificación de la legislación y de la administración tributarias, en la descentralización de la recaudación y en la reducción de la evasión fiscal.

En materia del ISR se contemplan medidas de protección al salario de los trabajadores, como son la desgravación de la participación de las utilidades de las empresas y de los ingresos que se perciban por la prestación de servicios en dias de descanso. Los cambios más importantes de la Ley del Impuesto

de descanso. Los cambios más importantes de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para 1988 fueron:

- i) La acumulación de los Certificados de Promoción
   Fiscal en la determinación de la base gravable del ISR.
- ii) El ajuste mensual del costo de las acciones por la inflación del año en la determinación de la base nueva. También se permitió la deducción de la perdida obtenida por ingresos en la enajenación de acciones en la bolsa sólo contra las ganancias generadas por el mismo concepto.
- iii) Se estableció un mecanismo para que los contribuyentes que registraran pérdidas efectuaran pagos provisionales en el ejercicio siguiente a aquel en que se sufrió la pérdida.
- iv) Se desgravò la tarifa de las personas fisicas en un 40% para el primer trimestre.
  - v) Se redujo la tasa màxima personal al 50% (del 55%).
- vi) Se gravaron las ganancias en México derivadas de los intercambios de deuda por inversión (swaps).

Como una medida adicional de apoyo al Pacto de Solidaridad Econômica, en septiembre de 1988 se realizó una desgravación adicional a la tarifa de hasta 30% para los primeros cuatro

salarios minimos.

La reforma de 1987 marca un cambio importante en la política tributaria, de una en donde la preocupación central es recaudar más en el corto plazo para así aliviar el déficit excesivo, a otra que persigue objetivos de más largo plazo, introduciendo cambios básicos en la legislación para contrarrestar los efectos de la inflación y orientando al sistema fiscal mexicano hacia las tendencias internacionales en materia de impuestos, en particular, ampliación de la base gravable y reducción de tasas marginales.

#### 5. LA EVOLUCION DEL LOS IMPUESTOS INDIRECTOS.

Dentro de los impuestos indirectos, es decir aquellos que son aplicados al consumo, a la producción, al comercio internacional y, en general, a las transacciones comerciales que realizan los agentes econômicos, el más importante en México, aunque no el único, es el IVA. Los cuadros 8 y 9 muestran la evolución y el nivel de este impuesto. Sin embargo, hasta 1979, el impuesto indirecto más importante fue el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), el cual fue sustituido por el IVA en 1980. El ISIM se discute a continuación.

# 5.1 DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES AL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO.

#### 5.1.1. EL Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.

Este impuesto fue creado en 1947 con el objeto de gravar los ingresos mercantiles. El ISIM fue, en aquel entonces, un avance en teoria y tècnica tributarias ya que permitiò resolver los problemas de doble imposición federación—estados, a travès de un sistema de impuesto compartido. A lo largo del tiempo el ISIM se fue complicando debido a la incorporación de nuevas tasas y exenciones, constatàndose a la vez la perdida constante de elasticidad y flexibilidad de este impuesto por no tener una

cobertura adecuada sobre los consumos de mayor elasticidad ingreso. Así, el ISIM presentaba fallas similares a las de otros impuestos en cascada a las ventas, observadas en otros países. A pesar de las reformas y modificaciones al 'SIM, no se logró una mayor carga fiscal y la economia fue afectada por aus efectada inflacionarios a través de cuatos y preciosa de contras problemas del ISIM fueron:

- i) Piramidación. La terma il tambosto dependia del nivel de la tasa del tributo en la producción distribución, lo cull saba lugar a situaciones en que mercancias idénticas llugaban al consumidor con cargas tributarias distintas. Este efecto era mayor a medida que al proceso de comercialización o intermediación entre el productor y el consumidor final requería de más otapas, es decir, era mayor a medida que las veces que incidia el impuesto en las mercancias era mayor.
- ii) Integración vertical. La piramidación propició la integración vertical de las empresas, lo que dio lugar al dominio del mercado por efectos fiscales y desmotivó al progreso tècnico y a los aumentos en productividad.
- iii) Diversidad de Tasas. En 1976 existian una tasa general del 4% y cuatro diferenciales del 5%, 10%, 15% y 30%, con el objeto de hacer más progresiva la imposición a las ventas, gravar más al consumo no necesario y aumentar la recaudación en

los sectores de mayores ingresos. Además, en 1978 se redujo la tasa del 15% al 7% a los restaurantes y algunas otras negociaciones afines, con lo que el número de tasas aumento a cinco. El resultado de esta multiplicidad de tasas no fue, sin embargo, muy exitoso por razones de tipo administrativo (complicación y falta de mecanismos de control) y porque las elevadas tasas en el caso del consumo suntuario provocaron un incremento en la evasión. Las complicaciones en el manejo administrativo facilitaron la subdeclaración de los ingresos gravados con tasas especiales.

iv) Efectos inflacionarios. La piramidación impositiva del ISIM produjo efectos en cascada con repercusiones inflacionarias a traves de precios y costos.

Debido a estos factores y a lo que se ha llamado un "agotamiento del sistema", consistente en la agudización de las fallas y problemas del mismo ante el aumento de la tasa general como último recurso para incrementar los ingresos federales (lo cual produjo distorsiones y evasión), así como a la necesidad de eliminar los efectos inflacionarios del ISIM, de igualar el tratamiento impositivo de las empresas pequeñas y medianas con las grandes, y de simplificar el régimen de impuestos especiales, se buscò una alternativa al ISIM que permitiera: i) un sistema más general de imposición a las ventas; ii) obtener una carga fiscal más elevada y, iii) la eliminación de los efectos nocivos sobre la economía de un impuesto en cascada. El

IVA reunia tales características y de ahí su elección.

#### 5.1.2. El Impuesto al Valor Agregado.

El IVA es un impuesto aplicado al valor que una empresa o negocio añade a los bienes y/o servicios que compra a otras empresas para producir su propio producto.

Según el articulo primero de la ley del IVA, estàn obligadas al pago del IVA, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

- i) enajenen bienes
- ii) presten servicios independientes
- iii) otorquen el uso o goce temporal de bienes
  - iv) importen bienes o servicios

La característica más importante del IVA, y a la vez su diferencia mayor con el ISIM (que gravaba el valor total del bien tanto en producción como en distribución), es que se grava únicamente el valor que se agrega al producto en cada etapa de su producción y comercialización, hasta la venta final del producto. Por valor agregado se entiende la diferencia entre el valor total de la producción y los insumos intermedios, o la

suma de sueldos y salarios, intereses, renta, utilidades y depreciación. La base gravable del IVA es el valor que se agrega en cada etapa y no el valor total del bien. La base se determina mediante un sistema de traslados o deducciones, de tal manera que al final del proceso el monto total del impuesto pagado es sólo función de la tasa del impuesto y del precio final del producto, y no del número de etapas por las cuales dicho bien hubiera pasado ( como en el ISIM).

Aunque existen diversos tipos de IVA, dependiendo del tipo de base gravable (producto, ingreso y consumo), se escogió en México el IVA tipo consumo por razones de equidad, ya que grava sobre todo el gasto en consumo sin afectar la inversión productiva. El IVA mexicano es igualmente general, ya que abarca todas las etapas del proceso productivo, desde la obtención de las materias primas hasta la etapa de comercialización del bien por el minorista.

#### 5.1.2.1. Base del IVA.

Puesto que el IVA sòlo grava el gasto en consumo, si es aplicado a todo el sistema hasta su etapa final (minorista), su base es igual a la de un impuesto sobre ventas al menudeo.

Desde un punto de vista econômico (teòrico), la base del IVA està formada por la suma de consumo privado y público, es decir, por la producción interna de bienes y servicios más las

importaciones, menos las exportaciones y los gastos de inversión y menos los impuestos indirectos y la variación de inventarios. Sin embargo, para evitar el efecto acumulativo de los impuestos en cascada, se permite deducir del impuesto a pagar (impuesto acreditable) el IVA previamente pagado (traslado), evitando así la doble contabilización al no gravarse dos o más veces el mismo valor, y gravando a los bienes de consumo final a medida que se les va agregando valor y no en una sola etapa.

Lo anterior implica que la base real del IVA no corresponde a la teòrica debido a las exenciones y tratamientos especiales previstos por la ley. Es de hacerse notar, por último, que el mecanismo de sustracción en el cálculo del impuesto, impuestos por pagar menos impuestos pagados, significa que la base gravable sea menor que la del ISIM, por lo cual, para mantener la misma carga fiscal, la tasa del IVA es más elevada.

El mecanismo de acreditamiento del impuesto sobre el cual reposa el IVA, consiste en que una empresa aplique inicialmente el IVA a sus ventas, durante el periodo relevante. A continuación, sustrae de este impuesto bruto la suma de impuestos al valor agregado que aparecen en las facturas de los bienes y servicios que el productor compró en ese periodo. Así, el productor acredita la suma de los IVA que sus proveedores le han cobrado en las facturas, contra el IVA bruto sobre sus ventas. El impuesto que el contribuyente paga, es la diferencia entre el impuesto a su cargo (trasladado por el mismo contribuyente) y el pagado en

la compra, uso o importación de bienes o servicios (impuesto acreditable).

# 5.1.2.2. Efectos Econômicos del IVA.

Se considera que el IVA es un sistema transparente y directo cuyas principales repercusiones econômicas son:

- i) Internamente (IVA interno), grava a todo el proceso econômico (tanto el sector público como el privado) y aumenta la equidad; no favorece la integración vertical de las empresas ni discrimina en perjuicio de la pequeña empresa.
- ii) Externamente (IVA externo), grava a las importaciones introduciendo un tratamiento similar a la de los productos domésticos; al permitir la exención de las exportaciones (tasa cero), logra una mayor competitividad de los productos nacionales en los mercados internacionales.
- iii) La incidencia del IVA en los precios y por consiguiente en la tasa de inflación, es menor que la del ISIM puesto que el IVA no es un elemento de costo.
- iv) El IVA tipo consumo estimula la inversión productiva ya que permite la deducción financiera y, así, los gastos en maquinaria y equipo quedan libres del pago de impuestos.

## 5.2 EVOLUCION DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

La evolución de la carga fiscal del IVA ha sido ascendente desde 1982, salvo en 1985 en que cayó a 2.88% (cuadro 9). Para 1988, se espera que la carga fiscal por este concepto sea de 3.43%. El IVA aportado por Pemex representa en promedio 1983-1988, 14.2% del IVA total.

En el caso del IVA, la inflación también ocasiona pérdidas recaudatorias por el tiempo transcurrido entre la causación del gravamen y su entero al erario, es decir por el efecto Tanzi. A mediados de 1986 se introdujeron una serie de disposiciones fiscales que acortaron el lapso entre la causación del impuesto y su pago, lo cual redujo la incidencia negativa de este efecto sobre la recaudación real.

Asimismo, la inflación propicia una mayor evasión fiscal, no sólo por los efectos psicológicos mencionados anteriormente, sino también por sus efectos distorsionadores sobre la administración fiscal. El caso de las devoluciones es claro: entre 1982 y 1986 crecieron a una tasa mayor que la de la recaudación misma del IVA. Este comportamiento se explica por dos actitudes complementarias. La primera es la del contribuyente que pedía devoluciones superiores a las reales, y, así, evadía al fisco. La segunda tiene que ver con la fiscalización estatal la cual, debido al sistema de participaciones que se discutirá

Cuadro 8

RECAUDACION DEL GOBIERNO FEDERAL POR EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (Porcentajes respecto al total)

CONCEPTOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (1)
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
PEMEX	9.2	16.9	12.9	17.2	13.4	14.3
SUBTOTAL	90.8	83.1	87.1	82.8	ಚಿತ್ರ. ಕ	83.7
INTERNO	77.4	69.6	74.4	59.2	62.3	58.3
ADUANAS	13.4	13.5	12.7	23.6	24.3	25.4

<sup>(1) :</sup> Cifras estimadas. FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos, S.H.C.P.

en el capitulo 9, era muy baja y propiciaba niveles elevados de evasión .

Los cambios en la recaudación por IVA, se explican mediante dos conjuntos de importantes modificaciones, en 1983 y en junio de 1986.

La carga fiscal total por IVA tuvo un aumento de 2.58% a 2.7% en 1981, un año después de su creación. Sin embargo, en 1982, a raíz de la crisis, esta carga cayó a un nivel de 2.21%, como se observa en el cuadro 9.

Por lo anterior, la reforma de 1983 tuvo como propôsito fundamental incrementar la recaudación en el corto plazo y lograr una mayor equidad al establecer un règimen de tasas diferenciales (largo plazo) para gravar en mayor medida el consumo suntuario y desgravar renglones bàsicos de consumo popular. Además, la tasa general del IVA existente en 1982, 10%, era muy baja comparada con los estándares internacionales en países con nivel similar de desarrollo. Así, las adecuaciones fiscales referentes a tasas impositivas consistieron en:

i) Tasa General. Se elevò del 10 al 15% y se ampliò su
cobertura mediante la eliminación de exenciones. Se incorporaron
los servicios de càracter profesional, excepto los de medicina,
así como los servicios personales independientes.

- ii) Tasa del 0%. Hasta 1982, la tasa de 0% se aplicaba a todos los productos alimenticios. En 1983, se considerò conveniente que la cobertura de esta tasa incluyera principalmente a los alimentos no procesados y de consumo popular, dejando fuera a la mayorla de los alimentos procesados.
- iv) Tasa del 6%. Se estableció que la mayoria de los productos destinados a la alimentación que requieren de algún proceso de industrialización sean gravados con la tasa del 6%. Asimismo, se incluyó dentro de esta tasa a las medicinas de patente, las cuales antes de la reforma estaban sujetas a la tasa general.
- v) Tasa del 20%. Se introdujo para gravar la enajenación e importación de bienes, la prestación de servicios independientes y el uso de goce temporal de bienes, que son adquiridos o prestados a personas de altos recursos econômicos.

En el caso de los servicios personales independientes, unicamente se mantuvo la exención del pago del impuesto a los servicios profesionales en medicina, siempre que se requiera en esa profesión título médico para ejercer. Los demás servicios profesionales, a partir de 1983, son gravados en toda la República con la tasa del 15%.

Estas modificaciones y otros cambios en la administración

Cuadro 9

CARGA FISCAL DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (Porcentajes respecto al PIB)

CONCEPTOS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (1
TOTAL	2.21	3.05	3.07	2.88	3.09	3.20	3.43
PEMEX	0.04	0.28	0.52	0.37	0.53	0.43	0.56
SUBTOTAL	2.17	2.77	2.55	2.51	2.56	2.77	2.67
INTERNO	1.70	2.36	2.14	2.14	1.83	1.99	2.06
ADUANAS	0.47	0.41	0.41	0.37	0.73	0.78	0.87

<sup>(1) :</sup> Cifras estimadas.

FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos, S.H.C.P.

tributaria permitieron que la recaudación por concepto de IVA pasara de una participación en el PIB de 2.2% en 1982 a 3.1% en 1983.

Durante 1984 las adecuaciones fiscales tendieron a fortalecer la descentralización administrativa, a través de los convenios de coordinación con las entidades federativas en la materia para garantizar un mejor control y un mecanismo más efectivo para el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Asimismo se realizaron cambios en la forma de pago de los contribuyentes menores. convirtièndose en un impuesto por ejercicio anual sujeto a declaración, con pagos bimestrales a cuenta del impuesto ejercido, y, partir de ese año, se consolido a administración local del IVA a través de dichos convenios.

En 1985 no hubieron cambios en la ley del IVA. Se consolidò, sin embargo, la administración local del IVA mediante los convenios de coordinación con las entidades federativas. Un hecho que merece un comentario es el exigir que se incluya el IVA en el precio del bien o servicio. La disposición se introdujo a partir del primero de agosto de 1985, aunque, en realidad, se hizo efectiva hasta el inicio de 1986. Esta reforma en ningún momento interfirió con el mecanismo de deducción u otorgamiento del crèdito fiscal o en la devolución del Impuesto al Valor Agregado pagado en las compras; no afectó al sistema de precios ni causó ningún efecto en cascada, ya que el IVA no constituye un elemento de costo.

Un balance a 1985 del IVA muestra que su introducción significò un avance sustancial en la estructura del sistema tributario, ya que absorbió una gran cantidad de impuestos especiales que se encontraban dispersos, simplificando el sistema fiscal y disminuyendo así los cobros de varios de esos impuestos; también permitió la revisión del sistema de coordinación fiscal entre entidades y federación. Por último, propició medidas en beneficio de los sectores de la población con menores ingresos, dentro de las cuales destacan las siguientes:

- i) Se mantuvieron exentos o con tasa cero el 75% de los bienes y servicios que constituyen la canasta básica de consumo.
- 1i) Se otorgò exención a la compra-venta de casas habitación, al uso o goce de la educación, a la enajenación de libros, periòdicos y revistas, y al transporte urbano, entre otros.
- iii) Se redujo la tasa aplicable a las medicinas del 10% en 1982 a 6% a partir de 1983.
- iv) Se permitiò aplicar la tasa cero a insumos y maquinaria y equipo destinados a actividades agricolas, ganaderas y de pesca.

Entre las adecuaciones fiscales que en materia del Impuesto al

Valor Agregado se tomaron durante 1986 destacan las siguientes:

- i) Se modificaron las disposiciones relativas al règimen de contribuyentes menores.
- ii) Como una medida de simplificación administrativa, se estableció la obligación de proporcionar información relativa a los pagos de este gravamen en la declaración del impuesto sobre la renta.
- iii) Se estableció que los contribuyentes que tuvieran varios establecimientos deberían conservar en cada uno de ellos copias de las declaraciones mensuales y del ejercicio.
- iv) Se estableció en junio que el pago del IVA debería realizarse en periodos menores a los existentes, para contrarestar el efecto inflacionario. Los plazos establecidos fueron los primeros diez días de cada mes para las personas morales (para operaciones del mes anterior) y, para personas físicas, los primeros quince días del mes corriente. Antes de esta reforma, el impuesto se calculaba por ejercicio fiscal y los contribuyentes efectuaban pagos provisionales hasta el día 20 de cada mes, con base en las operaciones del mes anterior.

Las reformas de 1987 y 1988 continuaron con el fortalecimiento del sistema de coordinación fiscal, vis a vis del IVA. En el primero de estos años, se introdujo un estimulo directo a la

recaudación del IVA, mediante el cual cada entidad federativa recibirla directamente 35% de los ingresos por este concepto que excedieran una meta preconvenida con el gobierno federal. Sin embargo, debido a que las metas se fijaban en función de la recaudación de años precedentes, este sistema castigaba a los estados cuya recaudación había sido mayor en el pasado, y premiaba a aquellos con recaudación previa menos dinàmica pero con un mayor esfuerzo adicional reciente. En 1988 se modificó el sistema de coordinación fiscal con el objeto de evitar la situación anterior. Así, se estableció que los estados retengan el 30% de la recaudación bruta del IVA.

Los cambios en IVA para 1988 fueron también complementarios al Pacto de Solidaridad Econômica. Primeramente, se exentaron de IVA a la importación los tractores e implementos agrícolas, así como los libros, revistas y periòdicos, y se eliminò el IVA pagado sobre los intereses del FONACOT. En agosto, como parte de la cuarta etapa del PASE, se desgravaron los alimentos industrializados y las medicinas de patente.

La introducción del IVA en 1980 y sus reformas subsecuentes han tendido a una mayor eficiencia recaudatoria y simplificación administrativa del sistema fiscal, así como a una mejor integración de este impuesto federal con las entidades federativas en su conjunto, en el contexto del sistema de coordinación fiscal. De acuerdo a los resultados numéricos, estos objetivos han sido cumplidos en buena medida aunque la

existencia de cuatro tasas de IVA dificulta la administración de este impuesto.

5.3. LOS IMPUESTOS ESPECIALES O SELECTIVOS AL CONSUMO:

IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS. TENENCIA.

IMPUESTO ESPECIAL SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS. ADQUISICION DE

INMUEBLES. AZUCAR Y CACAO.

Se conocen con este nombre a diversos impuestos sobre consumos específicos o sobre la producción de ciertos bienes. Algunos de estos impuestos especiales constituyen un gravamen complementario al IVA. Estos impuestos son trasladables e inciden en el consumidor a través del precio. Los impuestos han sido creados en diferentes momentos y en diferentes etapas, a nivel de la producción, venta, consumo o uso o tenencia de un bien, con objetivos no solo de recaudación sino también de control, como se verá más adelante. Dentro de estos impuestos se cuentan los siguientes:

- i) Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS).
- ii) Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.
  - iii) Impuesto sobre adquisición de inmuebles.

- iv) Impuesto sobre automòviles nuevos.
- v) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos

A nivel global, estos cinco impuestos representaron el 13.8% del total de la recaudación en 1983, 14.8% en 1987 y 17.7% en 1988 (cuadro 4). El aumento se debió sobre todo al IEPS de gasolinas, el cual subió debido al aumento de precios de estas últimas que se dió en diciembre de 1987 en el contexto del Pacto. A continuación se discute el más importante de los impuestos especiales, es decir, el IEPS.

# 5.3.1. El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

El IEPS es el segundo impuesto indirecto más importante, después del IVA y el más significativo de los especiales. Su carga fiscal promedio entre 1983 y 1988 fue de %. El IEPS se aplica, de manera similar al IVA, a bienes y servicios producidos en México o importados, de acuerdo a tasas ad-valorem definidas en la ley correspondiente. Por ejemplo, la venta (enajenación) de bebidas alcohólicas causa un IEPS de 40% y la de gasolina, 110%. Dentro de los servicios, el teléfono es el más importante, pagando los servicios locales, 54.6% y los de larga distancia, 27.8% (ambas tasas promedio). Las exportaciones están gravadas con tasa cero.

El IEPS, como el IVA, està basado en el sistema de acreditamiento consistente en restar el impuesto acreditable de la cantidad que resulte de aplicar a los valores de las ventas o importación de los bienes o servicios, las tasas especificadas en la ley. De esta cantidad, el contribuyente sólo paga la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieran trasladado o el que él hubiera pagado en la importación.

Dentro de los cambios más importantes del IEFS en el período 1983-1988, se tiene la modificación del tratamiento fiscal de este impuesto (1983) para gravar todas las etapas de la comercialización, entre el proceso de producción y la fase previa a la del comerciante detallista, permitièndose el acreditamiento del impuesto que se hibiese trasladado, con el fin de evitar el efecto en cascada que se presentaba anteriormente. También, a partir de 1986, se estableció una sobretasa a la enajenación o importación de bebidas alcohólicas, tabacos labrados, gasolina y diesel.

El IEPS representa alrededor de 2.5% del PIB lo cual lo vuelve el segundo impuesto indirecto del país. Sin embargo, existen dos problemas asociados con su administración. Por un lado introduce un fuerte paralelo con el IVA y complica la contabilidad de las empresas. Por el otro, su control no es transparente lo cual aumenta las posibilidades de evasión. Una posible solución será fusionar el IEPS y el IVA en aquellas actividades en donde existe IEPS, definiendo una tasa tal que

permitiera mantener la misma carga fiscal. Esta medida tendría, sin embargo, la desventaja de introducir una tasa más elevada que la general, en el sistema del IVA.

## 6. LA EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR.

Los impuestos al Comercio Exterior no han jugado un papel preponderante desde un punto de vista recaudatorio durante el periodo 1983-1988. En el caso de los impuestos a las exportaciones, estos son practicamente nulos, mientras que los aranceles a las importaciones representaron en promedio el 3.2% del total de la recaudación del gobierno federal en el periodo estudiado, manteniêndose su carga fiscal en aproximadamente 0.6%, comparable a la de los derechos, sin considerar el derecho por extracción de hidrocarburos.

La evolución de los impuestos al comercio exterior, en particular la de los aranceles, está determinada en gran medida por la política comercial mexicana, la cual ha sufrido una transformación radical en el sexenio actual debido a la incorporación de México al GATT.

Inicialmente, en los primeros años del sexenio, se sustituyeron las restricciones cuantitativas (permisos previos de importación) por aranceles que permitieran mantener un nivel determinado de protección nominal. En una segunda etapa, ya dentro del contexto de la entrada de Mèxico al GATT, se terminó la liberalización de la economía eliminando los permisos previos a la importación y reduciendo los aranceles de manera sustantiva, para homologarlos con los del resto de los países

del GATT. Actualmente, el arancel màximo es de 20%.

Las tendencias de la estructura comercial mexicana y su inserción cada vez mayor en la economía mundial hacen suponer que la importancia de los impuestos al comercio exterior seguirá disminuyendo en el futuro. Por ejemplo, se espera que en 1988 la carga fiscal por impuestos a la importación sea de 0.46% del PIB, siendo la carga por impuestos a la exportación prácticamente nula. Asimismo, en la medida en que la economía continue en recesión, el crecimiento de las importaciones y con ello el de los aranceles seguirá siendo poco importante.

#### 7. DERECHOS.

#### 7.1 INTRODUCCION.

El Còdigo Fiscal de la Federación define como Derechos a "...las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación". Como ejemplos de derechos se pueden citar el causado por la expedición de pasaportes y por la extraccion de hidrocarburos.

Hasta 1981, los derechos estaban dispersos en una multitud de incisos y subincisos de la Ley de Ingresos, creando problemas de estructuración y administración, así como una baja recaudación. En 1982 entró en vigor la Ley Federal de Derechos, la cual reunió y simplificó, en un sólo cuerpo legal, las disposiciones y decretos relativos tanto a los servicos prestados por la Administración Pública, como a la explotación de bienes del dominio público, modificando la legislación existente, introduciendo criterios y principios de equidad en la distribución de las cargas tributarias y simplificando las obligaciones de los contribuyentes.

La Ley de Derechos està estructurada en dos titulos

especificos, dependiendo del tipo de Derechos de que se trate. El título I define los derechos que percibe el Gobierno Federal por la prestación de servicios dependiendo de las secretarias de estado encargadas de dicha prestación. El título II especifica los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, existiendo un capítulo por cada "bien" (13 en total), como bosques, pesca e hidrocarburos. En dichos títulos se detallan los montos y/o tasas de derechos aplicables.

Con la creación de la Ley de Derechos se logró, además , definir claramente dentro de la clasificación de ingresos no tributarios, aquellos considerados como derechos y aquellos que corresponden a una definición de productos. Estos últimos son definidos por el Código Fiscal como "... las contraprestaciones por los servicios que preste el estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado".

A los aspectos legales y de simplificación administrativa introducidos con la Ley Federal de Derechos, siguieron cambios estructurales y de recaudación importantes.

La actualización de la estructura y nivel de las cuotas de los derechos que se llevó a cabo con la introducción de la Ley, dieron lugar a un potencial recaudatorio muy superior al existente hasta entonces. Entre los factores que explican esto se pueden mencionar: i) las nuevas fuentes a gravar debido a la

redefinición del concepto de derechos; ii) la reestructuración y simplificación de las cuotas; iii) el incremento de sus niveles y, iv) la adición de nuevos conceptos de cobro y la desgravación llevada a cabo en materia de servicios.

El cuadro 10 ilustra el cambio estructural del sistema tributario inducido por la importancia creciente de los derechos en la recaudación del Gobierno Federal, en particular desde la creación del derecho por extracción de hidrocarburos en 1983. Los derechos son actualmente la fuente de ingresos más importante del fisco, superior incluso al ISR.

Dentro de los ingresos no tributarios, los derechos son los que muestran la evolución más importante. De 1977 a 1978, representaron alrededor de 10% de la recaudación. La creación de la Ley Federal de Derechos en 1982 hizo que su participación pasara de aproximadamente 13% en 1979 a 26.4% en ese año. En 1983, se introdujo un derecho equivalente a 26.8% del valor del petróleo crudo extraido, el cual sustituyó a diversos impuestos petroleros. El resultado fue un aumento en la participación de los derechos, a 36%, a expensas de la desaparición de los impuestos a los que sustituyó.

En 1976, el 92% del total de la recaudación se originó por ingresos tributarios, es decir, impuestos directos e indirectos. Los ingresos no tributarios, constituyeron el 8% restante. Dentro de estos últimos, los derechos aportaron el 2% de la

recaudación total. En 1982, al final del sexenio pasado, la estructura impositiva ya había mostrado un primer cambio debido a las correcciones en los montos de derechos introducidas en esos años, previamente a la aparición de la Ley. Por ejemplo, los derechos en ese año aportaron 29% de la recaudación total. En 6 años, su participación en el total aumento casi 15 yeces.

Cuadro 10

# Ingresos tributarios y no tributarios: Estructura Porcentual. (Porcentajes con respecto al total)

		1976	1979	1981	1982	1983	1987	1988
Total		100	100	100	100	100	100	100
Ingresos	Tributarios	92	84	74	66	53	60	73
	ISR	40	40	36	31	21	22	30
	Otros	52	44	38	35	32	38	43
Ingresos	no Tributarios	8	16	26	34	47	40	27
	Derechos	2	13	22	29	36	31	24
	Otros	6	3	4	5	11	9	3

Fuente: DGPI. Los datos para 1988 son estimaciones.

### 7.2 EVOLUCION DE LOS DERECHOS.

La evolución de los derechos muestra tres periodos significativos! El periodo 1976-1981 en que se eleva la participación de estos en el total de 2% a 22%, debido a la creación en 1977 de la Dirección General de Política de Ingresos y la reorganización legal, organizativa y de diseño de la política tributaria que esto implico. Otro elemento que intervino fue las modificaciones a la Ley de Ingresos de la Federación en el sentido de facultar a la SHCP para intervenir en el diseño e instrumentación de la política de ingresos no tributarios. La recuperación de la carga fiscal se logro también mediante la creación, el incremento y actualización de las cuotas, algunas de las cuales no sufrian cambios desde los años 40.

El segundo periodo corresponde al año de 1982 en que se promulgò la Ley Federal de Derechos. El resultado fue otro aumento en la participación de los derechos en el total de ingresos, de 22% a 29%, así como en carga fiscal, de 3.54% a 4.67%.

El tercer período ha sido el presente sexenio. Se inicia en 1983 con la introducción del pago por parte de PEMEX del derecho por la extracción de hidrocarburos, en sustitución del impuesto a

las exportaciones por el mismo concepto. La creación de este capítulo en la Ley se debe a que los recursos petroliferos son considerados bienes del dominio público. El derecho por hidrocarburos es actualmente el 29.3% del valor del petróleo crudo y del gas natural extraídos en cada ejercicio. Además, se aplica un derecho adicional sobre hidrocarburos de 5% del monto del derecho sobre hidrocarburos exportados.

La evolución de la carga fiscal y de la participación de los derechos en el total de la recaudación muestra aspectos interesantes. Por ejemplo, la introducción del derecho por hidrocarburos en 1983, hizo que la carga fiscal aumentara de 4.88% en 1982 a 6.78% en 1983. La participación en el total recaudado aumenta de 29% a casi 36% en los mismos dos años. De manera similar, en 1986 la caída del precio del petróleo se reflejó en una caída de la carga fiscal por derechos de más de 2 puntos porcentuales, y en una reducción de la participación en el total de casi 12 puntos.

Separando los derechos petroleros del total de derechos, la importancia de estos se ve muy disminulda. Por ejemplo, en 1983 los derechos por hidrocarburos representaron el 34.1% del total de ingresos con una carga fiscal de 6.48%. El resto de los derechos contribuyeron solo el 1.6% del total y con una carga fiscal de 0.3%.

Aunque en 1987 las proporciones indican una clara tendencia a

claminuir la dependencia petrolera. Con cargas fiscales de 3.03% 
7.52% para derechos petroleros y no petroleros, at de considero 
%1 número total de derechos contemplado por la ley 40 ala 1% 
fabitulos cor prestación de servicios y 15 por espo de pienes 
del dominio público, el grado de concentración se observa 
inmediatamente ya que un solo derecho, el de hidrocarburos, 
cepresenta más del 88% del total de la recaudación por «ste 
concepto en todos los años bajo estudio (en 1983, por ejemplo, 
esta proporción fue del %%), hientras que los arios cientos 
costantes, representaron en promedio tan solo el 12%.

Iomo se mencionó anteriormente el derecho por hidrocurouros sustituyó al impuesto sobre exportaciones de crudo debido al aspecto conceptual de lo que es el petroleo, es decir, un pien del dominio público.

Curante el presente sexenio la ley ha sufrido una gran cantidad de reformas, adiciones y derogaciones, aunque ninguna tan importante como la introducción del capítulo sobre hidrocarburos en 1983. En los años subsiguientes, los cambios más relevantes fueron la introducción del capítulo sobre minería, así como la introducción de derechos por publicaciones, acuñación de moneda, servicios prestados por la Secretaría de la Contraloría y por servicios cinematográficos.

Otra de las adiciones importantes fue la del capítulo referente a la Secretaria de Salud en 1987. En ese año se reestructuró

el titulo II (bienes del dominio público), en lo correspondiente a carreteras y puentes, reduciêndose el número de categorias vehiculares para simplificar el cobro de las cuotas respectivas. En 1988 no se llevaron a cabo reformas importantes, salvo la forma de determinar los incrementos en cuotas, los cuales se vuelven una función del salario minimo general. Los derechos se actualizan con base en un factor, incremetàndose en la misma proporción en que se incremente el salario minimo general en el D.F., salvo el derecho de minería ya que las tasas se reducen en 40% en el caso de los pequeños mineros y en 20% para los medianos mineros. El derecho por hidrocarburos tampoco entra en este esquema.

Estas adecuaciones tendieron a eliminar los rezagos sufridos por los derechos debido a la inflación, ya que su efecto erosionador también afecto a éstos. Asimismo, el sistema de indización prevee que los niveles de las cuotas se mantengan en términos reales y así evitar que la recaudación caiga.

Sin lugar a dudas la aparición de la Ley Federal de Derechos fue un importante paso para la consolidación y simplificación de los múltiples derechos que hasta entonces existian. Sin embargo, y a pesar del ajuste inflacionario llevado a cabo en 1988, muchos de estos derechos no reflejan el costo de oportunidad real e inciden en la recaudación de manera subóptima. Con relación a esto podemos mencionar dos problemas:

- i) El monto de la corrección fue hecha a partir de bases que no necesariamente reflejaron el rezago y la erosión por inflación.
- ii) La fijación del monto de los derechos no parece seguir una regla econômica basada en consideraciones de costos, referencias internacionales o algún indicador similar.

Como en otros aspectos del sistema tributario, los derechos están altamente concentrados en PEMEX y en algunos otros, como los de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes y la SHCP, lo cual debilita esta parte del sistema. La tendencia futura deberá determinar el monto de los derechos sobre la base de consideraciones de costo de oportunidad o de alguna regla de formación de precios que refleje dicho costo. Se deberá tratar igualmente de mantener actualizado el nivel de los derechos, especialmente si la inflación repunta, para lo cual será necesario reducir su número y simplificar su administración.

### 8. ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

## 8.1 EL CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

La Reforma Fiscal de 1987 estuvo acompañada por una serie de medidas tendientes a disminuir la evasión físcal y a modernizar la administración tributaria, mediante la desconcentración y la introducción de equipo de cómputo así como, la reorganización a nivel federal de las Oficinas Federales de Hacienda (OFH).

Estas modificaciones pertenecen a uno de los llamados "Cinco Programas de la Subsecretaria de Ingresos", los cuales son:

- i) Consolidación de la Reforma Fiscal.
- ii) Fiscalización: Cruzada Nacional contra la Evasión Fiscal.
- iii) Segunda Etapa de la Desconcentración Administrativa Fiscal.
  - iv) Modernización del Aparato Recaudatorio.
    - v) Simplificación Fiscal.

A continuación se discutirán los cuatro últimos puntos.

## 8.1.1. Cruzada Nacional Contra la Evasión Fiscal.

Con la Cruzada contra la Evasión Fiscal se pretende disminuir los niveles de evasión y elusión a travès de una mayor y mejor presencia fiscal en el país. El programa se elaboró de manera complementaria y paralela a la Reforma Fiscal de 1987.

Existen tres brechas que propician la evasión y elusión fiscal:

la primera es aquella definida por contribuyentes que no están

registrados en el Padrón de Contribuyentes; la segunda la

constituyen los que están registrados pero no cumplen y/o no se

les localiza. La tercera se compone de aquellos contribuyentes

que estando registrados no cumplen totalmente con sus

obligaciones fiscales.

Los tres objetivos de la Cruzada han sido : i) elevar el nivel de cumplimiento voluntario; ii) hacer efectivo el riesgo por incumplimiento, y, iii) crear un efecto multiplicador de la fiscalización.

La primera brecha ha sido atacada mediante una campaña de verificación con el objeto de incorporar al Padrón de Contribuyentes a aquellos no registrados. La segunda brecha se ha atacado mediante la modernización de los sistemas de cómputo y

con esquemas de cruzamiento de datos; para reducir la tercera brecha, por último, se han fortalecido los métodos existentes de auditoria y se han introducido otros métodos nuevos como las revisiones de escritorio y las auditorias intermedias. También se han desarrollado programas para la capacitación de auditores en el manejo de computadoras y en las técnicas de revisión fiscal.

Los resultados de la Cruzada Nacional contra la Evasión Fiscal en 1987 fueron positivos, reflejàndose en un aumento del 8% del Padrón de Contribuyentes, debido a más de trescientas mil verificaciones del Registro Federal de Contribuyentes.

Además, con el objeto de aumentar la presencia fiscal, es decir, el porcentaje de contribuyentes fiscalizados respecto al total de contribuyentes, la Subsecretaria de Ingresos realizó entre julio de 1987 y marzo de 1988, cuarenta y ocho mil actos de fiscalización (146 por ciento más que en el periodo de julio de 1986 a marzo de 1987) que permitieron incrementar la presencia del fisco de 2.8 por ciento en 1986 a 3.1 por ciento en 1987.

En términos de costo-beneficio, la Cruzada ha sido una inversión que puede calificarse como rentable: En 1987, el beneficio de la Cruzada fue de 8 pesos por cada peso invertido en el Frograma.

La reestructuración de la organización de la fiscalización en

los niveles central y regional contempló la fusión de las facultades para revisar y determinar los crèditos fiscales, intregràndose en una sola Dirección General la fiscalización y la liquidación, para así realizar las actividades normativas, fortalecer las acciones regionales y desarrollar sistemas modernos de fiscalización.

El incremento en el número de inspectores y auditores como parte de la Cruzada, ha respondido a los problemas derivados de tener una minima presencia fiscal. Por ejemplo, hasta el momento de establecer el programa de capacitación de auditores, la presencia fiscal era nula en ciento nueve ciudades y sesenta y cuatro áreas de actividad econômica. Con el objeto de reforzar los recursos humanos dedicados a la fiscalización, se contrataron más de cinco mil plazas destinadas a la Cruzada Nacional contra la Evasión Fiscal.

En referencia a los nuevos sistemas de fiscalización y desarrollo de los existentes, se ha dado un cambio de enfasis tendiente a revisar cuidadosamente la base gravable determinada por el contribuyente y no centrarse tanto en la fiscalización como simple constatación del cumplimiento formal de la obligación fiscal.

El control del Padròn de Contribuyentes se està haciendo mediante equipo computacional. Para èsto, se ha desarrollado el programa de Captación Fiscal que permitirà a los fiscalizadores

regionales y locales programar los actos de fiscalización de acuerdo a sistemas de muestreo de las declaraciones a revisar.

### 8.1.2. Modernización de la Administración Fiscal.

## 8.1.2.1. Segunda Etapa de la Desconcentración Administrativa.

La desconcentración de la Subsecretaria de Ingresos se inició en 1973 mediante la creación de Administraciones Fiscales Regionales. La segunda etapa de desconcentración administrativa toma en consideración la magnitud y distribución esperada de los contribuyentes hacia finales de siglo.

La segunda etapa de desconcentración administrativa plantea el establecimiento de Administraciones Fiscales Federales (AFF) con el objeto de mejorar el servicio al contribuyente y aumentar la presencia fiscal en cada uno de los estados. Las Administraciones Fiscales Federales tienen las operaciones de recaudación, fiscalización, servicios y asistencia al contribuyente. De esta manera, la Administración Fiscal se descentraliza y las funciones operativas son resuelven directamente en cada AFF; la necesidad de los contribuyentes de salir de su estado para resolver sus asuntos fiscales se reduce significativamente.

Otro aspecto de la nueva organización es la creación de Coordinaciones Regionales que tendrán como principal objetivo, desarrollar funciones de supervisión y programación regionales capaces de ser integradas a nivel nacional. Las funciones de las Coordinaciones Regionales son las siguientes:

- Dirigir y coordinar a las Administraciones Fiscales
   Federales.
  - ii) Supervisar a las AFFs.
  - iii) Dar capacitación y respaldo técnico a las AFFs.
  - iv) Actuar como centro regional de informàtica.
    - v) Proporcionar servicios administrativos a las AFFs.

De esta manera, mediante la creación de siete Coordinaciones
Regionales que regulan a cuarenta y cinco Administraciones
Fiscales Federales, se busca una mayor descentralización de las
actividades administrativas.

## 8.1.2.2. Modernización del Aparato Recaudatorio.

El programa de modernización de las Oficinas Federales de Hacienda tiene como propósito principal aumentar la eficiencia de la función recaudatoria. Entre los aspectos más importantes que se han considerado al establecerse equipos y sistemas computarizados en las Oficinas Federales de Hacienda destacan los

### siquientes:

- La actualización permanente del Registro Federal de Contribuyentes.
  - ii) Mayor oportunidad en la obtención de las cifras de recaudación.
- iii) La notificación ràpida a los contribuyentes de cualquier acto de autoridad, sin importar el lugar en que se encuentren.

La modernización del aparato recaudatorio se basa en una red de alrededor de 2000 microcomputadoras. Estas máquinas se han asignado a la operación administrativa y se usarán para dar un servicio más oportuno a los contribuyentes y para agilizar la vigilancia de las obligaciones fiscales. Con el nuevo equipo, el tiempo de respuesta promedio en una Oficina Federal se reducirá en más de 90 por ciento.

## 8.1.3. Simolificación Fiscal.

Con base en el programa de Simplificación Administrativa, la Secretaria de Hacienda realizó en 1987 una consulta nacional sobre simplificación fiscal en la que se aportaran opiniones y sugerencias para mejorar la Administración Fiscal. A partir del foro, la SHCP adoptó ochenta y cuatro acciones y medidas de

simplificación. De este total, seis tienen que ver con la simplificación de diversos aspectos de la legislación y la normatividad; otras seis se refieren a algunos aspectos de la gestión tributaria; sesenta y seis simplifican trâmites para el cumplimiento de obligaciones de los contribuyentes; cuatro implican acuerdos de coordinación con los fiscos locales, y dos discuten los mecanismos de defensa y apoyo al contribuyente.

## Medidas adoptadas para la Simplificación de la Legislación y la Normatividad.

En èstas se exige una mayor claridad en los textos legales que permita llegar a desarrollar un sistema de normas que sea claro y accesible, sin sacrificar la precisión necesaria para la interpretación univoca y universal de la Ley.

#### Medidas para la Simplificación de Trâmites.

Las sesenta y seis medidas de simplificación que se adoptaron tienen como propósito hacer más cómodo el cumplimiento de obligaciones. Una de las demandas que más se presentaron fue la de simplificar los procedimientos para el cálculo del pago provisional del impuesto sobre la renta de las empresas. En el Foro también se demandó que se disminuyera la información requerida por las autoridades y se simplificara el sistema de formularios de sistemas anuales.

En el Foro se planteò la conveniencia de establecer un mecanismo expedito y simple para corregir o recensiderar actuaciones de la autoridad, sin la necesidad de recurrir a los recursos formales de defensa que indican las Leyes, cuando exista evidencia suficiente de su improcedencia. De esta manera, en el Decreto Presidencial del 3 de julio de 1987, mediante el cual entraron en vigor treinta y nueve de las ochenta y cuatro medidas adoptadas, se instituyò un Programa de Prevención y Resolución de Problemas del Contribuyente. Este Decreto establece que la ejecución del programa se encomienda a un Sindico que actuarà de conformidad con las reglas que para tal efecto emita la SHCP, sin interferencia con las funciones de autoridad que competen a los distintos òrganos de la Subsecretaria de Ingresos.

- i) Comunicación: Mantener consulta formal con los contribuyentes para un mejor y mútuo conocimiento sobre el funcionamiento de la Administración Fiscal.
  - ii) Representación: Representar al interior de la Administración Fiscal los intereses y preocupaciones de los contribuyentes referentes a sus obligaciones fiscales.
  - iii) Resolución de problemas: Proporcionar su gestión a los contribuyentes que lo soliciten para los problemas en

trāmites administrativos.

- iv) Promoción: Promover la investigación de las causas o situaciones que originan problemas al momento de llevar a cabo trâmites o procedimientos administrativos.
- v) Coordinación: Propiciar la coordinación interna con los fiscos locales y con otras empresas del poder público, para las medidas de simplificación.

La comunicación entre contribuventes y la Secretaria de Hacienda es una de las funciones principales del Sindico Nacional. En 1988 y por conducto de este último, se convocó a un segundo Foro de Consulta para revisar las disposiciones reglamentarias de la legislación fiscal, siendo esta la primera ocasión en la que se hace una consulta amplia de reglamentos. En el Foro participaron 9 organismos nacionales y 34 organismos del interior de la República. Los proyectos de modificaciones a los reglamentos tendientes a sua simplificación, serán incorporados a las leyes correspondientes en un futuro próximo.

Las medidas de simplificación buscan que los instrumentos normativos tengan una mayor claridad y los procedimientos administrativos para el cumplimiento de las obligaciones sean sencillos y estên apoyados en una gestión eficiente.

Una reforma fiscal debe ser coherente con la capacidad

administrativa de que se disponga. El mejor diseño fiscal no tendra ninguna utilidad sino puede ser puesto en practica de manera eficiente.

Aunque a partir de 1987 se observa un esfuerzo en la dirección de mejorar los aspectos administrativos simultàneamente a la reforma fiscal, la determinación del nivel óptimo de fiscalización sigue siendo el problema central de la administración tributaria. La relación entre un nivel "aceptable" de evasión y/o elusión, y el costo de lograrlo es una de las àreas que requieren de mayor atención en los años venideros.

Otro de los puntos que deberán ser considerados por la administración tributaria es aquel relacionado con la complejidad de la estructura impositiva, ya que el costo de administración por unidad recaudada se incrementa a medida que la complejidad de la legislación fiscal aumenta. Puesto que un sistema fiscal equitativo para una economía compleja es inevitablemente complejo, los costos de administración para lograr una meta determinada de cumplimiento fiscal, serán elevados. La solución radica, como lo mencionamos anteriormente, en encontrar el balance adecuado entre el costo de la fiscalización y el nivel de evasión asociado.

La viabilidad administrativa de la reforma fiscal dependerà también de la determinación del grado óptimo de

descentralización administrativa en el contexto del sistema de coordinación fiscal.

## 9. LA COORDINACION FISCAL CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

2

La Coordinación Fiscal con Entidades Federativas se encarga de regular las relaciones Federación - Estados, en materia tributaria, de acuerdo a los articulos contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

La Coordinación Fiscal es un sistema que rige la manera en que se reparte el producto tributario de la nación entre la Federación y los gobiernos locales. Con el sistema de Coordinación Fiscal se ha eliminado, virtualmente, el problema de la concurrencia impositiva que da lugar a la doble o múltiple tributación, es decir, el aplicar un impuesto local a un objeto ya gravado a nivel federal. Un ejemplo concreto nace de la facultad constitucional por la cual los estados, la Federación y el Distrito Federal pueden gravar la nómina de los empleadores aunque sólo la Federación puede legislar en materia de trabajo.

Con el objeto de entender claramente como se inserta la Coordinación Fiscal en el sistema impositivo global, es necesario mencionar las reglas que se derivan de la Constitución y que rigen al país en materia impositiva:

 i) Algunos impuestos son exclusivos de la Federación y no pueden ser aplicados por los estados o municipios, por ejemplo:
 las importaciones, las exportaciones y el aprovechamiento de bienes propiedad de la nación (subsuelo, petrôleo, mineria), entre otros.

- ii) Mingun impuesto es exclusivo de los Estados.
- iii) La Federación tiene poder exclusivo para legislar en ciertas materias, aunque ello no le confiere poder exclusivo para gravarlas. Por ejemplo, legisla exclusivamente sobre materia de trabajo, pero no tiene la facultad exclusiva de gravarlos; es algo que también las entidades federativas tienen facultad de bacer.
- iv) La Federación està facultada para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos de la Federación, es decir, para establecer impuestos sobre las materias que le están reservadas y sobre todas las demás.
- v) Los estados tienen la facultad de gravar todas las materias con el objeto de cubrir el presupuesto de egresos local, salvo las materias reservadas a la Federación.
- vi) Debido a los dos puntos anteriores, el poder fiscal de los estados es concurrente con el de la Federación, salvo en los casos de materias reservadas a ésta óltima. La concurrencia da lugar a doble o múltiple tributación, y no es anticonstitucional.

vii) Las contribuciones de los municipios son establecidas por las legislaciones de los estados, ya que los municipios no tienen poder legislativo tributario propio. De esta manera, las legislaturas entran en concurrencia con la federación y con los estados, dándose el fenômeno de múltiple tributación.

viii) La Federación, los estados y los municipios pueden compartir entre ellos los productos de la recaudación de sus respectivas contribuciones. A estas transferencias se les denomina participaciones. Actualmente, sólo existen participaciones de federación a estados y municipios, y transferencias de los estados a éstos últimos, aunque, en teoría, podría haberlas en sentido contrario.

## 9.1. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

El sistema de participaciones que emana de la Constitución es el eje directriz de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual establece en su artículo primero:

"Esta ley tiene por objeto 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 participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;

constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento".

Para lograr estos objetivos, la ley contempla tres "fondos", mediante los cuales se distribuyen las participaciones correspondientes a los estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el cual todos los estados participan.

La Ley de Coordinación Fiscal fue aprobada, junto con la del IVA, en 1978; ambas entraron en vigor en 1980. La ley, en su capítulo segundo, establece el llamado "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", el cual indica que los estados, si así lo desean, pueden adherirse a dicho sistema mediante convenio celebrado con la SHCP, para recibir participaciones establecidas a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario contempladas en las leyes federales o en los convenios, llamados "convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal". Todos los estados han celebrado dicho convenio, como ya se dijo, que ha sido aprobado por sus legislaturas, pues implica restricciones a su poder tributario.

Las participaciones de los estados se pagan a travês de tres fondos:

- 1. El Fondo General de Participaciones.
  - 2. El Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

3. El Fondo de Fomento Municipal.

## 9.1.1. El Fondo General de Participaciones hasta 1987.

Este fondo constituye la parte central del sistema pues a través de èl se distribuye, en promedio, el 80% del total de recursos canalizados a los estados y municipios. Hasta 1987, el Fondo General se constituia como un porcentaje fijo de la recaudación federal total. Conforme a la Ley, dicho porcentaje se incrementa con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravâmenes locales o municipales que los estados convengan en derogar o suspender al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De esta manera se garantiza a los estados que el monto de los impuestos que deroguen o dejen de percibir, les sea indemnizado.

La distribución del Fondo General se hizo hasta 1784 en las mismas proporciones en que los estados recibian con anterioridad participaciones en determinados impuestos, más el monto de los que dejaron en suspenso. Ese mecanismo de distribución implicaba que los esfuerzos recaudatorios realizados por algunas entidades, se distribuyeran entre todas las entidades, independientemente de cuáles hubieran realizado el esfuerzo.

# 9.1.2. El Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Este fondo es de menor importancia que el Fondo General. Se forma con el 0.5% de la recaudación federal total, más el 3% del Fondo General y otra cantidad igual a esta última, proveniente de los propios recursos de la Federación. Así, el Fondo Financiero llega a una cantidad equivalente al 1.5% de la recaudación federal total.

El Fondo Financiero tiene como finalidad principal la de corregir el desequilibrio regional que produce el Fondo General, para lo cual se distribuye en proporción inversa a la participación por habitante que cada estado recibe del Fondo General.

El desequilibrio regional deriva del sistema tradicional, en razòn de que los estados de mayor desarrollo eran los que más impuestos participables generaban, mientras que los estados más deprimidos casi no se beneficiaban con las transferencias de la Federación.

#### 9.1.3, El Fondo de Fomento Municipal.

Este fondo es una de las tres formas de participaciones municipales, y no la más importante. Se forma con 0.42% de los ingresos tributarios totales anuales de la Federación, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, en la

forma siquiente:

- i) El 30% se destina a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- ii) El 70% incrementa dicho Fondo de Fomento Municipal y sòlo corresponde a los estados coordinados en materia de derechos.

Este fondo se distribuye entre los estados de modo que cada uno reciba anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior. En realidad, este Fondo se distribuye entre los estados conforme a las mismas reglas del Fondo Financiero Complementario y està destinado en su totalidad a los municipios. Las legislaturas de los estados dictan las reglas generales conforme a las cuales se debe hacer la distribución a los municipios.

Las otras dos clases de participaciones a los municipios son:

- i) Las que reciben del total de los Fondos General y Financiero Complementario, que en ningún caso son inferiores a 20% de las cantidades que correspondan al estado.
- ii) Las que provienen de participaciones de los impuestos al comercio exterior.
- Es a partir de los cambios en los sistemas de distribución del

Fondo General y de las modificaciones a èste, que mejor se aprecia la dirección seguida por el gobierno en el sentido de hacer más eficiente el proceso de asignación de transferencias.

En 1784, se modifica el mecanismo de distribución del Fondo General, buscando satisfacer dos objetivos: primero, garantizar a cada una de las entidades el nivel de participación obtenido en el año inmediato anterior, para que en el caso de que sus niveles de recaudación disminuyeran, sus finanzas no resultaran afectadas y, segundo, motivar el esfuerzo recaudatorio de las entidades de forma tal que un incremento en la recaudación se viera reflejado en una mayor participación, contrarrestando con ello las actividades pasivas en la administración tributaria local.

A partir de 1984, pues, la proporción en que cada entidad participa en el Fondo General, tiene un carácter variable ya que depende de los impuestos asignables a la entidad tres o cuatro años antes, y de su participación en el Fondo General dos años antes.

Inicialmente la estimación de este coeficiente se propuso se hiciera empleando información del año corriente y del año inmediato anterior a aquel en que se efectuaba el cálculo. Sin embargo, debido a que la información del IVA sólo se conocía 3 años después del ejercicio y como la variación del coeficiente no podía tener un carácter retroactivo, hubo necesidad de

desfasar la fòrmula, considerando los incrementos de 3 años antes. Este mecanismo no sòlo no creaba un incentivo inmediato a la recaudación del Impuesto al "alor Agregado sino que también generaba el problema de suma cero, es decir, que cuando alguna entidad incrementaba su participación, el resto de las entidades automàticamente veian reducida la suya.

También en 1984, se sustituyó el sistema vigente de participaciones de impuestos federales por un régimen de ingresos ampliado entre Federación, Estados y Municipios, el que comprendía los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y mineria. Asimismo, se fortaleció el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, el cual se incrementó de 20 mil millones de pesos a 60 mil millones de pesos. Estos recursos adicionales se distribuyeron entre las entidades federativas de menor desarrollo relativo. También durante ese año se acordó que la entrega de participaciones a los Municipios se realizara en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y sin deducciones.

En 1987 se adicionò una medida de caràcter temporal tendiente a estimular la recaudación del Impuesto al Valor Agregado. Este estimulo consistió en otorgar a las entidades 35% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado que excediera una meta convenida con la Federación. El cálculo de esta meta se realizó en base a la recaudación más alta que en términos reales hubiera obtenido en los últimos tres años, disminuida en

un 10%.

El incentivo a la recaudación del Impuesto al Valor Agregado tuvo resultados satisfactorios. Este mecanismo propició un incremento de 90 mil millones de pesos en el total de participaciones, y el que veintiseis entidades rebasaran su meta recaudatoria, lo que permitió que la recaudación interna del IVA aumentara de 1.8% del PIB en 1786 a 1.9% en 1987.

## 7.2. MODIFICACIONES AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL Y AL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES A PARTIR DE 1988.

En 1988 se introdujeron una serie de modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, resultado de la concertación entre la Federación y los Estados, que buscan corregir, de una vez por todas, el problema de falta de incentivos a la recaudación del IVA administrado por los estados.

Las adecuaciones fiscales para 1988 tienen como principal objetivo el integrar al Sistema de Participaciones un incentivo directo a la recaudación realizada por los estados por concepto del Impuesto al Valor Agregado. En primer término se establece que cada estado retendrá el 30% de la recaudación bruta del Impuesto al Valor Agregado que realice.

Se creò también un "seguro global" que permitirà que el total de participaciones sea por lo menos igual a la cantidad que hubiera resultado al aplicar el mecanismo anterior.

Adicionalmente, se creo una reserva de contingencia que se utilizarà en el caso de que alguna entidad obtenga una cantidad menor a la que hubiera obtenido en el sistema anterior. Así quedan protegidas todas las entidades de posibles pèrdidas derivadas del nuevo sistema de participaciones.

De existir remanentes anuales en la reserva de contigencia, èstos entrarán a formar parte del Fondo Financiero Complementario. Se estima que para 1988 sòlo se utilizarà una parte de la reserva de contingencia y que el resto pasarà al Fondo Financiero Complementario.

## ULTIMOS SEIS AMOS: LA POLITICA DE PRECIOS Y TARIFAS.

#### 10. LOS INGRESOS DEL SECTOR PARAESTATAL.

El segundo componente de los ingresos de la administración pública federal es el que se origina en las empresas y organismos. El sector paraestatal se clasifica en dos grandes grupos: primero, en organismos y empresas bajo control presupuestal y, segundo, en organismos y empresas fuera del presupuesto, dentro de las que se cuentan Telèfonos de Mèxico (TELMEX), el Departamento del Distrito Federal (DDF) y el Metro, así como alrededor de 500 otras pequeñas empresas. El cuadro 11 la gràfica 5 muestran la estructura de los ingresos del sector paraestatal controlado de 1983 a 1987.

Como en el caso de los ingresos tributarios, PEMEX participa de manera importante en el total de ingresos del sector paraestatal. Los ingresos por exportaciones de PEMEX constituyeron el 96% del total de ventas externas del sector paraestatal y las ventas internas de dicha compañía, fueron 44% de las ventas nacionales del sector. En 1987 la participación total fue 60%; sin embargo, las ventas externas de PEMEX descendieron a 88% del total exportado por el sector paraestatal y las internas a 42% del total vendido en el país.

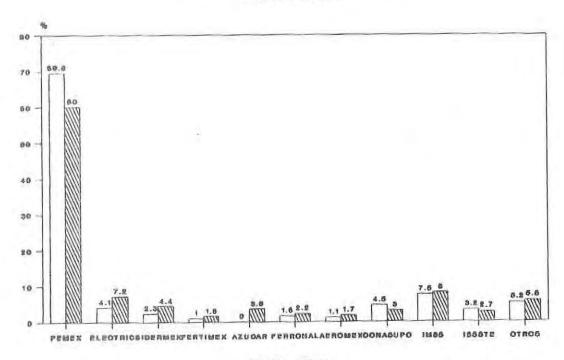
INGRESOS PROPIOS DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
(Porcentajes respecto al total)

	1983	1984	1965	1986	1987
PEMEX	69.4	62.8	61.5	56.3	60.0
SECTOR ELECTRICO	4.1	5,4	6.5	8.6	7.2
SIDERMEX	2.3	3.2	3.0	3.5	4.4
FERTIMEX	1.0	1.0	1.1	1.5	1.5
AZUCAR	0.0	4.9	2.8	3.7	3.5
FERRONALES	1.6	2.1	3.0	2.9	2.5
AEROMEXICO	1.1	1.2	1.3	1.6	1.7
CONASUPO	4.5	5.0	3.7	3.0	3.0
IMSS	7.5	6.7	8.1	8.8	E1. 0
ISSSTE	3.2	2.7	2.8	3.0	2.7
OTROS	5.3	5.0	5.6	7.1	5.1

FUENTE: Unidad Tecnica de Precios y Tarifas, S.H.C.P.

Los ingresos propios de PEMEX como porcentaje del PIB (cuadro 12) fueron 11.8% en 1982, 16.5% en 1983, 11.1% en 1986 y 12.4% en 1987. Considerando que en estos años el total de ingresos paraestatales en el PIB fue de 19.8%, 23.7%, 19.8% y 20.6%, respectivamente, se observa que la importancia y concentración de los ingresos petroleros se ha ido mitigando conforme la economía se ha ido diversificando.

INGRESOS PROPIOS DEL SECTOR PARAESTATAL
CONTROLADO



teas (XXI tear

El sector elèctrico, constituido por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, sigue en importancia dentro del sector paraestatal, muy por abajo de PEMEX. El organismo que sigue en importancia a PEMEX os el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Tanto en el caso del

sector elèctrico como en el del IMSS, los ingresoz de originan internamente en su totalidad ya que los servicios proporcionados por dichas empresas no se venden al exterior (salvo la CFE, que exporta un minimo a los Estados Unidos). En términos de porcentaje respecto al PID, lo cual se muestra en el cuadro 12, en la mayoría de los casos la cifra se sitúa alrededor de 1.6%. En esta sentido, el ingreso percibido por el sector elèctrico y el IMSS es comparable al ingreso proveniente de un impuesto como el de producción y servicios.

La estructura de los ingresos del sector paraestatal controlado que emerge, pues, es una altamente concentrada: en 1982, las cuatro empresas u organismos mayores (PEMEX, Sector Elèctrico, Conasupo e IMSS) generaron el 82% de los ingresos totales, mientras que las restantes 18 empresas, el 18%. En 1987, las 4 más grandes (PEMEX, Siderúrgica de Mêxico (SIDERMEX), Sector Elèctrico e IMSS), generaron el 79% de los ingresos.

El sector paraestatal no controlado, cuadro 13, muestra una estructura de ingresos en donde lo sobresaliente es el papel del DDF y de TELMEX. Mientras que la participación del DDF en el total de ingresos cae a lo largo del sexenio, de 61% en 1983 a 42% en 1987, la de Teléfonos de Mèxico aumenta, de 30% en 1982 a 56% en 1987. La participación del Metro se mantiene más o menos constante durante 1983-1985, y se incrementa en 1986 casí un punto porcentual. Este cambio en estructura, ilustrado en la gráfica 6, en particular la del Metro y TELMEX, se debe en gran

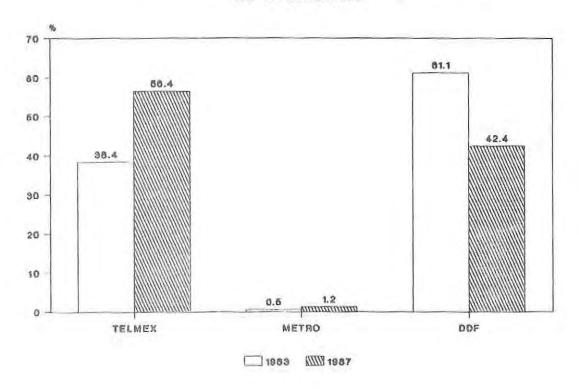
INGRESOS PROPIOS DEL SECIOR PAKAESIAIAL CONTROLADO (Porcentajes respecto al PIB)

1983	1984	1985	1986	1987
10.45	14.95	13.77	11.14	12.56
0.98	1.60	1.45	1.71	1.49
0.54	0.78	0.81	0.68	0.91
0.26	0.27	0.25	0.30	0.30
0.00	1.16	0.62	0.72	0.73
0.38	0.50	0.65	0.58	0.44
0.26	0.29	0.30	0.32	0.35
1.07	1.19	0.87	0.59	0.61
1.80	1.60	1.80	1.70	1.60
0.80	0.60	0.60	0.60	0.50
1.20	1.20	1.30	1.50	1.30
23.74	24.14	22.42	19.84	20.59
	16.45 0.98 0.54 0.26 0.00 0.38 0.26 1.07 1.80 0.80	16.45 14.95 0.98 1.60 0.54 0.78 0.26 0.27 0.00 1.16 0.38 0.50 0.26 0.29 1.07 1.19 1.80 1.60 0.80 0.60 1.20 1.20	16.45 14.95 13.77 0.98 1.60 1.45 0.54 0.78 0.81 0.26 0.27 0.25 0.00 1.16 0.62 0.38 0.50 0.65 0.26 0.29 0.30 1.07 1.19 0.87 1.80 1.60 1.80 0.80 0.60 0.60 1.20 1.30	1a.45       14.95       13.77       11.14         0.98       1.60       1.45       1.71         0.54       0.78       0.81       0.68         0.26       0.27       0.25       0.30         0.00       1.16       0.62       0.72         0.38       0.50       0.65       0.58         0.26       0.29       0.30       0.32         1.07       1.19       0.87       0.59         1.80       1.60       1.80       1.70         0.80       0.60       0.60       0.60         1.20       1.30       1.50

FUENTE: Unidad Tècnica de Precios y Tarifas, S.H.C.P.

medida a la política de precios y tarifas seguida entre 1982 y 1988, un punto que se comenta en este capitulo.

INGRESOS PROPIOS DEL SECTOR PARAESTATAL
NO CONTROLADO



### 10.1 IMPACTO DE LA INFLACION SOBRE LOS INGRESOS DEL SECTOR PARAESTATAL.

Los ingresos propios del sector paraestatal se componen básicamente del producto de sus ventas. Como tal, existen dos componentes de los ingresos paraestatales: los precios y tarifas y las cantidades vendidas. La inflación afecta estos ingresos, primero, por el efecto sobre los precios y tarifas y, segundo, por sus efectos sobre la demanda de bienes y servicios del sector público.

Cuadro 13

INGRESOS PROPIOS DEL SECTOR PARAESTATAL NO CONTROLADO (Porcentajes respecto al total)

	1983	1984	1985	1988	1987
TELMEX	38.4	41-6	45.8	51.8	5.6. a
METRO	0.5	0.5	0.5	1.3	1.2
DDF	61.1	57.9	53.6	46.B	42.4

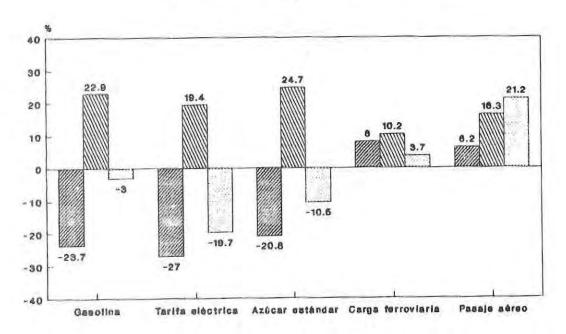
(Porcentajes respecto al PIB)

	1983	1984	1985	1986	1987
TELMEX	0.57	0.63	0.62	0.74	0.74
METRO	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01
DDF	0.91	0.88	0.73	0.67	0.55

FUENTE: Unidad Tecnica de Precios y Tarifas, B.H.C.P.

El cuadro 14 muestra los incrementos acumulados en términos reales de 1983 a 1987 de los principales precios y tarifas públicos. La gráfica 7 ilustra algunos de dichos cambios.

INCREMENTOS DE ALGUNOS PRECIOS PUBLICOS
1987



INCREMENTOS REALES

Como se observa, la mayoría de los precios mostraron incrementos reales en el periodo bajo estudio. Sin embargo, debido a que el volumen de ventas de las empresas cuyos precios se incrementaron en términos reales bajó en el agregado durante el sexenio, el efecto positivo total sobre las finanzas estas (las empresas) fue amortiguado y en algunos casos negativo.

En terminos de la participación de los ingresos del sector paraestatal controlado en el PIB, resalta la calda de sus ventas

internas en 1985, su recuperación en 1986 y la caída nuevamente en 1987. De la misma forma, las ventas externas de PEMEX se deterioraron a partir de 1984; en 1986 culmina esta caída con la baja en el precio del petróleo y la reducción en el volumen exportado. Entre 1983 y 1986, la participación de las ventas externas de PEMEX en los ingresos paraestatales, como porcentaje del PIB, cayó en 6 puntos, explicando en buena medida la caída de casi 4 puntos porcentuales en los ingresos totales paraestatales en el período.

De esta forma, la inflación afectó a los ingresos paraestatales a travês de tres canales: i) la disminución en los volúmenes de ventas internas; ii) el rezago de algunos precios y tarifas frente a la inflación y, iii) las variaciones en los precios internacionales y volúmenes exportados.

# 10.2 POLITICA DE PRECIOS Y TARIFAS HASTA 1982: BASES DE LA POLITICA ACTUAL.

Los precios y tarifas públicos, hasta 1982, se mantuvieron rezagados con respecto a la inflación. Con una política de transferencias activa se cubria sistemáticamente la diferencia entre costos e inflación, por un lado, y precios públicos, por el otro.

PRODUCTO O SERVICIO	INCREMENTOS REALES				
	Periodo 1983-1987				
HIDROCARBUROS					
Gasolina	-1.9	72.2	-23.7	217.9	22.9
Diesel	11.4	72.3	-23.7	218.1	22.9
Gas L.P.	90.2			217.2	22.9
Combustòl eo	284.7	74.3		220.1	
ENERGIA ELECTRICA					
Tarifa 1	-13.6	64.8	-27.0	209,0	19.4
Tarifa B	45.7	121.1	-2.1	323.3	
Tarifa 9	47.7	226.4	54.7	546.7	149.5
Tarifa 12	24.6	121.1	-2.7	323.3	62.4
FERTILIZANTES					
Superfosfato triple	45.7	102.5	-10.3	274.5	44.5
AZUCAR					
Estàndar	-26.5	78.8	-20.8	223.3	24.7
Refinada	9.0	108.8	-7.5	277.5	45.6
SISTEMA FERROVIARIO					
Carga	63.8	143.8	8.0	185.7	10.2
Pasaje 2a. Clase	4.8	143.8		185.7	10.2
PASAJE AEREO					
Pasaje	94.2	139.9	6.2	201.5	16.3
SERVICIO TELEFONICO					
Larga distancia	-25.1	1/9.7	23.6	348.3	73.0
INFLACION ACUMULADA	4	125.8		159.2	

FUENTE: Unidad Técnica de Precios y Tarifas, S.H.C.P.

Aunque esta política pudo haber sido justificable para apoyar a ciertas empresas en ciertos momentos, su uso constante e indiscriminado genero un sistema de transferencias que erosiono los ingresos del gobierno federal, dio pie a presiones inflacionarias y causo una ineficiente asignación de recursos. Asimismo, la volatilidad de los precios relativos que se origino, afecto aún más la estructura de precios y la asignación de recursos. Así, hasta mediados de 1982, la política de precios y tarifas solo ayudo a reprimir la inflación de manera artificial y empeoro la situación financiera de las empresas.

A partir de 1983, la política de precios y tarifas se define acorde al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE). importantes del PND en materia de precios y lineamientos más tarifas, están dados por dos documentos accesorios a éste: PRONAFIDE y el Programa Inmediato de Reordenación Económica En el PIRE (PIRE). establecieron SP los macroeconòmicos de: i) abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; ii) proteger del empleo, la planta productiva y el consumo de las mayorias, y, iii) recuperar el crecimiento econômico.

Sin embargo, es en el PRONAFIDE donde se encuentran las lineas más importantes de la política de precios públicos, cuyo objetivo principal es que la empresa pública coadyuve a recobrar

y fortalecer la capacidad de ahorro interno del sector público:

- i) Se distinguen tres categorías de bienes: productos básicos, bienes susceptibles de comercialización en el exterior y otros.
- ii) Los ajustes de los productos básicos tomarán en cuenta principalmente los cambios del salario minimo.
- iii) Los precios y tarifas de los precios comerciables con el exterior se fijarán considerando su relación con las referencias internacionales relevantes.
- iv) El establecimiento de los precios y tarifas de otros bienes y servicios se hará en base a un costo unitario.
- v) Se evitarà que las ineficiencias sean trasladadas a los consumidores a travès de los precios.
- vi) Los cambios en precios y tarifas del sector público tomarán en cuenta sus efectos sobre demanda e inversión.
- vii) Los niveles de precios y tarifas no deberán afectar la competitividad de las exportaciones ni ocasionar la fijación de impuestos compensatorios en los países importadores.
  - viii) Se evitaran ajustes erraticos o rezagos que generen

incertidumbre sobre la evolución de los precios; asimismo, los criterios determinantes de las modificaciones serán consistentes entre si.

- ix) Los cambios de precios de bienes de consumo final deberán considerar su impacto sobre los grupos sociales con diversos niveles de ingreso, sobre la redistribución del mismo y sobre el criterio de equidad social.
- «) Los ajustes a precios de bienes y servicios que se consideren insumos estratêgicos se procurarán hacer gradualmente y en plazos determinados para no afectar el funcionamiento del aparato productivo.
- xi) Las autorizaciones de modificaciones de precios y tarifas estarán condicionadas al cumplimiento de programas y compromisos específicos de las empresas y organismos con su coordinador sectorial en materia de eficiencia, productividad y ahorro.
- xii) Los ajustes de precios y tarifas buscarán reducir las expectativas inflacionarias.

En base a estos lineamientos de tipo macroeconômico y de financiamiento, se establecieron los objetivos de la política de precios y tarifas, buscando fortalecer las finanzas de las empresas paraestatales y contribuir así al ingreso del sector

público para romper el circulo vicioso inflación-deterioro de ingresos tributarios-inflación.

Los objetivos de la política de precios en la presente administración han sido:

- i) Sanear financieramente el sector público, garantizando un nivel adecuado de ingresos propios para las empresas.
- ii) Alinear los precios con el objeto de asignar eficientemente los recursos y contribuir a romper otro de los circulos viciosos de la inflación, el de inflación-desajuste de precios relativos-inflación.
- iii) Evitar rezagos de los precios frente a la inflación y ajustarlos considerando los niveles reales de costos. En el caso de precios de bienes comerciables internacionalmente, se deberá tomar la referencia internacional adecuada, minimizando el otorgamiento de subsidios y el costo de oportunidad de las empresas paraestatales.
  - iv) Proteger el ingreso de las clases mayoritarias del pals.

#### 10.3 POLITICA DE PRECIOS Y TARIFAS: 1983-1987.

La política de precios del sector paraestatal fue diseñada y adecuada tomando en cuenta las variables externas y domèsticas que han determinado el marco macroeconômico en este periodo.

Los cuadros 14, 15 y 16, muestran los incrementos anuales (acumulados y promedio), nominales y reales de precios y tarifas seleccionados de 1983 a 1987. El ajuste empezò, sin embargo, en 1982, cuando algunos de estos precios se modificaron. Por ejemplo, en diciembre de 1982 se incrementaron de manera importante la gasolina (100%), las cuotas de ferrocarril (35%) y las tarifas telefònicas, 42%. Los incrementos anuales acumulados en 1982 de esos productos fueron 233%, 86% y 64%, respectivamente. Resalta también el incremento del diesel, (300%) y el del combustoleo (128.3%).

En 1983 comienza propiamente, la política de precios y tarifas de acuerdo a los criterios del PRONAFIDE. La política de incrementos se basó en la disminución de los rezagos de los productos frente a la referencia internacional, en base a incrementos súbitos, como el caso de la gasolina, el diesel, el azucar y el servicio telefónico, o a deslices mensuales de menor magnitud como en el caso de la electricidad.

Durante 1984, los incrementos en precios y tarifas se frenan debido a la baja en la tasa de inflación . La mayoría de los

Cuadro 15

INCREMENTOS ACUMULADOS ANUALES DE ALGUNOS PRECIOS ( IMPIEMS PUBLICOS (Porcentajes)

PRODUCTO O SERVICIO	19	/83		284		/65		150		10.
										*****
	NOMINAL	REAL	MUMITHE.	HLML	NUMBER	hem	NUMINAL	KLHL	MOUPH & Been	KEN
HIDROCARBUROS										
Gasolina Nova	50.0	-17.0	33.5	-16.2	112.4	28.0	B2.4	-11.4	218.6	22.5
Diesel	90.0	5.1	36.8	-14.0	135.0	45. E	129.3	11.5	218.4	22.5
Cumbustoleo	248.3	42.6	105.B	29.9	114.3	5.1.4	95.8	.4.b	220.1	22.2
Gas L.F.	51.4	-16.2	17.0	-26.5	142.1	47.9	250.1	10.2	214.5	22,9
Gas Natural	262.0	100.0	115.3	35.9	124.4	37.1	93.0	-6.2	215.6	22.5
SECTOR ELECTRICO										
Tarifa 1	34.5	-25.0	54.7	-4.1	51-4	55+ #	120.5	1.2	2007. 6	17.0
Tarita B	34.5	-25.6	B5.0	10.2	54.8	-5.4	124.B	9.3	323.5	43.3
farita 9	34.5	-25.6	118.1	37.0	54.8	-5.4	26.5	-36.5	546.7	147.5
Tarifa 12	34.5	-25.6	61.3	1.3	54.8	-5.4	120.5	7.2	323.3	62.4
FERTILIZANTES										
Superfosfato Triple	100.1	10.7	42.9	-10.2	97.0	20.5	73.0	-15.6	274.5	·6 = 4 . =
AZUCAR										
Estander	35.7	-24.9	71.1	7.4	40.0	-14.5	75.9	-14.5	223.3	24.1
Refinada	43.3	-20.7	49.8	6.8	39.7	-14.6	113.7	3.9	277.5	45.4
SIBTEMA FERROVIARIO										
Carga	110.0	10.2	EU. H	6.0	75.0	6.4	132.5	10.0	105./	100. 2
Pasaje Za. Clase	83.1	1.3	25.0	-21.5	68.0	2.6	140.0	10.7	185.7	10.0
PASAJE AEKEO										
Pasaje	124.8	24.3	32.0	-1 /. 1	75.5	7.2	211.0	51.2	201.5	10.3
SERVICIO FELEFONICO										
Larga Distancia	10.0	-39.2	27.3	-29.1	55.7	-4.4	92.8	0.3	340.3	13.0
THANSPORTE LINBAND										
Metro		-55.3		-62.8		-61.0	1900.0	972.3	400.0	172.7
INFLACION ACUMULADA	80.8		59.2		65.7		195.7		159.2	

FUENTE: Unidad Técnica de Precios y Tarifas, S.H.C.P.

precios crecen por debajo de la inflación promedio (65.5%), como sucede con la gasolina, el gas LP, los pasajes en ferrocarril y aèreos y las tarifas telefônicas (véase cuadro 16).

Es importante hacer notar que en muchas ocasiones el rezago que se generò entre los incrementos programados y los realizados se debiò a tres factores: primero, a una proyección subestimada de la tasa de inflación; segundo a una reacción lenta para adaptar la política de precios y tarifas a los cambios en la economia y, tercero, a la falta de conocimiento del rezago existente en dichos precios al momento de fijar los aumentos.

Otros elementos que destacan en 1984 son:

- i) 12 de 17 precios muestran una tasa real negativa de crecimiento con la tarifa del metro a la cabeza (39.6%).
- ii) PEMEX, los ferrocarriles y Azücar, S.A., continüan de manera clara con su política de lograr aumentos reales, salvo en algunos de sus productos.

La política de precios y tarifas para 1985 indicaba que estos se alinearían con la inflación programada y, en el caso de la existencia de rezagos, se harían las correcciones necesarias para acercarlos (o igualarlos) a su nivel real con el objeto de mejorar la asignación de recursos, de aumentar el ahorro de las empresas y de racionalizar los subsidios.

Ese año (1785), sin embargo, se caracterizo por incrementos promedio reales inferiores a 1984, a pesar de que la tasa promedio de inflación fue menor. En terminos reales, por ejemplo, el gas LP disminuyo su precio en 18% y el pasaje de 1a. clase en ferrocarril en 12%. De 17 precios controlados, 14 mostraron tasas de crecimiento real negativo.

Asi, aunque hay compañias como PEMEX en donde la política de precios y tarifas muestra una consistencia tendiente a eliminar rezagos, hay otras, como FERTIMEX y TELMEX en donde esta tendencia es menos clara.

En 1986 se fijò como objetivo aumentar en 1.3% los ingresos brutos de organismos y empresas públicas, mediante la adecuación de precios y tarifas para continuar con la corrección de la estructura de precios relativos, con la mejoria financiera de las empresas, con la reducción y racionalización de los subsidios y con el cambio estructural. Como en años anteriores, las referencias para la fijación de dichos precios y tarifas fueron los precios internacionales, los costos de producción y la productividad y eficiencia de las empresas. La política de precios y tarifas indicaba asimismo que los ajustes serían graduales con el objeto de estabilizar los precios relativos y reducir la inercia inflacionaria.

La calda de los precios del petròleo en 1986 afectò profundamente las finanzas públicas. En ese año, la política de precios y tarifas fue particularmente útil para contrarrestar la

Cuadro 16

INCREMENTOS PROMEDIO DE ALGUNOS PRECIOS Y TARIFAS PUBLICOS (Porcentajes)

PRODUCTO O SERVICIO	D SERVICIO 1983			1984 1985			1986		1987	
	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	FALLITY TRAIL	REAL	NOMINAL	REAL	NUMBER	REAL
HIDROCARBUROS										
Gasolina Nova	188.2	42.B	53.1	-7.5	53.3	-2.8	87.6	0.4	124.8	-3.0
Diesel	293.1	94.7	70.2	2.9	54.9	-1.B	146.8	32.5	135.6	2.0
Combustôleo	261.9	79.3	163.7	59.4	67.1	5.9	131.6	24.4	121.0	-4.7
Gas L.P.	62.7	-19.4	34.4	-18.8	29.0	-18.2	327.0	129.3	148.5	7.1
Gas Natural	340.0	118.0	154.8	54.0	79.2	13.6	132.2	24.7	115.0	-7.3
SECTOR ELECTRICO										
Tarifa 1	136.0	16.9	61.5	-2.4	39.7	-11-4	105.3	10.2	80.2	-19.7
Tarifa B	94.0	-3.9	26.1	-23.8	54.4	-2.1	114.5	15.2	141.3	4.0
Tarifa 9	90.2	-5.8	188.1	74.2	54.6	-2.0	140.8	29.3	154.1	10.5
Tarifa 12	133.2	15.5	40.1	-15.4	54.8	-1.B	109.7	12.7	141.3	4.1
FERTILIZANTES										
Superfosfato Triple	119.0	8.5	54.6	-6.5	54.5	-2.0	74.9	-a.1	124.0	-5.1
AZUCAR								10		
Estandar	97.8	-2.0	62.6	-1.7	39.2	-11.8	84.0	-1.2	107.6	-10.5
Refinada	100.0	-0.9	68.4	1.8	39.2	-11.7	100.9	7.9	107.3	15.1
SISTEMA FERROVIARIO										
Carga	123.5	10.7	41.7	14.5	54.7	3.2	120.8	21.8	140.4	5.7
Pasaje 2a. Clase	254.5	75.6	-6.2	-45.3	39.6	-11.5	115.0	15.5	152.2	8.6
PASAJE AEREO										
Pasaje	98.3	-1.8	57.9	-4.6	47.4	-2.5	119.0	17.6	161.0	21.2
SERVICIO TELEFONICO										
Larga Distancia	56.4	-22.4	59.5	-3.6	33.0	-15.7	73.4	-6.9	163.2	22.1
TRANSPORTE URBANO										
Metro	0.0	-50.5	0.0	-39.6	0.6	-36.9	791.7	3/0.9	345.3	113.6
INFLACION PROMEDIO	101.8		65.5		57.H		80.2		131.1	

FUENTE: Unidad Técnica de Precios y Taritas, S.H.C.P.

perdida de ingresos debido a la caida del precio del petròleo.

Los incrementos planeados originalmente fueron revisados durante el año en el contexto del Programa de Aliento y Crecimiento, dando como resultado el nivel de ingresos de las empresas por ventas internas más elevado de la historia, representando el 9.96% del PIB.

La mayoria de los precios crecieron por arriba de la inflación y en términos reales con respecto a 1985, contribuyendo de esta manera a la eliminación de los rezagos y a compensar las pérdidas por la caída del precio del petróleo. Sin embargo, algunos precios muy importantes como el de la gasolina, el combustoleo, la mayoría de los fertilizantes y el azúcar estandar, crecieron por debajo de la tasa inflacionaria acumulada (cuadro 15). Aún así, en el caso de la gasolina, los ajustes permitieron acercarse a la referencia internacional, constituyendo 82% de la misma.

En 1986 la mayorla de los precios se acercaron a las metas propuestas, en particular las tarifas elèctricas, el combustôleo, el gas L.P., el servicio de carga por ferrocarril, el metro y el pasaje aèreo.

Las proyecciones originales de precios y tarifas para 1987 estaban basadas en una inflación esperada de 70 a 80% y en la necesidad de corregir los precios relativos como parte de la estrategia para reducir la inflación. La política de precios y tarifas debía jugar un papel crucial para detener la inflación,

y estaba planteada en dos etapas. En la primera se ajustarian de manera súbita los precios y tarifas de los productos aún rezagados a finales de 1986 y principios de 1987. En la segunda se revisarian los precios y tarifas con regularidad "òptima" y en forma decreciente.

Así, el programa original para 1987 contemplaba ajustes elevados al principio y de importancia decreciente a medida que transcurriera el año, siempre considerando una inflación en descenso. Durante el 1er. semestre la política de precios se ejecutó siguiendo estos lineamientos y una inflación esperada de 70%. Sin embargo, la aceleración de ésta, que alcanzó en junio 55%, y la tendencia creciente que apuntaba a una inflación muy por arriba de la esperada, deterioró los precios y tarifas y puso en riesgo los avances logrados durante los años anteriores, así como el saneamiento de las finanzas públicas. Por esto, el Gabinete Económico autorizó, el 20 de junio de 1987, una revisión al programa de precios y tarifas con base en una nueva expectativa inflacionaria de 115%, para que éstos mantuvieran en diciembre de 1987 el mismo nivel en términos reales que en diciembre de 1986.

Esta primera revisión fue insuficiente cuando las estimaciones inflacionarias hechas en octubre indicaban que la inflación para 1987 sería del orden de 140%, el doble de lo originalmente planeado, y que los precios y tarifas se rezagarían respecto a la inflación revisada con anterioridad (115%). Así, entre enero

y noviembre (cuadro 14) la política de precios y tarifas se desarrollò en dos fases claramente identificables. La primera, hasta julio, respetò más o menos uniformemente el original, salvo los petroliferos a quienes se autorizò aumentos mayores a lo previsto en abril y julio. La segunda, de agosto a noviembre, se caracterizò por aumentos no programados originalmente por el Gabinete Econômico, en modificación al programa de tarifas. Los principales aumentos adicionales fueron: tarifas telefônicas. 28% en agosto sobre su desliz mensual; pasaje aéreo nacional, 24%; azūcar estàndar, 24% en septiembre; fertilizantes, 47% en promedio en octubre; siderárgicos, 15% en octubre, y servicios ferroviarios, 21% en septiembre y 30% en noviembre.

La estrategia seguida hasta noviembre buscò la conciliación de dos objetivos dificilmente conciliables: evitar mayores rezagos con el consecuente deterioro de las finanzas de las empresas y, simultàneamente, minimizar el impacto inflacionario y evitar la formación de burbujas inflacionarias que afectaran las previsiones de inflación.

# 10.4. LA POLITICA DE PRECIOS Y TARIFAS Y EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA.

A pesar de la evolución favorable de algunos indicadores econômicos durante 1987, tales como el incremento de las

una recuperación una creciente de la actividad económica, entre mediados de octubre y mediados de diciembre la económica enfrentó una creciente inestabilidad financiera y cambiaria.

Una nueva corrección aislada de precios y tarifas nubiera acelerado el proceso inflacionario a traves de las expectativas de mayor inflación, e iría en concra del objetivo central de dicha política de hacer compatibles el abatimiento de la inflación con la eliminación de los rezagos tarifarios del sector publico para fortalecar is estructura de los ingresos del sector paraestatal. Sin un programa integral, la inflación no podría ser abatida permanentemente. For ello, el 15 de diciembre de 1987 se anunció el Pacto de Solidaridad Económica, el cual comprendía medidas referentes al gasto y a los ingresos del sector público, los salarios, el tipo de mambio, la política monetaria y la liberalización del comercio exterior, así como la determinación concertada en los proximos meses de los precios internos.

La realización del Pacto se planeo en dos etapas, mismas que se convirtieron en cinco, en las cuales la política de precios y tarifas jugaría un papel preponderante. En la primera, se corregirían las presiones inflacionarias generadas por el déficit público mediante un incremento sustancial de los precios y tarifas en diciembre, manteniéndolos así durante enero y febrero, y una disminución del gasto programable.

Uno de los soportes del Pacto en esta primera etapa fueron los ajustes a los precios y tarifas. El incremento de diciembre se hizo con el objeto de recuperar el rezago acumulado en los últimos meses de 1987 y así evitar el crecimiento del deficit público, disminuyendo las procuencia, las de las tasas de interés de inflación.

En la segunda etapa, a partir de enero, se buscarta la reducción rábida de la inflación mediante la spordinación de precios. Los precios y tarifas públicos permanecerían constantes durante ese mes y febrero, para justarse gradualmente a partir del mes de marzo de acuerdo con la inflación mensual proyectada. La meta de estas medidas junto con las tributarias, es aumentar los ingresos del gobierno 1.4 puntos porcentuales del PIB, por encima de lo planeado en la Ley de Ingresos de la Federación para 1988.

El programa fiscal del pacto se fijò como objetivo principal obtener en 1988 un superàvit primario superior a 8% del PIB. Esto exigla un aumento sustancial de precios y tarifas para recuperar rezagos acumulados y permitir que el sector paraestatal generara mayores ingresos propios. De esta manera, se autorizaron, a partir del 16 de diciembre, los aumentos siguientes: gasolina, diesel y gas LP, 85%; combustòleo y energía elèctrica (promedio), 84%; fertilizantes (promedio),

82%; azūcar, 81%; productos siderūrgicos, 33%; ferrocarriles, 17%; tarifas aèreas 20%, y telèfonos, 85% al servicio domèstico y 55% a larga distancia nacional (vēase el cuadro 14). Es de hacerse notar, como lo muestra la grâfica 8, que en el caso de la gasolina el incremento promedio entre 1986 y 1987, no rebasò el del salario minimo.

Variación % 218% 213% 200% 150% 125% 125% 100% 85% 50% 38% 096 Dic 87 - Ene 80 Ene 87 - Ene 88 Increm. prom.80-87 Parlodo

PRECIO DE LA GASOLINA Y SALARIO MINIMO

Gasolina (IIII) Salarto Minimo

Los precios y tarifas públicos tendrán, sin duda, que ser ajustados en un futuro próximo para evitar mayores rezagos respecto a la inflación, a pesar de su disminución significativa, con los consecuentes efectos sobre la recaudación y sobre las finanzas de las empresas. El hecho de que los precios públicos sean una de las anclas del Pacto de Solidaridad Económica (las otras dos son el tipo de cambio y los salarios),

ha distorsionado nuevamente la estructura de precios relativos debido a su deterioro en términos reales.

#### IV. BALANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

#### 11. CAMBIOS PRINCIPALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO.

#### 11.1 REFORMAS IMPOSITIVAS.

En diciembre de 1982, como parte del Programa Inmediato de Reordenación Económica, se hicieron reformas importantes al sistema tributario. Se elevó la tasa general del impuesto al valor agregado del 10% al 15% y se redujo la tasa aplicada a las medicinas del 10% al 6%.

Respecto al impuesto sobre la renta, se logrò la acumulación obligatoria de los dividendos de las personas físicas mediante un mecanismo de integración a través de la deducción de dividendos pagados por las sociedades mercantiles. La eliminación del anonimato en la tenencia de las acciones permitió fortalecer los programas de fiscalización. La estructura y la eficiencia de los impuestos fueron mejoradas mediante un sistema de tributación que grava diversas etapas del proceso productivo de forma no acumulativa hasta la etapa anterior a la venta al menudeo.

De 1982 a 1987 el impuesto sobre la renta perdiò casi un punto

porcentua. del producto interno bruto a consecuencia del impacto de la inflación sobre la determinación de la base gravable de las empresas. Esta situación se resolvio mediante una reforma a la imposición de la renta de las empresas, que reconoce el efecto de los cambios en el indice de precios sobre la determinación correcta del ingreso. Es una reforma que enfatiza la recuperación de la capacidad recaudatoria de este impuesto, corrige las distorsiones creadas por el endeudamiento excesivo de las empresas en contra de la capitalización y reestablece la equidad, en el sentido de que las empresas con eportunidades similares, paquen el mismo impuesto.

Ademàs, se dio un paso en la dirección de la tendencia mundial en materia de imposición, al reducir las tasas marginales del 42% al 35% buscando simultaneamente la ampliación de la base gravable. Esta medida resultaba necesaria para hacer frente a la reducción de tasas impositivas en otros países, y así mantener la competitividad de las empresas mexicanas en los mercados internacionales, evitando fugas de capital y desestimulo a los flujos de inversión extranjera.

La tarifa del impuesto sobre la renta de las personas fisicas fue ajustada para evitar una elevación de la carga fiscal debido a la inflación. Además, se redujo la tasa marginal màxima del 55% al 50%. La oferta de trabajo y el nivel de productividad disminuyeron por las altas tasas marginales que, finalmente, tienen un bajo rendimiento fiscal y propician la

evasión. Frente a la tendencia mundial de reducción de las tasas impositivas, se hace necesaria la competitividad de las tasas mexicanas.

El gravamen a los salarios fue reducido a travès de medidas tendientes a aliviar la carga fiscal de los trabajadores con menores ingresos, a reducir el monto gravable de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, de la prima vacacional, así como de otras medidas.

#### 11.2 REFORMAS A LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA.

Los esfuerzos por contar con un mejor sistema tributario son poco efectivos si no se acompañan por una administración tributaria vigorosa y eficaz. Los mejores diseños tributarios sucumben frente a una gestión administrativa incapaz de controlar el cumplimiento de obligaciones. Por esta razón, se instrumentaron tres programas como complemento a la reforma de 1987: i) la cruzada nacional para combatir la evasión fiscal; ii) el programa de modernización de la administración tributaria y, iii) el programa de simplificación fiscal.

La Cruzada Nacional para Combatir la Evasión Fiscal se planteó como un programa para elevar la tasa de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, sin necesidad de acudir a la creación de nuevos impuestos o a la elevación de los

existentes.

La simplificación administrativa en el àrea fiscal tiene dos aspectos: el legal y el de procedimientos administrativos. Se convocó a los contribuyentes y a sus representantes, así como a los colegios profesionales, a dos foros nacionales de simplificación fiscal. Como resultado de estos encuentros, se instrumentaron medidas legislativas y de procedimientos administrativos para simplificar los mecanismos de contribución, las formas de declaración y las disposiciones reglamentarias.

#### 11.3. COURDINACION FISCAL.

Las relaciones fiscales entre los estados y la federación constituyen un aspecto crucial del règimen federal del país. Entre otros propòsitos, la coordinación fiscal armoniza la múltiple concurrencia de los diversos niveles de gobierno sobre diversas bases impositivas y distribuye los ingresos entre los estados y la federación.

Las reformas del periodo bajo estudio, consistieron en incrementar las participaciones de las entidades federativas y modificar los criterios de distribución de las participaciones. Con objeto de estimular la mejor administración del impuesto al valor agregado y de retribuir a las entidades más directamente, las entidades, a partir de 1988, participan directamente con el

30% de la recaudación de dicho impuesto.

#### 11.4 PRECIOS Y TARIFAS.

La evolución de la política de precios públicos y tarifas en el sexenio, en el contexto de la política econômica global, fue coherente con los objetivos iniciales de eliminar los rezagos, permitir la alineación de precios relativos del resto de la economía, aumentar los ingresos reales del sector público y, así, disminuir el déficit y las presiones inflacionarias. La política puede, igualmente, calificarse de gradual, evitando cambios muy bruscos en el nivel de los precios, salvo durante el pacto en que se hizo necesario un ajuste importante por las razones discutidas.

#### 12. COMENTARIOS FINALES.

Lat política de ingresos en el periodo 1983-1988 puede analizarse en dos etapas. En la primera, de 1983 a 1986, 61 objetivo bàsico fue aumentar ràpidamente los ingresos del gobierno federal para contrarrestar los altos existentes tanto en 1982, como resultado de la crisis petrolera de 1981, como en 1986 debido a la calda del precio del Sin embargo, las elevadas tasas de inflación petroleo. registradas durante el periodo y el deterioro de la recaudación real que esto origino, motivaron que en 1987 se llevara a cabo una reforma fiscal de tipo estructural con el objeto de recuperar los niveles anteriores de recaudación real. 1988, la En política de ingresos fue diseñada como parte del Pacto de Solidaridad Econômica, y como apoyo a la reforma de 1987. estos dos años, los cuales constituyen la segunda etapa del periodo analizado, se busco recuperar las perdidas en la recaudación real y apoyar a la consolidación de la estabilidad de precios.

La robustez de la reforma fiscal de 1987 serà puesta a prueba cuando la tasa de inflación se eleve. El sistema fiscal debe ser neutral frente a inflaciones altas o bajas, es decir, el efecto distorsionador de los impuestos debe ser minimo independientemente del ritmo de crecimiento de los precios. La reacción del sistema tributario actual frente a este efecto es

todavia desconocido.

A partir de 1987, la orientación de la reforma fiscal ha sido en tres direcciones:

- Se ha diseñado con el objeto de que después del Pacto de Solidaridad ayude a mantener una baja inflación y a recuperar el crecimiento econômico.
- ii) Ha seguido las tendencias mundiales en la materia, consistentes en ampliación de la base gravable y reducción de tasas marginales.
- iii) Ha puesto un mayor enfasis en aspectos distributivos y de eficiencia recaudatoria.
- iv) Ha modernizado la administración tributaria y se ha encaminado a reducir la evasión mediante un sistema de fiscalización ma's âgil y eficiente.

Aunque los logros han sido significativos, la reforma fiscal futura deberà poner especial atención en el reforzamiento de los puntos iii) y iv), sobre todo por el alto costo social de la recesión inducida por el PASE.

#### 12.1 ASPECTOS MICROECONOMICOS.

Una apreciación de la política tributaria durante 1983-1988, indica que la reforma de 1987 fue el punto central de la misma. Esta reforma definió la estrategia futura en materia de reformas tributarias, en el sentido de fortalecer la recaudación y, simultàneamente, reducir tasas impositivas mediante la ampliación de la base gravable.

La base gravable del ISR de las empresas se ha ampliado a un nivel satisfactorio. Sin embargo, en el caso de la renta de las personas físicas, las oportunidades de ampliar la base y de reducir las tasas son considerables. Hay diversos conceptos de ingreso que no se gravan, como derechos de autor, o que se gravan cedularmente, como los intereses, y existen numerosas exclusiones por conceptos de previsión social.

Las tasas impositivas del impuesto al valor agregado son demasiado divergentes, lo cual complica la administración y el control del impuesto. Sería conveniente lograr una mayor uniformidad, sin eliminar la estructura progresiva.

La pregunta central en lo referente a la administración tributaria es la de la determinación del nivel óptimo de fiscalización. Asimismo y no menos importante es la necesidad de continuar con la simplificación administrativa basada en una legislación simple y en trâmites rápidos que no desalienten el

pago de impuestos por parte de los contribuyentes.

La administración tributaria debe aumentar la eficiencia de la fiscalización. Existe una fuente potencial muy considerable de ingresos públicos que se pueden obtener sin elevar tasas impositivas o crear nuevos impuestos, mediante el combate de la evasión fiscal, con lo cual se promoverá, además, un cumplimiento generalizado y voluntario de las obligaciones tributarias.

La coordinación fiscal con entidades federativas se mejoró notoriamente en el periodo estudiado. Sin embargo, es necesario mejorar la fórmula de participaciones para evitar que aquellos estados cuya actividad económica es alta pero su recaudación de IVA es baja, dada sus características económicas, se beneficien en menor medida que estados con alta recaudación de IVA pero baja actividad económica.

Los precios y tarifas públicos se han rezagado debido a su congelamiento de ya casi un año. Como consecuencia de èsto, la estructura de precios relativos se ha distorsionado nuevamente, por lo cual es necesario una corrección en el corto plazo, aunque sea a costa de un leve repunte de la inflación. También es necesario revisar el sistema de fijación de precios con base en el costo medio y eliminar las estructuras tarifarias distorsionantes.

Hemos comentado a lo largo de este trabajo la excesiva dependencia de PEMEX del sistema fiscal. Aunque seria imposible en el corto plazo reducir de manera sustantiva dicha dependencia, es importante crear un dispositivo de amortiguamiento para las fluctuaciones del precio del petròleo del lado del gasto, posiblemente un fondo de contingencia que permita mantener un nivel determinado de deficit y evitar así situaciones como las que se presentaron en 1986.

La estructura del sistema impositivo reposa de manera importante en los impuestos indirectos. Esto apunta a reformas fiscales que incrementen la participación de los impuestos directos en el total para aumentar la eficiencia del sistema y reducir la evasión.

#### 12.2 ASPECTOS MACROECONOMICOS.

El Pacto de Solidaridad Econòmica ha logrado reducir la inflación de manera espectacular pero ha inducido una recesión econômica importante, generando mayor desempleo y castigando sobre todo a las clases mayoritarias debido al congelamiento de los salarios. En la etapa posterior al Pacto, se deberá buscar la recuperación de la economía como punto central, manteniendo niveles bajos de inflación y evitando caer una vez más en los circulos viciosos que dieron lugar a inflaciones del nivel de las de 1987.

A nivel macroeconômico, una política de ingresos consistente tiene multiples efectos. Por ejemplo, la política tributaria tiene efectos directos sobre la inversión directa a través medidas como el tratamiento de la depreciación de las empresas o los incentivos fiscales para la reinversión de los dividendos distribuidos por las mismas. Ademàs, el mantener un bajo déficit econômico V frenar de esta manera el ritmo inflacionario, tiene un efecto positivo importante sobre la formación de expectativas de los agentes econômicos, ya que les permite planear sus decisiones de manera más consistente al saber que la inflación se mantendrà a bajos niveles. De esta manera, la inversión se incrementa con los consiguientes efectos sobre la reactivación econòmica, la creación de empleos y el aumento en la oferta de bienes y servicios, lo cual a su vez reduce las presiones inflacionarias debidas a la demanda.

La reducción en las tasas marginales del impuesto sobre la renta de las empresas y la tendencia actual a reducir también las tasas marginales para personas físicas, se convierte en un incentivo para aumentar los niveles de ahorro y de inversión, repercutiendo en un mayor crecimiento econômico.

En la medida en que una política de ingresos sólida permite reducir el déficit, y de esta manera reducir la demanda adicional que se cubre normalmente mediante mayores importaciones provenientes del resto del mundo, en esa medida incidirà

positivamente sobre la balanza en cuenta corriente, disminuyendo los pagos al exterior y generando un mayor crecimiento.

La política de ingresos y su relación con el crecimiento económico no puede ser vista de manera aislada ya que, por un lado, guarda una relación estrecha con la política de gasto y, por el otro, con las políticas monetaria y cambiaria. De esta forma, el grado de presión fiscal necesario para alcanzar una reducción determinada del déficit presupuestal para así lograr una baja inflación y un nivel de crecimiento adecuado, deberá ser diseñado conjuntamente con una política de oferta monetaria cuyo grado de restricción no vaya en contra de los efectos multiplicadores de un bajo déficit y, por el otro, con una política cambiaria que eviten la sobrevaluación del tipo de cambio real.

#### BIBLIOGRAFIA

- Banco de Mêxico. Informe Anual. Varios años. México.
- Banco Mundial. 1988. <u>Informe Sobre el Desarrollo Mundial</u>.

  Washington, D.C. The World Bank.
- Newbery, David M., and N.H. Stern. 1987. The Theory Taxation for Developing Countries. New York: Oxford University Press.
- Premchard A. y Antonaya A.L. 1988. <u>Aspectos del Presupuesto</u>

  <u>Público</u>. Washington, D.C. Fondo Monetario Internacional.
- Presidencia de la República. <u>Criterios Generales de Política</u>

  <u>Econômica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el</u>

  <u>Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.</u>

  correspondientes a 1986. Varios años. Mêxico.
- Secretaria de Hacienda y Crêdito Público. <u>Côdigo Fiscal de la</u>

  Federación 1988. Mêxico.
- Secretarla de Hacienda y Crêdito Público. <u>Estadisticas de</u>

  <u>Finanzas Públicas</u>. Varios números. Mêxico.
- Secretarla de Hacienda y Crêdito Público. <u>Informe Hacendario</u>

  <u>Mensual</u>. Varios números. Mêxico.

- Mensual, Varios números. México.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. <u>Ley Federal de</u>

  <u>Derechos 1987. Mêxico.</u>
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. <u>Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley de Coordinación Fiscal 1988</u>. Mèxico.
- Secretaria de Hacienda y Crêdito Público. Ley de Ingresos de la Federación, Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y Leyes Sobre Adquisición de Azúcar. Cacao y Otros Bienes; Adquisición de Inmuebles. Automóviles Nuevos. Tenencia o Uso de Vehiculos y Contribución de Mejoras por Obras Públicas de Infraestructura. 1988.

  México.
- Secretaria de Hacienda y Crêdito Público. <u>Memoria de la</u>
  Subsecretaria de Ingresos. 1976-1982. <u>Mêxico</u>.
- Secretaria de Hacienda y Crèdito Público. <u>Reforma Fiscal 1987</u>.
  Mêxico.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. <u>Compendio Tributario</u>

  1987 y 1988. México.
- Shoup, Carl. 1988. "The Value Added Tax and Developing Countries". The World Bank Research Observer. 3(2): 139-156.