



Centro de Estudios Internacionales

La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox

TESIS

que para acceder al título de
Licenciado en Política y Administración Pública
presenta

Andrés Darío Medellín Galván

Director de Tesis: Dr. Carlos José Alba Vega

México, D.F., abril de 2008.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE TABLAS Y DIAGRAMAS

SIGLAS

RESUMEN

INTRODUCCIÓN	1
Objetivos	1
Justificación	1
Problemática	13
Preguntas e hipótesis	16
Teoría y marco metodológico	20
Técnicas y fuentes de información	24
Alcance y límites	26
 CAPÍTULO 1: LA TEORÍA DE LA REFORMA FISCAL	27
INTRODUCCIÓN	27
LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN MÉXICO: LOS PROBLEMAS	28
Panorama económico de la recaudación	28
Los estados y municipios	30
Evasión y elusión	34
LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN MÉXICO: IMPUESTOS Y ADMINISTRACIÓN	39
Estructura tributaria en México	39
La administración de los tributos	45
LA TEORÍA DE LA REFORMA FISCAL	48
1. Dos puntos de vista de la fiscalidad	48
2. La escuela de la eficiencia y las reformas estructurales	50
3. Dos escuelas de la reforma fiscal	55
4. El concepto amplio de reforma fiscal	60
CONCLUSIÓN	64
 CAPÍTULO 2: LA PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LA REFORMA FISCAL DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX	69
INTRODUCCIÓN	69
INTENTOS PREVIOS DE REFORMA FISCAL EN MÉXICO	70
LA PROPUESTA DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX	82
LA DISCUSIÓN DE LA REFORMA FISCAL EN 2001 Y 2003	89
APÉNDICES RECAUDATORIOS DURANTE EL SEXENIO DE VICENTE FOX	100
1. La administración tributaria. La modernización	101

2. La administración tributaria. Discusiones	103
3. Las entidades federativas	106
4. Los impuestos	107
CONCLUSIÓN	109
 CAPÍTULO 3: PARA EXPLICAR LA FALLIDA REFORMA FISCAL	116
INTRODUCCIÓN	116
ALGUNAS BASES TEÓRICAS, DECISIONES PÚBLICAS Y GOVERNABILIDAD	120
1. De la administración pública a la ciencia política	120
2. La gobernabilidad	124
3. Enfoques de la gobernabilidad en la ciencia política	128
COALICIONES Y FACTORES CONDICIONANTES	135
1. Elementos teóricos de la reforma económica	135
2. La economía política de la fallida reforma fiscal	146
A) El consenso en los aspectos técnicos de la propuesta	146
B) La situación económica del país	149
C) El papel de los empresarios y del trabajo	150
D) El sistema político: un factor de peso	153
CONCLUSIÓN	161
 CONCLUSIONES FINALES	166
 BIBLIOGRAFÍA	176
 APÉNDICE	190

ÍNDICE DE TABLAS Y DIAGRAMAS

Tabla 1.1	<i>Algunos estudios encargados por el SAT sobre la evasión de determinados impuestos en México</i>	36
Tabla 1.2	<i>Tasas generales de impuestos al consumo (2000)</i>	42
Tabla 2.1	<i>Poder Legislativo (2000)</i>	92
Tabla 2.2	<i>Poder Legislativo (2003)</i>	97
Tabla 3.1	<i>Preferencias Gobierno-PAN</i>	137
Tabla 3.2	<i>Preferencias PRI-PRD</i>	138
Diagrama 3.1	<i>Juego entre el PAN y los otros partidos</i>	139
Diagrama 3.2	<i>Esquema de la explicación</i>	161

APÉNDICE

ANEXO I. Comparación regional de la tributación

Tabla 1.	<i>Pilares tributarios: OCDE y América Latina (2004)</i>	190
Tabla 2.	<i>Componentes de la tributación (OCDE y América Latina), 2000</i>	191
Tabla 3.	<i>Comparación América Latina (bloques económicos)</i>	192
Tabla 4.	<i>Tributación en América Latina (datos hasta 2001)</i>	193
Tabla 5.	<i>Características de tributación en América Latina (datos de 2004)</i>	194
Tabla 6.	<i>El Impuestos sobre la Renta en América Latina (datos hasta 2002)</i>	195
Tabla 7.	<i>El Impuesto al Valor Agregado en América Latina (datos hasta 2001)</i>	196
Tabla 8.	<i>Cumplimiento del IVA en América Latina (2001)</i>	197

ANEXO II. Tributación en la OCDE

Tabla 1.	<i>Composición porcentual de ingresos fiscales en la OCDE (2004)</i>	198
Tabla 2.	<i>Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB en la OCDE</i>	199
Tabla 3.	<i>Fuentes principales de ingresos fiscales como porcentajes de tributación total</i>	200
Tabla 4.	<i>Composición de tributación local (2003)</i>	201
Tabla 5.	<i>Tributación sobre ingreso y renta como porcentaje del PIB</i>	202

ANEXO III. Información del sector público mexicano (1996-2006)

Tabla 1.	<i>Ingresos presupuestarios del sector público (estructura porcentual)</i>	203
Tabla 2.	<i>Ingresos presupuestarios del sector público (porcentajes del PIB)</i>	205
Tabla 3.	<i>Situación financiera del sector público (estructura porcentual)</i>	207
Tabla 4.	<i>Situación financiera del sector público (porcentajes del PIB)</i>	208
Tabla 5.	<i>Gasto programable del sector público presupuestario (estructura porcentual)</i>	210
Tabla 6.	<i>Gasto programable del sector público presupuestario (porcentajes del PIB)</i>	212

ANEXO IV. Algunas cifras de información macroeconómica de México

Tabla 1.	<i>Algunos indicadores macroeconómicos (comparación con América Latina y con el resto del mundo), año 2000</i>	214
Tabla 2.	<i>Otros indicadores macroeconómicos de la OCDE (años 2000-2004)</i>	215
Tabla 3.	<i>Información financiera de México a partir del año 2000 (I)</i>	216
Tabla 4.	<i>Información financiera de México a partir del año 2000 (II)</i>	217

Siglas

CANACINTRA	<i>Cámara Nacional de la Industria de la Transformación</i>
CCE	<i>Consejo Coordinador Empresarial</i>
CFF	<i>Código Fiscal de la Federación</i>
CIDE	<i>Centro de Investigación y Docencia Económicas</i>
CIEC	<i>Clave de Identificación Electrónica Confidencial</i>
CMHN	<i>Consejo Mexicano de Hombres de Negocios</i>
CNBV	<i>Comisión Nacional Bancaria y de Valores</i>
CNC	<i>Confederación Nacional Campesina</i>
CNH	<i>Convención Nacional Hacendaria</i>
CNSF	<i>Comisión Nacional de Seguros y Fianzas</i>
COLEF	<i>El Colegio de la Frontera Norte</i>
COLMEX	<i>El Colegio de México</i>
CONCAMIN	<i>Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos</i>
CONCANACO	<i>Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo</i>
CONSAR	<i>Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro</i>
COPARMEX	<i>Confederación Patronal de la República Mexicana</i>
CTM	<i>Confederación de Trabajadores de México</i>
FEA	<i>Firma Electrónica Avanzada</i>
FMI	<i>Fondo Monetario Internacional</i>
HTT	<i>Hard-to-Tax (“difícil de gravar”)</i>
IEPS	<i>Impuesto especial sobre Producción y Servicios</i>
IMCINE	<i>Instituto Mexicano de Cinematografía</i>
IMSS	<i>Instituto Mexicano del Seguro Social</i>
IRPF	<i>Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</i>
IRPM	<i>Impuesto sobre la Renta de las Personas Morales</i>
ISAN	<i>Impuesto Sobre Automóviles Nuevos</i>
ISR	<i>Impuesto sobre la Renta</i>
ITAM	<i>Instituto Tecnológico Autónomo de México</i>
IVA	<i>Impuesto al Valor Agregado</i>
LGPE	<i>Lineamientos Generales de Política Económica</i>

LISR	<i>Ley del Impuesto sobre la Renta</i>
LIVA	<i>Ley del Impuesto al Valor Agregado</i>
NHP	<i>Nueva Hacienda Pública</i>
OCDE	<i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico</i>
PAN	<i>Partido Acción Nacional</i>
PEF	<i>Presupuesto de Egresos de la Federación</i>
PEMEX	<i>Petróleos Mexicanos</i>
PIB	<i>Producto Interno Bruto</i>
PICE	<i>Programa Integral de Combate a la Evasión</i>
PRD	<i>Partido de la Revolución Democrática</i>
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i>
PRONASOL	<i>Programa Nacional de Solidaridad</i>
PTU	<i>Participación de los Trabajadores en las Utilidades (de una empresa)</i>
PVEM	<i>Partido Verde Ecologista de México</i>
REPECOS	<i>Régimen de Pequeños Contribuyentes</i>
SAT	<i>Servicio de Administración Tributaria</i>
SEDESOL	<i>Secretaría de Desarrollo Social</i>
SHCP	<i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i>
SME	<i>Sindicato Mexicano de Electricistas</i>
SNCF	<i>Sistema Nacional de Coordinación Fiscal</i>
SNTE	<i>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación</i>
TFJFA	<i>Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</i>
UANL	<i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i>
UNAM	<i>Universidad Nacional Autónoma de México</i>
UNT	<i>Unión Nacional de Trabajadores</i>

Resumen

La baja recaudación tributaria en México impide enfrentar satisfactoriamente algunos de los problemas más acuciantes en los ámbitos económico y social; además, representa una amenaza futura al financiamiento del Estado. Desde hace varios años se ha reconocido la necesidad de reformar al sistema tributario mexicano. Sin embargo, todos esos intentos se han frustrado por diversas causas. Al igual que en los gobiernos anteriores, en el de Vicente Fox (2000-2006) tampoco se obtuvo la aprobación de la reforma fiscal. Esta investigación está orientada a indagar las causas. Las más importantes tienen que ver con la propuesta misma (caracterizada por un perfil más regresivo que en los planes anteriores) y con la distribución del poder político, especialmente en la competencia entre partidos y en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Con el uso de herramientas analíticas de la administración pública y de la ciencia política, se estudia la economía política de la reforma fiscal en este último caso. Al analizarla, se advierte que la adopción de tal reforma en el contexto mexicano depende de factores diversos. Se identifican cuatro principales en el presente estudio: la movilización del capital y del trabajo, el carácter fiscal de la propuesta, las condiciones económicas y (significativamente) el sistema político. Del análisis de estos factores se infiere que la aprobación de una reforma fiscal en el contexto mexicano depende del contenido de la propuesta, de la acción de quienes son afectados por ella y de las relaciones entre actores políticos.

Palabras clave: reforma fiscal; sistema fiscal mexicano; tributación óptima; gobernabilidad; coaliciones; nuevo institucionalismo.

Este trabajo no hubiese sido posible sin el apoyo intelectual, la dedicación y la constancia del Profr. Carlos Alba, quien fungió como director de tesis. Envío también mi más sincero agradecimiento a mis sinodales, los profesores María del Carmen Pardo y Lorenzo Meyer, quienes amablemente accedieron a la revisión posterior de la presente tesis.

La posibilidad de acceder a una entrevista con un personaje clave depende del puesto que ocupa tal personaje y del grado o puesto de quien quiere realizarla. Por ello, me es preciso manifestar mi gratitud hacia quienes amablemente me ayudaron a lograr esas entrevistas, como el Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti. Mi más sincera gratitud también va para los señores Aguirre, Madero, Suárez Dávila, Boltvinik y Domínguez, no sólo por su tiempo y atención, sino también por los valiosos aportes que hicieron a este trabajo en las entrevistas que tuve con ellos.

Agradezco también el estímulo personal que me brindaron mis amigos, tanto de la Universidad Nacional Autónoma de México como de El Colegio de México. Quiero destacar la gratitud hacia todos mis amigos que, dentro y fuera del ámbito académico, en el aula o en la fiesta, estuvieron conmigo durante el largo proceso de investigación y redacción de este escrito. Su apoyo no pasa desapercibido. Esta tesis está dedicada a ellos.

Con este texto termina un ciclo más de mi preparación profesional. Con él rindo un merecido homenaje a mis maestros a lo largo de toda mi vida estudiantil. Todos ellos han aportado algo en mi formación.

Dedico la culminación de mis estudios de licenciatura en forma especial a mis padres. Soy todo lo que soy gracias a ellos. Sin mis padres no habría llegado hasta este punto, ni habría hecho todas las cosas que hice durante mis años de estudio. También lo dedico a mis hermanos, por su cariño, confianza y apoyo personal. Este trabajo está dedicado también a mis familiares, especialmente mis tías y mis primos; a lo largo de los años me han demostrado que siempre puedo contar con ellos, en las buenas y en las malas.

Todos los errores en el texto son responsabilidad mía.

A mis padres, por todo.

A Cristina y a Arturo.

A mi familia, por su invaluable apoyo.

INTRODUCCIÓN

OBJETIVOS

El objetivo de esta tesis es establecer y analizar las causas que impidieron que la reforma fiscal contemplada por el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) pudiese ser aprobada en el Congreso mexicano. Todos los intentos por realizar una reforma fiscal de largo alcance no han logrado su objetivo, a pesar de las condiciones históricas distintas (ni siquiera prosperaron los intentos cuando había un partido hegemónico en México). Este trabajo pretende aportar una mejor comprensión de las relaciones entre gobierno, partidos, grupos y administración pública; el asunto es importante en tanto que la dinámica de esas relaciones, los intercambios, las posiciones y los enfrentamientos permiten (o impiden) la adopción de alternativas de política. Los objetivos específicos son los siguientes: analizar la viabilidad técnica de la propuesta presentada por el gobierno de Fox, ante las necesidades del país; determinar qué actores estuvieron involucrados, cuáles eran sus posiciones y de cuánta fuerza disponían; y describir qué tipos de dinámicas fueron establecidas entre ellos. Cada uno de estos objetivos será desplegado en cada capítulo.

JUSTIFICACIÓN

El panorama de los impuestos en México es crítico por varias razones. Como se verá, a la poca recaudación se agrega un problema mayúsculo de evasión y elusión. La actividad petrolera, una de las fuentes principales de ingreso de que dispone el Estado mexicano (alrededor de la tercera parte de sus ingresos), presenta cada vez más complicaciones. El país, afectado por serios problemas de pobreza y desigualdad, no puede hacerles frente sin

los recursos suficientes, a lo que se agrega la historia de intentos fallidos por reformar la estructura fiscal.

México ocupa el último lugar en recaudación fiscal entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Este país se encuentra también entre los últimos lugares en ese mismo rubro en América Latina, una región caracterizada por la poca recaudación.¹ Además, la diferencia con respecto a otros países se ha incrementado durante los últimos años.² Países que no poseen los recursos naturales que tiene nuestro país cuentan con un mayor porcentaje de ingresos fiscales en proporción al Producto Interno Bruto (PIB); esto no sería nada sorpresivo si se toma en cuenta la importancia enorme que tiene la explotación petrolera en México como fuente de ingresos para el Estado. Lo sorprendente es que países que sí explotan sus propios recursos naturales también obtienen mayores ingresos fiscales que el nuestro. La presencia o no de grandes recursos naturales explotables no explica el relativo éxito de otras naciones para recabar impuestos. Corea del Sur o Taiwán, dependientes ambos en cuestiones energéticas y sin yacimientos petroleros, recaudan más impuestos que México; en Chile, gran productor mundial de cobre, los impuestos también componen una mayor proporción del PIB que en nuestro país (17.3 % del PIB, frente a 10.0% en 2004).³ Así, la presencia (o falta) de grandes masas de recursos naturales y el nivel de dependencia energética no son determinantes para explicar el nivel de recaudación fiscal en países con grandes recursos naturales explotables.

¹ Mientras que en los países de la OCDE la recaudación tributaria representaba en promedio 38.9% del PIB en 2004, el promedio en América Latina para ese mismo año fue de 20.2 % (Alberto Barreix, *Administración Tributaria Internacional*, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 2007). Véanse también ANEXO I, Tablas 1 y 2; y ANEXO II, Tabla 2.

² Steven Webb *et al.*, “Challenges and Prospects for Tax Reform”, Marcelo Giugale *et al.* (eds.), *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, Washington, The World Bank, 2001, pp. 180-181. En 2004, con sólo 10 % del PIB, la recaudación impositiva en México ocupó uno de los últimos lugares en América Latina, aun detrás de los promedios de la Comunidad Andina y de los países centroamericanos (véase ANEXO I, Tabla 3).

³ Barreix, *op. cit.*, p. 4.

Como agravante de la poca recaudación, hay un problema de gran evasión y elusión fiscal en este país. Se calcula que, con las tasas contempladas en la ley mexicana, se podría recabar hasta 18 % del PIB si el sistema tributario fuese eficaz en la recaudación.⁴ Así, el nivel de cumplimiento tributario en México es uno de los más bajos de la región.

Préstese atención al sector petrolero, una de las principales fuentes de recursos para el Estado mexicano.⁵ La dependencia que tiene el gobierno de los ingresos petroleros trae consigo la vulnerabilidad de las finanzas públicas, pues ni los precios del petróleo ni los niveles de explotación petrolera constituyen variables controlables.⁶ Las grandes reservas petroleras del país ya han llegado a su etapa de declive. Aun si el nivel de explotación se mantuviese no sólo estable sino menor al actual, las reservas alcanzan para dotar al Estado de recursos por un tiempo no mayor a veinte años, a menos que se encuentren nuevas reservas.⁷ Por otro lado, se ha estimado que, ante la futura escasez en la oferta de petróleo provocada por el agotamiento de las reservas de petróleo convencional fuera del Golfo Pérsico en los próximos 20 años, el gas natural comenzará a desplazarlo en ese mismo lapso.⁸ Ahora bien, de las reservas estimadas por PEMEX (Petróleos Mexicanos), menos

⁴ Marcelo Bergman, *La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano: ¿El Tema Previo a la Reforma Fiscal?*, México, CIDE, ca. 2003, (folleto), p. 1.

⁵ De 1990 a 2006, los ingresos provenientes del petróleo han representado en promedio 31.3 % de los ingresos presupuestarios del sector público. Durante ese periodo, la menor participación (24.5 %) se dio en 1992, mientras que el mayor porcentaje (38 %) se ha dado en 2006. SHCP, *Datos Oportunos de Finanzas Públicas*, Unidad de Planeación Económica, Dirección General Adjunta de Estadística (véase ANEXO III, Tabla 1).

⁶ Omar de Alba, "Despetrolizar [sic] las finanzas es clave: SHCP", *Diario Monitor*, México, 12 de enero de 2007.

⁷ De acuerdo con un cálculo, PEMEX tenía reservas por 12,622 millones de barriles a diciembre de 2002 ("Worldwide Look at Reserves and Production", *Oil & Gas Journal*, 14 de abril de 2003). Según la propia paraestatal, las reservas probadas de petróleo ascendían a 17,195 millones de barriles al inicio de 2003 (*Reservas de Hidrocarburos al 1° de enero de 2003*, México, Pemex Exploración y Producción, 2003). Considerando una producción de 3 millones de barriles diarios, monto ligeramente inferior al actual, el petróleo en México es explotable por otros 11.5 años de acuerdo con la cifra de *Oil and Gas Journal*, o bien por 18.3 años con las reservas admitidas por la paraestatal.

⁸ David Shields, *PEMEX. Un futuro incierto*, México, Planeta, 2003, cap. II.

del 15 % corresponden a gas natural.⁹ Dada la naturaleza del petróleo en México, no es de extrañar que se señale la importancia de la diversificación de los ingresos presupuestarios.

Los problemas de PEMEX no son sólo por el declive de las reservas y el panorama de incertidumbre en el abastecimiento petrolero. PEMEX se enfrenta a dificultades ocasionadas por el excesivo gravamen fiscal, su falta de financiamiento, la menor capacidad de producción de derivados y su deuda, las cuales han adquirido en las tres últimas décadas la magnitud que ahora tienen.¹⁰ Esas dificultades no se deben a una incapacidad congénita del sector petrolero para promover el desarrollo, pues en otros lugares, como Brasil y Noruega, hay petroleras paraestatales eficientes y desarrollo ligado a la actividad petrolera. La falta de una reforma fiscal ha acrecentado los problemas que sufre la petrolera. El alto gravamen fiscal a PEMEX se explica en buena parte por la incapacidad del Estado de encontrar y aprovechar otras fuentes de ingreso. Después de la segunda mitad de los años ochenta ha habido menor peso de la compañía petrolera en la economía mexicana, aunque no de su importancia en los ingresos públicos.¹¹ Haber continuado con el esquema financiero de mayor aportación para el fisco y menor inversión para la compañía ha determinado la tendencia hacia el endeudamiento por parte de la petrolera.¹² Mantener los actuales niveles de operación de la compañía es perjudicial para ella y, en el mediano plazo, para el Estado, lo que convierte a PEMEX en una riesgosa palanca para el desarrollo

⁹ *Reservas de Hidrocarburos al 1 ° de enero de 2003*, México, Pemex Exploración y Producción, 2003.

¹⁰ Sergio Suárez Guevara e Isaac Palacios Solano, *Pemex y el desarrollo económico mexicano: aspectos básicos*, México, UNAM-IIIE-M.A. Porrúa, 2001, pp. 33-88.

¹¹ Si bien la entrada de divisas por exportaciones petroleras representaba alrededor de 75% del total en 1982 y siete años más tarde esa tasa era de casi 35%, los ingresos petroleros no han dejado de suministrar más de la tercera parte de los ingresos federales en México desde entonces (véase nota 5). Suárez Guevara y Palacios Solano, *op. cit.*, p. 50; Isabelle Rousseau, "Las transformaciones de la política de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática. Esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004)", *Foro Internacional* 183 (enero-marzo 2006), pp. 21 – 50.

¹² Al inicio de 2003, la deuda acumulada de PEMEX ascendía a 27,162 millones de dólares; de éstos, 67.41 % (18,310 millones de dólares) correspondían a proyectos de inversión registrados como pasivo en la cuenta pública, conocidos como "pidiregas". En los últimos años, los "pidiregas" han representado más de la mitad de los gastos de capital efectuados por PEMEX (Shields, *op. cit.*, pp. 87-90).

económico del país. Por lo anterior, PEMEX ha dejado de ser una fuente confiable de recursos para el Estado mexicano.

El tema fiscal es determinante porque será la estructura impositiva resultante tras alguna reforma fiscal, quizá más que el cambio en la organización, la cuestión más significativa en un escenario de apertura petrolera.¹³ Se ha razonado que un cambio en el esquema fiscal al que está sujeto PEMEX redundaría en una mejora en su operación, debido a que contaría con mayores recursos para reinvertir. Sin embargo, a causa de la enorme contribución a las finanzas nacionales, la mera modificación de la estructura fiscal de PEMEX implicaría que el Estado dejara de recibir una enorme cantidad de dinero, por lo que la apertura petrolera podría dañar seriamente al ingreso fiscal del Estado mexicano si antes no se inicia la reforma fiscal.¹⁴ Es necesario aumentar los ingresos públicos del Estado mexicano no sólo para no causar huecos por la dependencia de los ingresos petroleros, sino también para que PEMEX retenga más recursos para inversión.¹⁵

Los cambios en la operación de la industria petrolera estatal (y del sector eléctrico en su caso) deben ser posteriores a una reforma fiscal. Si el Estado ha de retirarse en cierto grado de los sectores eléctrico y petrolero, entonces su retirada debe ser ordenada. Debe recordarse que en el sector petrolero tampoco han prosperado los intentos de reforma para mejorar sus finanzas mediante su apertura al capital privado. Ya que se debe establecer una reforma fiscal antes de la transformación de la industria petrolera mexicana, es necesario analizar los fracasos de los intentos previos de reforma.

¹³ Juan Carlos Boué, "Aspectos fiscales de la apertura petrolera en México", en Isabelle Rousseau (comp.), *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*, México, El Colegio de México, 2006, pp. 341-345.

¹⁴ *Ibid.*, p. 363.

¹⁵ Francisco Suárez Dávila, "La reforma fiscal en México: por qué, para qué y cómo", *Este País* 193 (2007), pp. 75-81.

Por otro lado, el Estado mexicano se enfrenta a graves problemas de pobreza y desigualdad económica. Aunque se reconoce la diferencia entre ambos conceptos – la desigualdad es definible en función de medidas más o menos exactas, mientras que la pobreza es un concepto relativo –, la relación entre ellos es muy estrecha.¹⁶ La evolución económica de México en los últimos años ha mostrado que los niveles de pobreza se acrecientan cuando los ingresos promedio de la sociedad tienden a disminuir o cuando los índices de concentración del ingreso tienden a aumentar; en cambio, la pobreza disminuye en términos relativos cuando el crecimiento económico aumenta los ingresos promedio, o bien cuando se reducen las desigualdades mediante un aumento de la participación en el ingreso nacional de los deciles poblacionales con menores ingresos.¹⁷

Según algunos estudios publicados en la década de los ochenta del siglo pasado, la política de industrialización por sustitución de importaciones en México propició la concentración del ingreso y, con ello, el incremento de la desigualdad.¹⁸ Sin embargo, análisis más recientes demuestran que el aumento de la desigualdad económica se presentó a partir de la segunda década de los años ochenta, es decir, cuando se implantaron políticas

¹⁶ Existen varias maneras de definir a la pobreza. Hay diferencias conceptuales entre la pobreza entendida a partir de la ingestión alimenticia y la pobreza a causa de necesidades sociales que no se satisfacen. En el primer caso, se determina una canasta alimenticia básica y se procede a evaluar cuántos hogares se encuentran por debajo de ella; en el segundo caso, se estudian el ingreso corriente, el acceso a servicios públicos o subsidios, el patrimonio básico, los niveles educativos, el tiempo libre y la capacidad de endeudamiento del hogar. Julio Boltvinik, "Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 38 (1998), p. 252-260. Aunque existe consenso en torno a la diferencia entre pobreza y desigualdad económica, diversos estudios señalan la fuerte relación existente entre ambos fenómenos. Entre los más citados al respecto, destaca el trabajo realizado por el Proyecto Regional de Superación de la Pobreza, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo sin pobreza*, Bogotá, 1990. Véase también PNUD, "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4 (1992), pp. 380-392.

¹⁷ Enrique Hernández Laos, "Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza", *Comercio Exterior*, octubre de 2000, p. 871.

¹⁸ Werner Baer, "Growth with Inequality: The Cases of Brazil and Mexico", *Latin American Research Review*, 1986, vol. 21 (2), pp. 197-207; Viviane Brachet, "Poverty and Social Programs in Mexico, 1970-1980: The Legacy of a Decade", *Latin American Research Review*, 1988, vol. 23 (1), pp. 220-229; Nora Lustig, "La desigualdad económica en México", *Economía de América Latina*, 18-19 (1989), pp. 35-39.

de ajuste y estabilización.¹⁹ Aunque en los últimos lustros se produjeron ligeros descensos en la desigualdad económica, éstos correspondieron a una caída en el nivel de los ingresos promedio a consecuencia de crisis económicas. Esto quiere decir que los modestos descensos en la desigualdad fueron causados por la reducción en el ingreso *per capita* de los primeros deciles de la población, es decir, una forma de equidad por empobrecimiento.²⁰

A partir de la década de los ochenta se aplicaron políticas de estabilización, diseñadas para reducir desequilibrios macroeconómicos, y políticas de ajuste, pensadas para aumentar la eficiencia de la economía en el largo plazo mediante su reestructuración.²¹ Aunque los efectos macroeconómicos de estas políticas fueron positivos – como el control de la inflación –, el ajuste microeconómico no fue suficiente para elevar los niveles de vida de la población.²² Ese desfase influyó en la evolución de la pobreza y de la desigualdad económica, pues los deciles de la población con menores ingresos fueron los más afectados por la aplicación de esas políticas. Esto se debe a que el proceso de estabilización económica de esos años fue regresivo, principalmente por la política de restricciones salariales.²³ Ahora bien, los efectos de las políticas de ajuste fueron distintos a los

¹⁹ Manuel Pastor y Carol Wise, "State Policy, Distribution and Neoliberal Reform in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, 1997, vol. 29 (2), pp. 419-456. En realidad la desigualdad se redujo en forma paulatina entre 1963 (con un coeficiente Gini, medidor de la desigualdad económica, con valor de 0.606) y 1984 (cuando éste coeficiente se redujo a 0.501). El coeficiente Gini indica una mayor desigualdad conforme más se acerca a 1.0. Véase Hernández Laos, art. cit., pp. 863-866. Genaro Aguilar Gutiérrez estima que el mayor crecimiento en la desigualdad se produjo en el periodo 1984-1996; en 1996 el coeficiente Gini llegó a 0.566 ("Ricos y pobres en México, 1984 a 1996. Evolución y causas de la desigualdad y de la pobreza en México", *El Cotidiano* 99, pp. 22-36).

²⁰ Fernando Cortés, "El ingreso y la desigualdad en su distribución en México", *Papeles de Población*, 35 (2003), pp. 137-153.

²¹ Ambos tipos sirven para reducir la demanda (mediante la disminución del gasto público, la devaluación del tipo de cambio y la reducción del salario real) y para promover cambios estructurales (por medio de desregulación, racionalización de la administración pública y liberalización financiera y comercial). Véase Enrique Hernández Laos, "Políticas de estabilización y ajuste y distribución funcional del ingreso en México", *Comercio Exterior*, febrero de 2000, pp. 156-157.

²² Pastor y Wise, art. cit.

²³ Por ejemplo, debido a los sacrificios impuestos a las demandas laborales, los salarios mínimos reales disminuyeron en más de 50 % entre 1983 y 1990 (Aguilar Gutiérrez, art. cit., p. 27).

ocasionados por las políticas de estabilización. Mientras que las políticas de estabilización aumentaron los excedentes disponibles para las clases dominantes, las políticas de ajuste tendieron a reducir los márgenes de ganancia de sectores oligopólicos.²⁴ Sin embargo, las restricciones salariales se impusieron en ambas modalidades. Si en la etapa de Desarrollo Estabilizador se buscaba que el empleo fuese barato para favorecer altas tasas de ganancia a la industria nacional, en el llamado periodo Neoliberal el escenario no fue distinto.²⁵

Se ha señalado que en México ha faltado congruencia entre las políticas macroeconómicas y los objetivos sociales. Durante las últimas décadas, la prioridad ha sido alcanzar tasas sostenidas de crecimiento, dando por sentado que el derrame de recursos obtenidos por el crecimiento traería beneficios sociales; este objetivo de crecimiento se ha encontrado por encima del distributivo.²⁶ No obstante lo anterior, cuando hubo crecimiento tras la aplicación de las políticas de estabilización, esos efectos fueron contrarrestados por transferencias regresivas de los pobres hacia los demás grupos poblacionales como consecuencia de la desigualdad económica.²⁷

La causa principal del incremento registrado en la desigualdad a partir de los años ochenta ha sido el cambio en el ingreso de las clases altas. El alza en la desigualdad registrado a partir de 1989 se ha debido al crecimiento de la contribución de la renta

²⁴ En la medida en que tienden a devaluar el tipo de cambio real y a reducir las tasas reales de los salarios, las políticas de estabilización afectan la participación de los asalariados en el ingreso. Las políticas de ajuste, al prescribir la apertura comercial, tienden a reducir los márgenes de ganancia de sectores oligopólicos, lo que favorece la participación de los asalariados en el ingreso. (Hernández Laos, art. cit., pp. 157-161).

²⁵ Esto ha llevado a algunos a sostener que el Estado mexicano no ha puesto adecuada atención a la equidad en su política económica. Reynolds, por ejemplo, considera que la igualdad en el ingreso nunca ha sido un objetivo de política en México, al advertir que el patrón de gasto social no estaba enfocado a disminuir la desigualdad en el ingreso ("Some Sources of Income Inequality in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1996, vol. 38 [2-3], pp. 44-45). Lustig (art. cit., pp. 37-38) llega a una observación similar, al notar que los subsidios aplicados hasta los años ochenta beneficiaban a los deciles de mayores ingresos en el país. Brachet también hace referencia a la estructura regresiva de los subsidios públicos y retoma el argumento de que el Estado mexicano se ocupó del crecimiento durante el Desarrollo Estabilizador sin prestar mucha atención al tema de la equidad (art. cit., pp. 225-226).

²⁶ Pastor y Wise, art. cit., pp. 419-420; Reynolds, art. cit., pp. 43-44; Miguel Székely, "Estabilidad y ajuste con desigualdad y pobreza: el caso de México", *El Trimestre Económico*, 1994, vol. 61 (1), p. 136.

²⁷ *Ibid.*, pp. 135-137.

empresarial al ingreso, dado que no se modificó la contribución de los asalariados a causa de las restricciones salariales.²⁸ La desigualdad a partir de los ochenta no se explica por el efecto Kuznets, que predice un aumento en la desigualdad por la dispersión del ingreso como producto del crecimiento económico;²⁹ esa desigualdad se advierte más bien por el incremento en las ganancias de los sectores empresariales a costa de los trabajadores. Las medidas de estabilización y ajuste consistieron en devaluaciones del tipo de cambio y prácticas restrictivas de la demanda, las cuales provocaron desempleo y contracción de los salarios reales. Estas medidas aumentaron el excedente disponible para las clases altas porque creció el poder de monopolio del sector no agrícola de la economía, el más beneficiado con esas medidas; esto, por su parte, produjo una reducción de la participación de las remuneraciones a los asalariados en el ingreso.³⁰ A causa del aumento en el ingreso de las clases altas, la brecha entre ricos y pobres creció. La posición de las clases altas mejoró mediante el acceso a elevadas rentas empresariales, obtenidas a costa del control salarial soportado por las clases media y baja. Así, no todos los sectores sociales soportaron del mismo modo las políticas de ajuste. No sólo estuvieron desprotegidos los pobres, sino que ellos pagaron la mayor parte de los costos del ajuste económico. Debido a los sacrificios que tuvieron que hacer, el mayor peso de las políticas de ajuste recayó en las clases bajas.³¹

²⁸ Cortés, art. cit., p. 148; y Aguilar Gutiérrez, art. cit., pp. 27-30.

²⁹ Según esta postulado, en una primera etapa del crecimiento económico, el traslado de población del sector agrícola al no agrícola (de mayor productividad y mayores ingresos) ocasiona un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso. Conforme aumenta el ingreso *per capita*, la desigualdad llega a un máximo. Después, al homogeneizarse la población en el sector urbano de la economía, la desigualdad decrece. Para una explicación más profunda, véase Hernández Laos, "Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza", pp. 865-866.

³⁰ Hernández Laos, "Políticas de estabilización y ajuste", pp. 157-161.

³¹ La población mexicana no enfrentó en forma equitativa el costo del ajuste estructural. Los asalariados cumplieron su parte al reducir sus demandas de aumentos salariales, uno de los objetivos del programa de estabilización. Los empresarios, en cambio, tienen mayores posibilidades de evadir los efectos adversos de una situación económica adversa (por ejemplo, la inflación), debido a que cuentan con capital que

Cuando inicialmente se tiene una alta desigualdad económica, los individuos en una mejor posición económica relativa tienen mayores posibilidades de apoderarse de los beneficios que otorga el crecimiento económico.³² Ahí estriba la importancia de diseñar políticas dirigidas a reducir la desigualdad. Las secuelas de las políticas de ajuste de los años ochenta y noventa hacen que, para erradicar la pobreza, no sea suficiente con alcanzar altas tasas de crecimiento, sino que sea necesario reducir la desigualdad económica.³³

También se ha señalado la importancia de la estructura fiscal no sólo para proveer de más recursos al Estado, sino también para influir en una mejor distribución del ingreso. El tema fiscal es relevante por lo siguiente:

- Aunque las tasas impositivas al ingreso son progresivas en nuestro país, la falta de su cumplimiento altera su naturaleza y su eficacia.³⁴
- La tributación tiene que ser muy progresiva para poder incidir en la distribución del ingreso.³⁵ Sin embargo, en la medida en que se reduzca la incidencia de impuestos en los estratos de más bajo ingreso, la política fiscal puede ser re-distributiva.³⁶
- Debido a la concentración de la riqueza y del ingreso en México, el ejercicio fiscal del gobierno debería ser tal que los altos ingresos financien los egresos del erario dirigidos a los bajos ingresos, es decir, se debe contar con un ejercicio fiscal deficitario para los bajos ingresos y "superavitario" para los altos.³⁷

pueden usar para generar oportunidades de inversión. De las clases bajas, los principales perdedores fueron los trabajadores industriales y los pobres rurales. Ver Székely, art. cit., pp. 155-169.

³² *Ibid.*, p. 170.

³³ Hernández Laos (art. cit., p. 873) sostiene que se debe presentar una combinación de crecimiento acelerado y un proceso redistributivo gradual. Székely (art. cit., pp. 169-170) considera que el elemento redistributivo debe ser más importante que el propio crecimiento económico.

³⁴ Reynolds, art. cit., pp. 45-46.

³⁵ Adalberto García Rocha, *La desigualdad económica*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 182-184.

³⁶ Aguilar Gutiérrez, art. cit., pp. 40-41.

³⁷ Lustig, art. cit., pp. 37-39.

- El crecimiento con distribución requiere de mecanismos tales como una política de protección salarial y la capacidad de asegurar ingresos mínimos.³⁸ Empero, para implantar éstas y otras medidas (como servicios educativos y sanitarios de calidad, mayor infraestructura física en las zonas rurales y transferencias de ingresos), es necesario disponer de más recursos fiscales para uso re-distributivo.

Este último punto es significativo. Aunque se ha hablado de aumentar el gasto social para combatir la pobreza y la desigualdad, no siempre se menciona de dónde sacar recursos adicionales.³⁹ Para enfrentarse a las dificultades de pobreza y desigualdad, el Estado necesitará contar con recursos suficientes, los cuales ya no podrán ser proporcionados en gran medida por el sector petrolero. Como se sabe, hay diversos enfoques para atacar la pobreza y favorecer la equidad: aumento en cantidad y calidad de servicios sanitarios y educativos,⁴⁰ apoyo "focalizado" (a zonas rurales y familias de bajos ingresos), estabilidad macroeconómica, crecimiento económico o limitación de inadecuaciones en la estructura de la oferta y la demanda de servicios. Las estrategias de lucha contra la pobreza difieren en el grado de intervención que debe asumir el Estado; empero, en todas ellas se reconoce la necesidad de que el Estado canalice recursos para mitigar los efectos de la pobreza. Ya sea para distribuir beneficios "focalizados" (como se ha hecho hasta ahora en el país, desde el programa *Pronasol* hasta el actual *Oportunidades*) o para invertir en infraestructura y capital humano, el Estado requiere de más recursos. Los montos destinados para el combate a la pobreza en México hasta ahora (independientemente de cuán adecuada pueda ser la perspectiva "focalizada" actualmente

³⁸ Aguilar Gutiérrez, art. cit., p. 38. Hernández Laos (art. cit., p. 873) también sugiere reestablecer el mercado interno mediante el aumento paulatino de los salarios reales, aunque indica que este proceso debe ir acompañado de aumentos en la productividad laboral.

³⁹ Brachet, art. cit., p. 224.

⁴⁰ Reynolds, art. cit., pp. 44-46.

en vigor) han sido insuficientes para mitigarla.⁴¹ En eso radica la importancia de la política fiscal como proveedora de recursos.

Por otra parte, se han hecho intentos en el pasado por remediar la situación impositiva, pero han fracasado. Cabe considerar que los intentos más serios (en 1971 y 1990) se emprendieron en la época del régimen de partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ni siquiera cuando había partido hegemónico y las negociaciones podían ser más fáciles y sin tanta discusión pudo aprobarse una reforma seria en el Congreso. La situación se ha tornado más difícil ahora que el PRI ha perdido la hegemonía y se ha producido la alternancia partidista en el Poder Ejecutivo; además, ningún partido tiene la mayoría necesaria en el Congreso como para impulsar por sí mismo una reforma de ese tipo.

¿Qué ha pasado entonces en México? ¿Por qué se ha privilegiado la explotación petrolera como fuente de ingresos estatales? ¿Qué ha impedido realizar los cambios que el sistema fiscal requiere? En el presente trabajo se buscará explorar esos temas. Se intentará mostrar que el problema de la administración tributaria en México ha obedecido fundamentalmente a un problema de la estructura impositiva y de la organización encargada de gravar; los cambios legales o en las tasas impositivas sólo tienen impacto si la autoridad encargada de recaudar contribuciones puede hacer cumplir la ley y recoger las cantidades que ésta le autoriza. Sin embargo, los problemas en la aprobación de la reforma fiscal han respondido más a cuestiones políticas que a consideraciones técnicas. Se intentará mostrar entonces cómo los desacuerdos políticos hicieron inviable la aprobación del proyecto de reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox. Y esto tiene que ver con el

⁴¹ Entre 1990 y 2006, solamente 2.9 % del gasto programable del gobierno federal ha sido destinado en promedio a los rubros de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza; esto ha representado 0.7 % del PIB en promedio. Si se agregan los rubros de Salud y Educación, que tienen gran incidencia en la desigualdad y en la pobreza, el monto promedio ha representado en esos años 15.6 % del gasto programable del presupuesto federal, es decir, 2.7 % del PIB (véase ANEXO III, Tablas 5 y 6).

rechazo a otros proyectos contemplados por ese gobierno, como la reforma energética y la reforma laboral. Para ello, será importante estudiar las relaciones entre partidos políticos, administración pública y grupos de presión. Una dinámica en que se pretenden cambios estructurales cuenta con muchos implicados. Por ello será necesario estudiar a los actores que han tenido un papel relevante en la controversia sobre la reforma fiscal durante el gobierno de Fox, así como a sectores aparentemente fuera de él (como la comunidad académica o los organismos internacionales).

PROBLEMÁTICA

Diversos estudios han tratado el tema de la reforma fiscal en México. Aunque se han elaborado tesis en universidades mexicanas sobre el tema fiscal, no todas han enfatizado (o al menos no con mucha profundidad) la variable política. El número cada vez mayor de tesis profesionales dedicadas a cuestiones fiscales refleja la creciente importancia del tema, pero pocas se dedican a los aspectos políticos, pues más bien están orientadas a los aspectos técnicos. Los objetivos han sido distintos. Varias tesis han tratado la necesidad de una reforma fiscal dadas las condiciones existentes.⁴² Algunas examinan, mediante variables económicas, el desempeño de la fiscalidad en México.⁴³ Otras se han dedicado a analizar los detalles de la estructura fiscal mexicana.⁴⁴ Otras más no sólo la han descrito

⁴² Juan Luis Ruiz Serrano, *La reforma del federalismo fiscal en México: retos y perspectivas*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004; Gladis Cabrera Toledo, *La necesidad de una reforma fiscal en México: dos sexenios de estudio 1988-2000*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2003; Edgar Colín Ulloa, *México: la necesidad de una nueva reforma fiscal ante el año 2002. El sistema tributario mexicano y la evolución de los ingresos públicos 1994-2000*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2002.

⁴³ José Francisco Ursúa Ramírez, *El esquema de política fiscal en México: una propuesta de eficacia normativa y de regla fiscal basada en un balance estructural*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 2005; Álvaro Velarca Hernández, *La progresividad [sic] del sistema fiscal mexicano y su incidencia en la distribución del ingreso: la evidencia empírica de 1992 a 2000*, México, ITAM, Maestría en Economía, 2002; Alicia Pérez Flores, *La evolución de los ingresos públicos en México 1988-1994 y el análisis de la reforma fiscal*, México, UNAM, Facultad de Economía, 1995.

⁴⁴ César Alfredo Martínez Espinosa, *Reformas tributarias y su impacto económico: una evaluación integral*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 2002; Enrique Antonio Burgos Paz, *Efectos de la*

rigurosamente, sino que también han propuesto medidas para ampliar la recaudación. Hay unas que se han movido por criterios económicos, preocupadas fundamentalmente por la eficiencia gubernamental en la tributación;⁴⁵ otras han tratado aun la posibilidad de recaudar fondos del mercado informal.⁴⁶ Hay algunas tesis profesionales que se han propuesto explicar no sólo los problemas inherentes a la estructura impositiva, como las anteriores, sino también los obstáculos que se presentaron anteriormente para aprobar cambios en ella.⁴⁷ Hay también estudios de política comparada, útiles para tener una idea de los procesos de reforma administrativa en otros países.⁴⁸

A pesar de las diferencias entre todas ellas, destacan algunos puntos en común:

- Hay consenso en torno a la necesidad de una reforma fiscal integral, más completa que las que se han propuesto hasta ahora. Se reconoce que la situación fiscal no es sostenible a largo plazo, por lo que es necesario que el Estado cuente con más recursos.

política tributaria sobre la distribución del ingreso en México. México, ITAM, Licenciatura en Economía, 1999.

⁴⁵ Carlos Alberto Díaz Silveti Camargo, *Hacia un sistema de administración tributaria más eficiente*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 2004 (tesina); Ignacio Cruz López, *Sistema Tributario Mexicano 1988-2000. Hacia una propuesta integral para la reforma fiscal*, México, Facultad de Economía, 2002; Pedro Barrios Donaciano, *Hacia una reforma fiscal integral*, México, UNAM, ENEP Aragón, 2002; Ricardo Cervera Lomelí, *Responsabilidad fiscal: una propuesta para el caso de México*. México, ITAM, Licenciatura en Economía, 1998.

⁴⁶ Oscar Elizarraras Dorantes, *Control fiscal del comercio informal*, México, UNAM, Licenciatura en Derecho, 1999; Mauricio Olalde Carmona, *Estrategia para la recaudación tributaria del comercio informal en México*, México, UNAM, Licenciatura en Economía, 1998.

⁴⁷ Cristóbal Pellicer Sotiroff, *El sector privado ante la reforma fiscal durante las presidencias de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari*, El Colegio de México, 2006; Juan Pablo Rico García, *Crecimiento económico y política impositiva: el caso de México 1960-1993*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 1996; Jaime Valls Esponda, *Análisis y perspectivas de la administración tributaria en México*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 1994. Hay también estudios de índole jurídica que analizan el marco normativo, sus características y sus problemas. Uno de los más completos es el de Rigoberto Zamudio Urbano, *Sistema tributario en México*, México, Editorial Porrúa, 2005. De las tesis, destacan Ignacio Aguirre Cruz, *Aspectos a tomar en cuenta para una reforma fiscal integral en México*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2004; y Enrique Flores Sánchez, *La política fiscal y la reforma a las leyes fiscales 2000*, México, IPN, Contaduría Pública, 2000.

⁴⁸ Michael Boskin (ed.), *Federal Tax Reform: Myths and Realities*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1978; Ricardo Carciofi, *Reformas Tributarias en América Latina*, Santiago, CEPAL, 1994; David Colmenares Páramo (ed.), *Experiencias de reformas fiscales en el mundo y el caso mexicano*, México, Colegio Nacional de Economistas, 2002; Daniel Ricardo Rodríguez Mendoza, *El modelo tributario en México y otros países*, México, ITAM, Contaduría Pública, 1998 (tesis).

Hay un elemento de urgencia: aun si se consigue una reforma integral, puede tomar años elevar la tributación como porcentaje del PIB.

- Algunas propuestas de mejoramiento privilegian el punto de vista de la eficiencia tributaria, mientras que otras se inclinan por el aspecto re-distributivo; unas proponen cambios para que el Estado pueda recaudar más fácilmente sus tributos, en tanto que otras tienen por objetivo una mayor equidad. Esta diferencia tiene consecuencias sobre el tipo de análisis de una reforma fiscal, en especial sobre el tratamiento a las tasas impositivas – razón por la cual se examinarán ambos argumentos en el primer capítulo.
- Los análisis se han abocado también a la dimensión territorial de la tributación, de ahí la relevancia del tema del federalismo fiscal.
- Cuando se ha explorado la variable política, los análisis han centrado su atención en el gobierno, los partidos políticos y los grupos empresariales, por ser ellos los actores con mayor intervención en el tema.⁴⁹ El presente estudio indagará si se han presentado otros actores o si ha habido divisiones internas (dentro del gobierno, por ejemplo, entre los funcionarios políticos y los cuerpos administrativos).

Los organismos internacionales también han elaborado informes sobre la situación impositiva en México, y han emitido recomendaciones de política pública para mejorar la recaudación fiscal. Entre ellos sobresalen el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).⁵⁰

⁴⁹ La única excepción es la de José María Chávez Peña, *Condicionantes políticos para la aprobación de la reforma fiscal en México en el sexenio 2000-2006*, México, IPN-ESCA, Maestría en Administración Pública, 2004. En esta tesis, el autor sostiene que los actores determinantes en la reforma fiscal son únicamente el Poder Ejecutivo y los partidos políticos representados en el Congreso.

⁵⁰ Del Banco Mundial sobresale el exhaustivo trabajo de Giugale *et al.*(eds.), *op. cit.*, 2001. El FMI ha publicado diversos estudios, englobados en sus *Staff Papers* y *Policy Papers*. La OCDE cuenta con dos estudios rigurosos: D. Hajkova *et al.*, "Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers* 502, 2006; y T. Dalsgaard, "The Tax System in

Hasta ahora, la mayoría de los trabajos se ha orientado a considerar únicamente la perspectiva económica, es decir, se ha centrado en el aspecto técnico del tema. Otros trabajos sí se han abocado a considerar las cuestiones políticas implicadas en una reforma de ese tipo. Sin embargo, hasta ahora hay pocos trabajos que analicen este tema en el caso del gobierno de Fox. No todos han explorado la política y los arreglos políticos como una variable independiente. Lo anterior constituye una justificación más para emprender un estudio de este tipo. El presente trabajo busca ahondar en el análisis de la reforma fiscal en México, con énfasis en el último esfuerzo desarrollado, para ver las lecciones que se pueden obtener de esa experiencia, útiles para las decisiones que se deberán tomar en el futuro.

PREGUNTAS E HIPÓTESIS

La hipótesis central que se plantea en este estudio es que los obstáculos para lograr una reforma fiscal no son sólo técnicos y administrativos, sino fundamentalmente políticos. Éstos obedecen a las características de los actores inmiscuidos, su manera de definir el problema y la solución, la naturaleza de las relaciones establecidas entre ellos y el reparto de los probables beneficios. La promoción u oposición a una reforma tal se explica por las percepciones que los actores tienen sobre quién gana y quién pierde con ella. En el caso analizado, hubo muchos actores en la discusión sobre la reforma fiscal y cada uno tenía una idea específica sobre lo que eran las mejores medidas en cuanto a la cuestión impositiva; sin embargo, esos actores entraron a dinámicas difíciles que obstaculizaron la viabilidad de lo formulado por el gobierno de Fox. Así, la aprobación de esta reforma respondió a consideraciones políticas en lugar de cuestiones de orden técnico. Además, como se verá en

este trabajo, sobre estas negociaciones influyen cuestiones tales como la dependencia del petróleo en las finanzas públicas y las posiciones de las grandes organizaciones laborales y empresariales.

A lo largo de cada capítulo se procurará cumplir con un objetivo específico. El primer capítulo se ocupará de explicar lo que representa una reforma fiscal, con atención especial a la propuesta formulada durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006). El objetivo específico será ofrecer un panorama útil sobre las implicaciones de esa propuesta de política pública, dado el sistema impositivo mexicano, para mostrar si esa reforma se ajustaba a lo planteado por los otros actores involucrados. Se procederá a analizar los conceptos principales de la reforma fiscal y sus implicaciones. Se verá la polémica existente entre escuelas en cuanto a favorecer los elementos regresivos sobre los progresivos o viceversa. ¿Cuáles eran las consecuencias económicas y sociales de la propuesta de Fox? Ésta será la pregunta central del capítulo. El argumento es que ésta era acorde con algunas tendencias internacionales que privilegian la eficiencia tributaria, aunque con planteamientos regresivos, pues reforzaba una lógica pro-empresarial; además, no contemplaba cambios substanciales en la administración y en la legislación fiscal.

El segundo capítulo está orientado a mostrar los intentos previos por cambiar el sistema impositivo mexicano, así como sus características. El capítulo se abocará al estudio de los obstáculos que impidieron una reforma fiscal en diversos momentos. De particular importancia resulta el estudio de los factores que obstaculizaron tal reforma, dadas las diferencias en el contexto político. Por otra parte, este capítulo debe servir para examinar si las condiciones presentes en los contextos anteriores también estaban en el sexenio del presidente Fox, si los factores eran los mismos y qué cambios habían sufrido. ¿Cómo se manejaron las relaciones entre actores relevantes para lograr reformas fiscales? ¿Cuáles

fueron las peculiaridades del intento de Fox? Esta última será la pregunta central. Se estudiará cómo se comportaron el gobierno y los actores relevantes, tanto en los intentos previos como en la tentativa más reciente. Se verá cómo se negoció una reforma de este tipo en otros contextos. El argumento es que no sólo faltaron ciertos elementos de negociación, sino que además hubo factores tales como percepciones negativas y tiempos electorales, amén de la imposibilidad de que el Presidente se impusiese sobre los actores políticos.

El tercer capítulo se ocupará de los principales involucrados en la discusión de la reforma fiscal del sexenio del presidente Vicente Fox. Se explorarán la factibilidad de la propuesta gubernamental desde el punto de vista de cada actor, el grado de divergencia de sus posturas y cómo justificaron sus acciones. Se prestará atención fundamentalmente a las dinámicas establecidas entre ellos. También se buscará analizar si otros actores, además de los partidos y los grupos empresariales, participaron en la discusión. Este capítulo es posiblemente el más importante, dado que aquí se aplica el aparato cognitivo para exponer esas dinámicas difíciles. Algunos aportes teóricos de la ciencia política y de la administración pública serán empleados para este propósito, con especial atención a los siguientes aspectos:

- La percepción de crisis como motivo de la reforma por parte de los actores.
- La visión de apertura y participación política como fundamento de gobernabilidad.
- Las relaciones entre los partidos políticos y los grupos de presión.
- El elemento político en las etapas iniciales de la formulación de la política pública.
- El significado e implicaciones de la politización de las discusiones técnico-administrativas.

Si la falta de aprobación se debió a las dificultades de los actores para negociar entre ellos, ¿cómo fueron las negociaciones de los actores implicados? Ésta será la pregunta principal. El objetivo será observar en qué consistieron esos obstáculos a la negociación. Se tendrá que examinar, por ejemplo, el tipo de incentivos que se daban a las partes involucradas al momento de interactuar, sus perspectivas de utilidad y sus estrategias de negociación.

Una de las ideas centrales es que los diversos actores tienen una definición diferente de lo que para ellos es la reforma. La democracia se basa no sólo en la diferencia, sino en el disenso – un concepto mucho más sofisticado, que involucra medios para llegar a acuerdos. Se mostrará que cada actor disponía de recursos y fuerzas diferentes, como representación en el Congreso o canales de acceso al gobierno. El argumento del capítulo es que la diferencia en fuerzas, más que en posturas, no hizo posible que del disenso naciese una posición que reflejase un acercamiento entre esos planteamientos diferentes. Se analizarán algunos lazos de los actores. Para el caso de los grupos empresariales, habrá que prestar atención a sus canales de acceso y apelación al gobierno.

Las conclusiones servirán para reforzar la idea de que las consideraciones de índole política han estado por encima de los argumentos económicos o técnicos en el rechazo a la propuesta. Mediante el estudio de los intentos de reforma y de sus fracasos, especialmente durante el gobierno del presidente Fox, se buscará extraer algunas ideas acerca de las dificultades políticas con las que se topa la aprobación y adopción de una política semejante en el contexto mexicano. Por un lado, se buscará extraer las lecciones que se desprenden de los intentos de reforma fiscal que ha habido en México; por el otro, se intentará ver qué condiciones se deben presentar para conseguir una reforma fiscal en el país.

TEORÍA Y MARCO METODOLÓGICO

Una cuestión muy importante en este estudio es la preponderancia del tema político. Lo que interesa saber es si no se ha aprobado una reforma fiscal debido a dificultades técnicas y administrativas, o si las causas están en otra parte, en el contexto político. En caso de que las causas sean principalmente políticas, entonces deberá considerarse cuáles factores y mecanismos hicieron inviables los cambios requeridos. El estudio de los actores involucrados no puede limitarse, sin embargo, al ámbito partidista (que es un aspecto más en la elaboración de políticas públicas). Si bien el examen de las posiciones de los partidos políticos acerca del tema es imprescindible, también han sido importantes otros actores, como los sindicatos, los grupos de empresarios organizados y sectores específicos de la administración pública mexicana. El estudio de las relaciones entre todos esos actores es parte del quehacer de la ciencia política. Se han realizado estudios que permiten entender dinámicas y relaciones entre partidos, administración pública y grupos de presión. Se deberá observar, entonces, si los enfoques de análisis utilizados sirven para explicar lo que ha sucedido en México. Se debe recalcar también la potencial utilidad de enfoques pluralistas para este análisis.

Corresponde a los actores involucrados definir los intereses y los beneficios que piensan obtener si su propuesta prospera. Esto podría calificarse como un ejercicio mental colectivo. Los intereses se construyen mediante las percepciones que los integrantes de un grupo tienen acerca de un aspecto. Pero esta construcción es un ejercicio sofisticado, porque entran en escena intereses y otros condicionantes que amoldan las percepciones. Es así como cada actor ha construido sus definiciones acerca de la reforma fiscal plausible. Por otro lado, cada definición cuenta con sus prioridades; quizá para un grupo la atención está puesta en la recaudación; otro puede privilegiar el trato a los contribuyentes; otro más

puede concentrarse en el problema de la economía informal. Aunque la problemática general posee diversos elementos, los grupos pueden optar por tomar algunos de ellos como los primordiales. Eso sería entonces su combinación de asuntos problemáticos.

Cada actor cuenta con recursos, posiciones, canales de acceso y fuerza distintos. Esto afecta la forma de interactuar entre ellos. Una idea central es que las maneras de interactuar también han sido determinantes, al haber concedido mayor o menor peso a ciertos actores con determinadas posiciones. En esa dinámica se mezclan los distintos conceptos que cada involucrado tiene acerca de lo que puede ganar o perder y de los beneficios que espera alcanzar. Los actores pueden sentir entonces que un determinado curso de acción les puede beneficiar o perjudicar.

Para estudiar este caso de reforma frustrada, según las perspectivas de formulación e implementación de políticas en administración pública, se adoptarán varios enfoques. Según el enfoque racionalista (uno de cuyos exponentes es Herbert Simon), hay una serie de pasos que se deben cumplir para formular e implantar una política pública: establecer y priorizar objetivos; identificar todas las opciones; calcular y valorar todas sus consecuencias; comparar las opciones; y elegir aquella combinación de opciones que maximice los objetivos.⁵¹ Este enfoque se ha topado, sin embargo, con diversas críticas. La principal de ellas es la existencia de límites a su “racionalidad”: valores, resistencia administrativa, costos, limitaciones situacionales y cuestiones psicológicas.

Por el contrario, el modelo "incremental" (expuesto por Charles Lindblom) supone que la interacción entre individuos y grupos sociales condiciona la elaboración de políticas públicas.⁵² Este modelo sostiene que el análisis de políticas siempre es partidista y que los

⁵¹ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, Macmillan, 1959; del mismo autor, *The new science of management decision*, New York, Harper & Row, 1960.

⁵² Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1980.

recursos analíticos sólo se emplean para impulsar intereses propios. Ante los obstáculos existentes, Lindblom sugiere que sólo se toman en cuenta alternativas basadas en políticas públicas anteriores. Cuanto más alejada se encuentre una opción de sus antecesoras, menos previsibles son las consecuencias para quienes la analizan. Por tal motivo, las alternativas de política que plantean cambios radicales no tienen muchos adeptos.

Las dos escuelas anteriores poseen sus fortalezas y sus debilidades. El enfoque racional es intensivo en información, medios técnicos, recursos humanos cualificados y tiempo, lo cual dificulta su adopción. Al enfoque "incremental" se le puede acusar de un exceso de énfasis en la viabilidad política. Su utilidad es por ello menor cuando se trata de analizar y mejorar políticas precedentes con resultados poco satisfactorios, cuando hay problemas que cambian a gran velocidad, cuando aparecen problemas nuevos, o bien cuando se incorporan nuevas técnicas al campo administrativo.

Una estrategia racional puede servir en escenarios con muchos cambios sociales, políticos y económicos. Se ha sugerido que su ventaja frente al enfoque "incremental" reside en el estudio de las grandes decisiones de políticas que involucran su determinación de estrategias a seguir. La escuela "incremental", por su parte, es más útil en contextos estables y para el análisis de problemas con soluciones mejor conocidas o incluso comprobadas.

La administración pública también ha aportado otros enfoques sobre la forma de implantar una política. Existe el modelo de ejecución de arriba abajo (*top-down*), el modelo de abajo arriba (*bottom-up*) y el modelo de la implementación como resultado de la

interacción entre condiciones iniciales y resultados esperados (expresado en el estudio de Pressman y Wildavsky).⁵³

Hay otro enfoque que permite explorar el proceso por el que se formulan políticas públicas: el modelo de “bote de basura”.⁵⁴ Un problema público y una demanda pública crean las políticas. Supone cuatro corrientes independientes: la de problemas, la de soluciones, la de participantes y la política. La primera puede deberse a una crisis, a los resultados de indicadores o a los datos aportados por la retroalimentación de políticas. La segunda implica la aparición o cambio de propuestas de solución en una “comunidad epistémica” (estudiosos, académicos, *think-tanks*). Si hay consenso suficiente en esa comunidad de participantes, una propuesta de solución será vista como viable. La última corriente supone que se produce un cambio importante cuando hay relevo en el gobierno, lo que permite nuevas oportunidades de elección. Este enfoque tampoco está exento de críticas. Los indicadores que demuestren la gravedad de un problema pueden ser manipulables, aunque parezcan “objetivos”. No siempre se produce una independencia entre la corriente de problemas y la de soluciones. Tampoco es necesario que haya independencia entre la corriente de soluciones y la de política (hay grupos epistémicos que colaboran directa y abiertamente con sectores gubernamentales). Finalmente, en esta corriente no se menciona de manera explícita a los partidos políticos.

Otra de las cosas que se aprenden en los cursos de políticas públicas es que generalmente el analista comienza con el estudio de un problema definido políticamente. El

⁵³ Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1984.

⁵⁴ Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17, núm. 1, 1972, pp. 1-25; y John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, HarperCollins, 1995. Según este modelo, hay acumulación de conocimiento en el diseño de políticas públicas. Ninguna alternativa de política pública llega a desecharse totalmente, sino que puede aprovecharse en otra oportunidad. Todo depende de las oportunidades. Así, la selección de una política pública es como un cesto en el que se depositan diversos tipos de problemas y soluciones; de ahí el nombre del enfoque.

ejercicio de construcción conceptual de un problema es valorativo, pues siempre se atiende a un aspecto o dimensión específica de una situación problemática. Eso se mostrará para el caso de los actores identificados.

Todo lo anterior debe servir como bagaje conceptual para examinar la reforma fiscal. En este estudio se analizarán las distintas versiones de reforma fiscal según cada enfoque. Se verá si son útiles para explicar lo que aconteció en México. Ahora bien, el análisis de factibilidad se puede complementar con un estudio comparado sobre las formas en que se ha logrado una reforma fiscal en otros países. A partir de lo visto para el caso mexicano, podrían hacerse inferencias acerca de su viabilidad no sólo en lo tocante al ámbito conceptual (de lo que se ocupa el principio del tercer capítulo), sino también el ámbito concreto. Todos esos puntos de vista resultan útiles para analizar los fallos no sólo de políticas públicas, sino también de decisiones públicas; la reforma fiscal no pasó el “filtro” de la factibilidad política, aunque podría calificarse de decisión pública.

TÉCNICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Además de esos enfoques, se procederá a examinar la bibliografía especializada. Por ejemplo, para el caso de los partidos políticos y los grupos de presión en su dimensión teórica hay numerosas referencias útiles.⁵⁵

Otro tanto corresponde a los estudios de administración pública, además de los estudios ya mencionados. Por un lado, están aquellas fuentes que ponen el énfasis en la

⁵⁵ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Brothers, 1960; Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, England Cambridge University, 1976; Alan Ware, *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1996; Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

cuestión fiscal.⁵⁶ Otras fuentes tocan el tema específico de la reforma fiscal.⁵⁷ Dada la naturaleza del tema, se buscará analizar aquellos trabajos de administración pública encargados de la formulación y adopción de acciones gubernamentales con base en cuestiones políticas.

Este estudio no puede soslayar la relevancia de posiciones, escritos y documentos oficiales. La investigación estará basada en el análisis documental y en entrevistas. Se tendrá que examinar no sólo los comunicados oficiales del gobierno de Fox en referencia a la reforma fiscal, sin también las posiciones oficiales de la oposición política. Esto se podrá hacer mediante una revisión hemerográfica (artículos periodísticos, crónicas, noticias), o bien por medio de entrevistas a profundidad con algunos actores e informantes clave. Lo mismo vale para empresarios, políticos, funcionarios públicos y otros actores cuyos puntos de vista e impresiones deban ser tomados en cuenta para la elaboración de este escrito. Sobresalen, pues, funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y antiguos miembros del Congreso. Tampoco se puede menospreciar la ayuda que pueden ofrecer estudiosos, amén de los diversos documentos en torno a la reforma fiscal. Expertos en universidades u organismos de investigación serán consultados. Así pues, la indagación bibliográfica y (en menor medida) las entrevistas con informantes clave constituirán la columna vertebral de las técnicas de investigación por emplearse.

⁵⁶ Norman Nowak, *Teoría y práctica de la administración fiscal*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972; Richard Millar Bird, *Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1978; Rudiger Dornbusch (ed.), *Sistema fiscal y administración tributaria*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1990; y Michael P. Devereux (ed.), *The Economics of Tax Policy*, Somerset, Oxford University Press, 1996.

⁵⁷ Entre ellas destacarían las siguientes, publicadas en castellano y más o menos recientes: José Alberto Parejo Gámir *et al.*, *La política económica de reformas estructurales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1995; Cedric Sandford (ed.), *Cuestiones clave sobre la reforma fiscal*, Madrid, IEF, 1997; y Fernando Díaz Yubero, *Aspectos más destacados de las administraciones tributarias avanzadas*, Madrid, AEAT-IEF, 2003.

ALCANCE Y LÍMITES

Este estudio se abocará a analizar el fallido intento reforma fiscal durante el gobierno de Vicente Fox, es decir, entre 2000 y 2006. Aunque se hará referencia a intentos anteriores, éstos no serán tan exhaustivamente examinados como el intento en el periodo mencionado. Aunque se tendrá que hablar de reforma fiscal en otros contextos, no se ahondará en este asunto, debido a que lo que interesa en este escrito no es el análisis comparativo, sino el caso concreto de México al inicio del siglo XXI. Se tendrán que sacar algunas referencias de países con situaciones y condiciones semejantes a las de México, pero este ejercicio sólo tendrá fines ilustrativos. A pesar de los símiles, tampoco se podrá profundizar en otros intentos fallidos de reforma, como la del sector eléctrico, aunque compartan elementos parecidos con nuestro tema. Asimismo, a pesar de que existían muchos actores interesados en la reforma fiscal, sólo se analizarán aquellos que poseían los medios para influir en ella.

Finalmente, se debe reconocer que esta investigación se topará con limitantes de diversa índole. Por un lado, el intento de reforma que se estudia es muy reciente y existen pocas obras que lo hayan tratado. Por otro lado, una parte importante de la información del Poder Ejecutivo y de la Secretaría de Hacienda es reservada. Sin embargo, esto no será impedimento para intentar explicar los obstáculos a la aprobación de la reforma fiscal. Para ello se procederá a examinar diversas fuentes y se consultará con personas determinadas cuando sea necesario. Con lo que es accesible se aspirará a armar una explicación rigurosa y convincente. He aquí, pues, el verdadero reto de la investigación.

CAPÍTULO 1: LA TEORÍA DE LA REFORMA FISCAL

INTRODUCCIÓN

Para proveer de mayores servicios en áreas como salud, educación e infraestructura, el Estado mexicano necesita mayores recursos. Como se ha visto, los recursos provenientes del sector petrolero, aunque han servido para paliar las deficiencias en la recaudación fiscal, serán insuficientes en el mediano plazo, dada la incertidumbre que rodea a su explotación. El Estado necesita recursos no sólo para invertir en los sectores mencionados, sino también para cumplir con los servicios de deuda pública.⁵⁸ Aunque se suele culpar de la falta de cumplimiento a la corrupción gubernamental o a la ineficiencia en el manejo de recursos, el mismo sistema fiscal ha permitido que individuos y empresas puedan evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Si bien se ha reconocido que el sistema impositivo mexicano cuenta con muchas características que lo hacen atractivo a la inversión, también se han indicado algunas de sus deficiencias, como la incapacidad para aumentar los esfuerzos contra la evasión fiscal.⁵⁹ Aprobar una reforma fiscal amplia que mitigue en parte los problemas actuales ha sido muy difícil.

Este capítulo se ocupará de ofrecer el panorama de la estructura fiscal en México. Si en la introducción a este trabajo se habló de las circunstancias que justifican una reforma fiscal, en este capítulo se verá con más detalle cómo la estructura fiscal ha resultado insuficiente para dotar de mayores ingresos al Estado. Una vez hecho esto y gracias al panorama mostrado, se explicará después lo que implica el concepto de reforma fiscal, es

⁵⁸ Aunque el gasto no programable – pago de deuda – ha pasado de representar 7.5 % del PIB (entre 1990 y 2000) a 6.4 % del PIB (entre 2001 y 2006), este rubro ha representado en promedio 7.1 % del PIB en los últimos 16 años. Véase ANEXO III, tabla 4.

⁵⁹ Steven Webb *et al.*, "Challenges and Prospects for Tax Reform", Marcelo Giugale *et al.* (ed.), *Mexico. A Comprehensive Development Agenda*, Washington D.C., The World Bank, 2001, p. 179.

decir, se analizarán las partes principales de ese concepto. Se verá la polémica existente en torno a los elementos regresivos y progresivos. El objetivo principal será ofrecer una perspectiva de las implicaciones de ciertos cambios en la estructura fiscal sobre el sistema tributario de México. Se intentará mostrar las consecuencias económicas y sociales de una propuesta de reforma fiscal. Aunque se ofrecerá el panorama fiscal de México, la cuestión principal del capítulo serán los aspectos que una reforma fiscal contempla. El análisis de los elementos de ese concepto permitirá brindar una respuesta a interrogantes relacionadas con los debates existentes sobre la tributación y las consecuencias de seguir una determinada política tributaria.

LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN MÉXICO: LOS PROBLEMAS

Panorama económico de la recaudación

La carga tributaria efectiva – lo que realmente se logra recaudar – es baja en México, en comparación no sólo con los países desarrollados, sino también frente a América Latina, región en donde la recaudación es baja.⁶⁰ La estructura impositiva en México ha cambiado muy poco en los últimos años. Al inicio del sexenio de Vicente Fox, México estaba en los últimos sitios en recaudación fiscal entre los países latinoamericanos.⁶¹ Nuestro país ocupa el último lugar en recaudación fiscal de los países de la OCDE, prácticamente desde su incorporación al organismo; además, la diferencia en los niveles de recaudación entre México y el resto de los países que integran a la OCDE ha aumentado en los últimos

⁶⁰ ANEXO I, Tablas 1, 3 y 4.

⁶¹ Poseía el mismo nivel de recaudación que Argentina y Colombia y un nivel un poco mayor que el de Perú y Venezuela, aunque se encontraba debajo de Brasil y Uruguay (de 6 a 7 puntos porcentuales más abajo). Webb, art. cit., pp. 180-181.

años.⁶² También se ha incrementado la brecha con respecto a los demás países de América Latina. Eso indica que los esfuerzos emprendidos en los años ochenta y noventa, a pesar de la notoriedad en su momento, han sido insuficientes. Además, algunas características de la globalización han tenido efectos sobre la recaudación, lo cual impone nuevas condiciones sobre la manera de cobrar tributos.⁶³ Además, los ingresos petroleros siguen teniendo una gran relevancia en la estructura de los ingresos públicos (en promedio, 34 % de los ingresos del sector público durante el sexenio de Vicente Fox).⁶⁴ Los ingresos petroleros son importantes para todo el sector público, tanto en el ámbito nacional como en el local, puesto que las ganancias petroleras han servido para financiar las aportaciones federales a los estados y municipios. Sin embargo, dada la petrolización de ingresos, el Estado es vulnerable ante una caída del precio del crudo o ante una disminución en su explotación.⁶⁵

Por otra parte, el gasto público en México representa alrededor del 20 % del PIB. La inversión pública alcanza en la actualidad 3 % del PIB. Menos de 10 % del gasto público corresponde a inversión. La inversión en infraestructura ronda el 1 % del PIB. Por el contrario, el rubro en el que ha habido mayor aumento ha sido el gasto corriente.⁶⁶ Esta situación obliga a mejorar notablemente el nivel de recaudación con el fin de obtener mayores recursos.

⁶² Como advierte el estudio del Banco Mundial, el reducido ingreso fiscal como porcentaje del PIB es inconsistente con los estándares de provisión de servicios públicos de la OCDE, a los cuales aspira México (*loc. cit.*). Véase ANEXO II, Tabla 2.

⁶³ El ejemplo más notorio es el de tributación de importaciones: la apertura comercial de los últimos años implicó la disminución de la relevancia de los tributos por importaciones (Carlos Elizondo Mayer-Serra, "Changes in Determinants of Tax Policy", en Laura Randall (ed.), *Changing Structure of Mexico*, Armonk, M.E. Sharpe, 2006, p. 141). Hasta 1994, los impuestos sobre importaciones representaban 1.0 % del PIB; en el sexenio siguiente, ese porcentaje bajó a 0.6 %; en el último sexenio, ese porcentaje era de 0.4 % del PIB. Véase ANEXO III, tabla 2.

⁶⁴ En ese sexenio, los ingresos tributarios representaron 9.7 % del PIB, mientras que los ingresos petroleros abarcaron 7.8 % del PIB (ANEXO II, tabla 2).

⁶⁵ Francisco Suárez Dávila, "La reforma fiscal en México: por qué, para qué y cómo", *Este País* 193 (2007), pp. 75-76.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 76. Cf. ANEXO III, Tablas 2 y 4.

Los estados y municipios

La distribución de facultades impositivas entre los ámbitos de gobierno de los Estados federales es importante, porque la forma que adopten puede facilitar el cumplimiento de las responsabilidades estatales. En casi todas las federaciones, las principales fuentes de ingreso han sido asignadas al gobierno nacional. Aun ahí donde los impuestos son compartidos, el gobierno federal tiende a predominar porque éste acapara el campo de las atribuciones concurrentes y porque los gobiernos subnacionales tienen limitaciones para el cobro de tributos. Además, el gobierno federal puede estandarizar los beneficios que se distribuyen en el ámbito subnacional.⁶⁷

El nivel subnacional en México (entidades federativas y municipios) no posee un gran peso en la recolección de los impuestos. Mientras que los impuestos nacionales representan poco más de 10 % del PIB, la tributación local (estatal y municipal) apenas constituye alrededor de 1 %.⁶⁸ Entre los impuestos locales destacan el impuesto estatal sobre nómina y el impuesto municipal sobre la propiedad o "predial". Estos tributos cubren menos del 15 % del gasto de los estados y municipios. Además, la recaudación del impuesto sobre la propiedad, el impuesto local más importante, sigue siendo baja en comparación con otros países.⁶⁹ Se ha notado la necesidad de que los gobiernos

⁶⁷ Marcela Astudillo Moya, "Las relaciones fiscales intergubernamentales en Canadá", *Momento Económico* 128 (2003), p. 16.

⁶⁸ Eso explica la diferencia entre los ingresos tributarios del gobierno federal respecto de los ingresos tributarios totales. Véase ANEXO III, Tabla 2. En adelante entiéndase "federal" como nacional y "local" como estatal y municipal, a menos que se especifique lo contrario.

⁶⁹ Elizondo, art. cit., p. 145. La tributación a la propiedad constituye alrededor de la mitad de los ingresos fiscales del ámbito subnacional en México. Véase ANEXO II, Tabla 4.

subnacionales obtengan más ingresos por sí mismos, pero la estructura fiscal actual ha hecho poco por dotarles de los incentivos fiscales adecuados.⁷⁰

La Constitución mexicana reserva los impuestos y derechos al ámbito federal. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), establecido en 1980, reparte las tareas y determina las pautas de distribución y asignación de los impuestos entre los estados y municipios. Mientras los estados se encargan de verificar, fiscalizar y realizar auditorías e inspecciones en los domicilios fiscales bajo su jurisdicción, el gobierno federal es responsable de planear, regular y evaluar la recaudación y administración tributaria en las entidades federativas. El Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y los impuestos especiales corresponden al gobierno federal; al ámbito subnacional quedan delegadas las tareas de fiscalización (cumplimiento) del IVA, así como las multas levantadas. Dos impuestos otrora de índole federal, el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y la "tenencia" (impuesto por registro de automóviles con menos de diez años), han pasado a los estados, quienes se ocupan de su recaudación. Mientras la tasa del ISAN es nacional, la tasa de la tenencia es determinada en cada estado.⁷¹

El régimen tributario de las entidades federativas está determinado por la Ley de Coordinación Fiscal aprobada en 1980. Con esta Ley se acentuaron las tendencias hacia la centralización fiscal, pues estableció el llamado sistema de "participaciones", recursos que el gobierno federal reparte entre los estados para reducir los desequilibrios fiscales

⁷⁰ Marcela Astudillo Moya, *La distribución de los impuestos entre la Federación, estados y municipios en el siglo XX*, México, UNAM – Miguel Ángel Porrúa, 2001.

⁷¹ Un elemento de su antigua condición, su carácter federal, hace que esos impuestos puedan ser pagados en cualquier estado, con independencia del lugar de residencia del contribuyente. Esto ha incentivado a los contribuyentes a pagar la tenencia en estados con tasas menores. Esto sería inocuo de no ser por las desigualdades entre regiones, como evidencia la existencia de estados prósperos en el Norte y de estados rezagados en el Sur (Webb, art. cit., p. 191).

verticales y horizontales.⁷² Aunque los estados son responsables de ejecutar el gasto, muchas veces esto ocurre en forma condicionada, es decir, hay gastos que estos gobiernos no pueden modificar.⁷³ Con ello, se ha concentrado cada vez más el ingreso fiscal en el ámbito federal. Se ha tratado de paliar esa situación mediante la realización de acuerdos entre el gobierno federal y cada estado para hacer más homogénea la recaudación.⁷⁴

La centralización financiera del sistema tributario mexicano es problemática por varias razones. A una distribución regional del ingreso poco equitativa, con su ineficiente asignación de recursos, le sigue un desarrollo regional poco equilibrado; además, el empalme entre el sistema nacional y el subnacional realza el carácter regresivo del régimen tributario. Pese al aumento registrado en los ingresos de los estados tras el establecimiento del SNCF en 1980, los recursos destinados al ámbito subnacional siguen siendo pocos a pesar de sus necesidades. Sin entrar al tema de la dependencia económica y política de los

⁷² Dos tipos de desequilibrios fiscales se presentan en las federaciones: el vertical y el horizontal. El primer tipo ocurre cuando los ingresos asignados por ley al gobierno federal y a los gobiernos locales no corresponden a las responsabilidades de gasto asignadas. Esto sucede por dos razones. En primer lugar, se le otorga más poder de imposición al gobierno federal, mientras que algunas de las responsabilidades de gasto más costosas (como salud y educación) han sido delegadas al ámbito subnacional, en donde las circunstancias particulares pueden ser tomadas en cuenta. En segundo lugar, sin importar el cuidado con el que se diseña una federación, con el tiempo la importancia de los cambios en los tributos y en los gastos varía de modo imprevisto, debido a factores exógenos, por lo que debe haber cierto ajuste. Un desequilibrio vertical puede volverse un problema económico estructural si uno de los niveles de gobierno no accede a los ingresos requeridos para cumplir sus obligaciones. El desequilibrio horizontal, por su parte, se presenta cuando la capacidad de ingreso en los gobiernos locales difiere – por la diversidad regional – de tal forma que algunos no pueden proveer a sus ciudadanos de la misma cantidad y calidad de servicios sobre una base comparable de impuestos. Amén de estos tipos, también hay desequilibrios interestatales o intermunicipales debido a las diferencias en los requerimientos locales de gasto; el costo de provisión de servicios depende de factores como la localización geográfica, las economías de escala, la situación económica y las características sociodemográficas. Para corregir estos desequilibrios, la mayor parte de los Estados federales recurren a transferencias financieras, ya sea como subvenciones (incondicionales y específicas) o como asistencia a las localidades más pobres. Véanse Astudillo Moya, art. cit., p. 17. Siguiendo esa lógica, las “participaciones” fijadas en el SNCF son los instrumentos aplicados en México para mitigar esas desigualdades.

⁷³ Por ejemplo, un 20 % del total de participaciones que llegan a cada estado es enviado directamente a sus municipios mediante una fórmula determinada en el ámbito federal. Esa fórmula es muy similar a la empleada para los propios estados. Del total, 40 % corresponde a la población, otro 40 % está relacionado con la recaudación municipal y 20 % consiste en una compensación a los municipios pobres que obtienen bajos índices en los dos primeros criterios (Webb, art. cit., p. 191).

⁷⁴ La fórmula de asignación desde 1994 establece una distribución de 45 % de las participaciones del año anterior y un ajuste para premiar los esfuerzos de recaudación de cada estado. Esto supone un incentivo (aunque no demasiado poderoso) para que cada estado incremente los montos que recaba. Otro 45 % corresponde a la población estatal. El 10 % restante se distribuye en relación con el inverso de los dos criterios anteriores, como una medida para dar más recursos a los estados más pobres (Webb, art. cit., p. 192).

estados frente al gobierno federal, es necesario indicar que la centralización financiera ha provocado que los gobiernos locales no cuenten con incentivos para aumentar por sí mismos sus ingresos ni para acomodar sus requerimientos tributarios con sus necesidades de gasto. Una dependencia económica de los estados frente al gobierno federal también implica que los primeros se verán afectados cuando disminuyan los ingresos del segundo, dada la estrecha relación entre el ingreso nacional y el subnacional. Como resultado del SNCF, se han uniformado las tasas de los tributos, se ha eliminado la doble tributación (cobro de un mismo impuesto por dos autoridades distintas) y se han emparejado las relaciones técnicas y administrativas en el cobro y aplicación de los impuestos. Sin embargo, el establecimiento de una forma más equitativa de distribución de participaciones entre estados y municipios sigue pendiente.

El sistema de coordinación fiscal vigente adolece de otros inconvenientes además de la enorme dependencia de los estados frente al gobierno nacional. La forma de repartición de recursos soslaya las diferencias existentes en costos, ingreso *per capita* y necesidades de las regiones y de las entidades federativas. Aunque las fórmulas de asignación de participaciones premian los incentivos a la recaudación estatal, esto tiende a favorecer a las entidades con mayor desarrollo económico en detrimento de aquellas entidades con un sector primario predominante. El establecimiento de un patrón único de distribución de participaciones para estados y municipios deja de lado las necesidades particulares de éstos. El hecho de que sean las legislaturas locales las encargadas de establecer disposiciones para asignar las participaciones entre los municipios, si bien permite hablar de respeto hacia el principio federalista, dice poco en cuanto a la transparencia en la distribución y en el empleo de esos recursos. También merece atención la administración tributaria local, pues

los estados y municipios requieren de ayuda técnica para desarrollar su capacidad recaudatoria.⁷⁵

Ahora bien, dado que la tendencia mundial en impuestos apunta hacia una mayor concentración de facultades impositivas para los gobiernos nacionales, el otorgamiento de mayores potestades tributarias a los estados y municipios para que recauden más tiene que hacerse con cuidado. Con todo, dadas las circunstancias actuales, se vislumbra necesario el aumento de los ingresos propios de estados y municipios en México.⁷⁶ Si bien los estados y municipios no tienen una gran participación en los ingresos tributarios de México, no se puede soslayar que se ejerce un gasto considerable en el ámbito subnacional.⁷⁷ Por último, aunque se puede argumentar que la concentración en el ámbito federal es aparente, dado que el gasto se ejerce en las regiones del país, la verdadera descentralización fiscal tiene que ver con la capacidad de decisión en la ejecución del gasto (sobre lo cual el gobierno federal todavía tiene control).⁷⁸ Según un testimonio, la relación existente entre la administración tributaria central y las unidades locales de la SHCP encargadas de la recaudación se caracteriza por dependencia vertical.⁷⁹

⁷⁵ Se ha sugerido, por ejemplo, dotar no sólo de entrenamiento adecuado al ámbito subnacional, sino también proporcionar acceso a bases de datos federales (*ibid.*, p. 193).

⁷⁶ Es interesante remarcar la inconsistencia entre la baja recaudación de las entidades federativas (1% del PIB y 10% de los gastos estatales) con la realidad política: mayor autonomía constitucional de los estados, la presencia de partidos de oposición en los congresos locales, mayores responsabilidades de gasto para los estados y autonomía estatal para contraer deuda. Se trata pues no sólo de un problema técnico, sino también político, que tiene que ver con el tipo de Estado que se quiere para México. Esta inconsistencia es notada en el estudio del Banco Mundial (Webb, art. cit., pp. 191-192). Véanse también ANEXO II, tabla 4; y ANEXO III, tablas 2 y 4.

⁷⁷ Según un estudio, en el periodo 1980-1995 el gobierno federal participó con 79% de los ingresos tributarios, mientras que las entidades federativas lo hicieron con 15.5% y los ayuntamientos con el 4.6% restante; en cuanto a gastos, las porcentajes fueron 76.1%, 19.8% y 4.1%, respectivamente. Véase Horacio Sobarzo, *Estructura hacendaria y desigualdad regional en México*, México, El Colegio de México – Centro de Estudios Económicos, 1999 (Documento de trabajo XI), p. 2.

⁷⁸ Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, “Introducción”, en Sempere y Sobarzo (comps.), *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México – Centro de Estudios Económicos, 1998, pp. 11-15.

⁷⁹ “La oportunidad que hay de un manejo autónomo [en las unidades locales de recaudación] es casi inexistente. Hay un grado de dependencia muy fuerte en términos de la emisión de criterios y en la comunicación de acciones por implementar”. Entrevista con el Lic. José Miguel Domínguez, administrador

Evasión y elusión

Estos dos conceptos, aunque diferentes, tienen que ver con el incumplimiento tributario, es decir, con los impuestos que el contribuyente no paga. Tanto la evasión como la elusión tienen por objeto no cumplir satisfactoriamente con la obligación de pagar impuestos. La evasión es la trasgresión de la norma fiscal; la elusión es el conjunto de subterfugios legales e interpretaciones de la ley por parte de un causante para reducir su carga imponible, aprovechándose de las lagunas existentes en la legislación fiscal.⁸⁰ Mientras la evasión implica una actitud del contribuyente frente a la capacidad del fisco para detectar y sancionar una conducta ilícita, la elusión parte de la posición del contribuyente frente a la norma fiscal. La elusión es el aprovechamiento de las lagunas o imperfecciones de las normas tributarias para disminuir la carga fiscal del contribuyente, mientras que la evasión fiscal parte de la ineficiencia de la autoridad recaudadora para descubrir y fiscalizar la omisión.⁸¹ La complejidad del sistema tributario, el nivel de carga impositiva, la resistencia al pago de impuestos y la sofisticación de algunas transacciones comerciales, así como el ambiente socioeconómico del país, determinan la tendencia hacia la evasión fiscal.

No ha habido un claro consenso en torno a la dimensión *exacta* de la evasión fiscal en México. El Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha emitido diversas

local del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en Mérida y comisionado del *Proyecto Plataforma* (2002-2007), México, D.F., 7 de febrero de 2008.

⁸⁰ Una variante de la evasión es el fraude fiscal, que consiste en una evasión fiscal organizada, deliberada y con dolo. Marcelo Bergman, *La capacidad de recaudar del gobierno mexicano: ¿el tema previo a la Reforma Fiscal?*, México, CIDE, 2001 (folleto), p. 19.

⁸¹ Ricardo Samaniego Breach (coord.), *Medición de la evasión fiscal en México*, México, ITAM-SAT, 14 de noviembre de 2006, p. 21.

declaraciones acerca del tema.⁸² Asimismo, el SAT encomendó a instituciones de docencia e investigación la realización de estudios sobre la medición de este fenómeno.

Tabla 1.1
Algunos estudios encargados por el SAT sobre la evasión de determinados impuestos en México

Nombre del estudio	Institución y año de publicación	Año de referencia	Evasión / PIB del año de estudio	Tasa de evasión
<i>Evasión fiscal en México: el caso del IVA</i>	CIDE, 2004	2001	1.95 %	35.0 %
<i>Evasión fiscal en el ISR: retención de salarios</i>	COLEF, 2005	2002	0.43 %	15.3 %
<i>Evasión fiscal en el ISR de Personas Físicas (actividad empresarial y profesional)</i>	COLMEX, 2005	2003	0.76 %	77.0 %
<i>Evasión fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</i>	CIDE, 2006	2003	1.90 %	39.5 %
<i>Evasión fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con ingresos por arrendamiento</i>	COLMEX, 2006	2002	0.20 %	64.0 %
FUENTE: Samaniego (coord.), <i>Medición de la evasión fiscal en México</i> , ITAM-SAT, 2006, p. 17.				

El más reciente estudio fue encargado por el SAT al Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) para efectuar la medición del problema; la información de ese estudio sirvió de base al informe que el SAT presentó al Senado mexicano sobre la evasión fiscal en el país. Según esa fuente, la tasa de evasión fiscal total se redujo de 35.12 % en 1998 a 27.08 % en 2004; como porcentaje del PIB, la reducción fue de 3.89 % a 3 %.

⁸² En 2005, el Director del SAT reconoció que el índice de evasión fiscal en México era de 40 %, lejos todavía del 15 % registrado en los países desarrollados ("La evasión fiscal llega alrededor [sic] de 40%: SAT", *Diario Monitor*, México, 4 de noviembre de 2005). Para el penúltimo año del gobierno de Fox, la evasión en IVA e ISR, según manifestó el mismo Director del SAT, sumaba alrededor de 135 mil millones de pesos; de éstos, 120 mil millones correspondían a la evasión en IVA (Antonio Castellanos, "La evasión fiscal suma \$135 mil millones al año, dice el SAT", *La Jornada*, México, 5 de octubre de 2005).

En ese periodo, la evasión del IVA se redujo de 75,878 millones a 68,687 millones de pesos, es decir, la tasa de evasión se redujo de 29.8 % a 20.2 % (como porcentaje del PIB, la disminución fue de 1.3 % a 0.90 %).⁸³

La evasión fiscal no sólo es fácil, sino que además es muy raro descubrirla y más raros son los castigos como consecuencia de ella. Para el año 2000, por ejemplo, México recaudaba apenas 30 % del ingreso potencial por IVA, haciendo de este impuesto el área de evasión más seria.⁸⁴ Hay poco esfuerzo por detener la evasión; como se verá, un inconveniente de las propuestas de reforma fiscal formuladas por los anteriores gobiernos es que no se han mencionado medidas adecuadas para hacerle frente. Hasta ahora ha habido pocos esfuerzos destinados a vigilancia y a castigo. Sólo 30 % de las auditorías realizadas concluyen con recursos pecuniarios adicionales; el parámetro internacional es 76 %. Las inspecciones (las medidas de vigilancia más empleadas y más efectivas, según los estándares internacionales) sólo llegan a 0.2 % del total de contribuyentes registrados. Rara vez se aplican sanciones.⁸⁵ Por eso se estima necesario aplicar correctamente las leyes vigentes en lugar de hacerlas más severas, aunque sin dar preferencia a ningún tipo de contribuyentes. El gobierno puede optar por reducir o aligerar las penas en materia fiscal, pero es indispensable que aplique con rigor las ya existentes.

El cumplimiento de las obligaciones fiscales sigue siendo un proceso complicado a pesar de las mejorías de años recientes. El objetivo de hacer aceptables y correctos los expedientes tributarios entregados ha conducido al extremo de hacer muy difícil el pago de impuestos. Por eso se ha recomendado mejorar los servicios de atención al cliente y de

⁸³ Samaniego (coord.), *op. cit.*, pp. 4-8.

⁸⁴ Webb, art. cit., pp. 188-189.

⁸⁵ Junto a una legislación que no favorece las tareas de revisión por parte de la autoridad tributaria, el factor más significativo es la incapacidad de detectar la evasión, debido a deficiencias no sólo en las bases de datos, sino también a las pocas inspecciones. Esto hace que haya un reducido factor de riesgo para los contribuyentes que no cumplen (Samaniego [coord.], *op. cit.*, pp. 154-155).

establecer un programa de entrega voluntaria e individual de documentos para ser revisados al azar.⁸⁶

La legislación fiscal vigente juega un papel relevante en este aspecto. Debido a la compleja legislación, existen numerosas maneras para evitar legalmente el pago de contribuciones, es decir, para cometer elusión. Una situación semejante hace que los contribuyentes honestos se vean en dificultades para saber cuánto deben pagar con exactitud y que los evasores se puedan servir de las ambigüedades, contradicciones y lagunas legales para no pagar y para evitar ser castigados. De ahí que se sugiera la simplificación general de los códigos fiscales para enfrentar este problema.⁸⁷

La legislación tributaria en México es muy compleja, pero no ha conducido a una mayor recaudación. Para dar una idea de la complejidad del sistema impositivo mexicano, basta mencionar la cantidad de leyes existentes no sólo en materia de impuestos, sino también en fiscalización (la tarea de constatar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, realizada por los órganos de administración tributaria, la cual, además, está repartida entre los estados integrantes de la federación). El sistema tributario mexicano actual está basado en mandatos establecidos en 20 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se apoya en 15 leyes secundarias. La legislación fiscal básica de México consta de 25 Leyes, más los Reglamentos de 10 de ellas. También se toca el tema fiscal en la legislación básica en materia económica (que consta de 13 Leyes) y en algunas leyes de derecho público y derecho privado (7 Leyes en total).⁸⁸

⁸⁶ *Ibid.*, p. 196.

⁸⁷ Entrevistas con el Lic. José Miguel Domínguez, administrador local del SAT en Mérida y comisionado del *Proyecto Plataforma*, México, D.F., 7 de febrero de 2008; y con el Dr. Julio Boltvinik, diputado del PRD en la LIX Legislatura, 12 de febrero de 2008.

⁸⁸ Rigoberto Zamudio Urbano, *Sistema tributario en México*, México, Editorial Porrúa, 2005, pp. 15-33. Quizá esta complejidad sea explicable por la explotación de hidrocarburos, que requieren de un esquema especial; después de todo, muchos de los países de la OCDE carecen de este activo, lo que explicaría el

Por otra parte, la aplicación de la legislación fiscal es variable debido a una inconsistente aplicación de los impuestos por parte de aquellos encargados de su administración. De acuerdo con el Banco Mundial, muchos burócratas, incluso de bajo nivel, "a menudo poseen discreción absoluta para interpretar la ley y las regulaciones, y determinan por lo tanto la tasa efectiva y la base impositiva. Esta situación favorece la corrupción entre los funcionarios bajo el pretexto de interpretación incorrecta".⁸⁹ El organismo señala, además, que esta situación ha provocado que tanto los contribuyentes como los inspectores no estén seguros de la correcta cantidad por pagar.

Asimismo, la administración tributaria recaba poca información y no emplea adecuadamente la escasa información disponible. El cumplimiento fiscal es débil debido en parte a que la administración tributaria no busca ni usa más información de la que le es entregada por los contribuyentes.⁹⁰ Por esta razón, una de las grandes necesidades del SAT consiste en mejorar el uso de medios informáticos, el cruzamiento de información y el manejo de las bases de datos de la SHCP.⁹¹

LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN MÉXICO: IMPUESTOS Y ADMINISTRACIÓN

Estructura tributaria de México

Los impuestos son las contribuciones establecidas por ley que deben pagar las personas físicas (individuos) y morales (compañías) establecidas en un país, aunque un Estado

porqué no tienen leyes especiales para éste. Sin embargo, los impuestos mexicanos que tocan el tema petrolero solamente son cinco.

⁸⁹ Asimismo, agrega que el problema es más grave en el ámbito estatal (Webb, art. cit., p. 195).

⁹⁰ De ahí la necesidad de aumentar los requisitos para informar y reportar datos en transacciones mayores, incluyendo los números de registro de contribuyentes, con el fin de saber a quién paga cada ciudadano y quién le paga. Como señala el organismo, se debe hacer un uso más intensivo de la información existente. La administración tributaria puede nutrirse de datos proporcionados a sus diversas instancias. Por ejemplo, ciertos datos del IVA y de la tenencia pueden indicar rentas no reportadas para el ISR; otros datos del ingreso de personas físicas pueden revelar propiedades que no se han indicado para el pago de impuestos sobre propiedad (*ibid.*, p. 196).

⁹¹ Entrevista con el Lic. José Miguel Domínguez, administrador local del SAT en Mérida y comisionado del *Proyecto Plataforma*, México, D.F., 7 de febrero de 2008.

también tiene ingresos no tributarios.⁹² Los impuestos se distinguen por ser directos o indirectos, de acuerdo con el objeto gravado. Los impuestos directos gravan exclusivamente al sujeto que percibe un ingreso o recibe un servicio, ya sea como persona física (individuo) o como persona moral (empresa). El indirecto es aquel impuesto cuyo costo puede ser trasladado por el sujeto pasivo formal, en quien reside el deber legal de pagar el tributo a la hacienda pública, a un sujeto distinto (el sujeto pasivo material), quien resiente el costo o incidencia del impuesto. Casi todos los impuestos al consumo son de este último tipo; aunque este tipo de impuestos se cargan al consumidor, en la práctica el vendedor es quien debe pagar al fisco, pues éste hace que en los precios de sus productos en venta se refleje el impuesto sobre el consumo. La autoridad tributaria posteriormente cobra al vendedor la parte correspondiente al impuesto.

Los principales impuestos directos que maneja el Estado mexicano son: el Impuesto Sobre la Renta (ISR); el Impuesto al Activo; el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN); y el Impuesto sobre Uso de Vehículos (conocido como "Tenencia"). Por su parte, los más importantes impuestos al consumo son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Este último concentra seis impuestos que estaban en vigor hasta 1981. El IEPS es un impuesto indirecto establecido para bienes y servicios específicos, pues grava la venta e importación de bebidas alcohólicas, cigarros y gasolina, entre otros. Al igual que el IVA, el vendedor o importador está obligado a calcularlo y pagarlo, aunque el impuesto incide en el consumidor final. La tasa aplicada es una tasa *ad valorem* (al precio neto antes del impuesto) específica para cada bien, característica que también tiene el IVA.

⁹² Otras fuentes de ingreso son los derechos, es decir, las contribuciones por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público. El Estado recibe ingresos por servicios prestados por él mismo. Otras fuentes son las aportaciones de seguridad social y las contribuciones de mejoras, cobrados a personas físicas y morales beneficiadas por las obras públicas. También hay contribuciones accesorias, como recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnizaciones.

El otro impuesto importante al consumo, el IVA, es también uno de los tributos más significativos del país. El IVA se calcula al aplicar la tasa correspondiente al total de las ventas y después acreditar contra este impuesto una cantidad equivalente al impuesto pagado a los proveedores con los que se han adquirido bienes intermedios y de capital. Su aplicación está normada por la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA). En esta Ley se contempla una tasa preferencial de 10 % para los estados fronterizos del Norte del país. También determina un régimen de 0 % a ciertos artículos, así como exenciones para bienes de primera necesidad – como alimentos y medicinas. Sin embargo, debido a esos tratamientos especiales, el IVA en México carece de la simplicidad administrativa, potencial recaudatorio y neutralidad con que normalmente se asocia a este impuesto, pues se estimula la evasión, se introducen distorsiones y disminuye el potencial de recaudación.

En general la tasa general mexicana de IVA (15 %) es menor que la de los países más desarrollados de la OCDE y está un poco por arriba de la mediana de los países de Latinoamérica. A pesar de que aparentemente las exenciones y tratamientos especiales en México son similares a los de otros países, difieren en un aspecto importante. Respecto a la tasa cero, la mayoría de los países sólo la aplican a las exportaciones; en cambio, los bienes y servicios que se gravan en México con tasa cero se gravan en otros países con una tasa preferencial. La gran cobertura del régimen de tasa cero de IVA en México es excepcional entre los países de la OCDE, aunque la aplicación de una tasa preferencial o la exención para las ventas de alimentos y medicinas es una práctica más generalizada.⁹³

⁹³ *Ibid.*, pp. 29-36. De hecho, 14 países de la OCDE aplican uno o más tipos reducidos a los bienes de primera necesidad, como alimentos, medicamentos y transporte. Irlanda, Reino Unido y Canadá someten esos bienes a tasa cero. En 7 países de la OCDE cargan tipos incrementados en los bienes de lujo. Según un analista, esto se debe a que los países de la entonces Comunidad Europea estaban más interesados en mantener la distribución de la carga tributaria lo más próxima posible a la del impuesto sobre volumen de ventas (el tributo anterior al IVA), para que no se pusiese en entredicho su aceptación (Sijbren Cnossen, “Cuestiones a considerar en la adopción de un impuesto sobre el valor añadido”, en Cedric Sandford (ed.), *Cuestiones clave sobre reforma fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1997, p. 97).

Tabla 1.2
Tasas generales de impuestos al consumo (2000)

Países OCDE		América Latina	
Japón	5.0	Panamá	5.0
Suiza	6.5	Ecuador	10.0
Corea	10.0	Guatemala	10.0
Nueva Zelanda	12.5	Paraguay	10.0
Canadá	15.0	Costaria	13.0
Luxemburgo	15.0	El Salvador	13.0
México	15.0	Venezuela	14.5
Turquía	15.0	Bolivia	14.9
Alemania	16.0	México	15.0
España	16.0	Nicaragua	15.0
Portugal	17.0	Colombia	16.0
Holanda	17.5	Chile	18.0
Reino Unido	17.5	Perú	18.0
Grecia	18.0	Brasil	20.5
Austria	20.0	Argentina	21.0
Italia	20.0	Uruguay	23.0
Francia	20.6		
Bélgica	21.0		
Irlanda	21.0		
Finlandia	22.0		
Rep. Checa	22.0		
Noruega	23.0		
Islandia	24.5		
Dinamarca	25.0		
Hungría	25.0		
Suecia	25.0		

Fuente: Samaniego (coord.), *op. cit.*, p. 43.

Una peculiaridad del régimen del IVA vigente en México es que se aplica una tasa preferencial en la frontera Norte.⁹⁴ Esta medida responde al temor de que ciertas actividades emigren a la zona fronteriza del sur de Estados Unidos, en donde el impuesto equivalente al IVA es más reducido.⁹⁵ Sin embargo, este argumento ignora el hecho de que los comerciantes del norte del país cuentan con amplios márgenes de competitividad derivados de las diferencias en los costos laborales.⁹⁶ Por otra parte, los impuestos sobre la renta son la principal fuente de ingresos fiscales en Estados Unidos, principal socio comercial de México. En Estados Unidos, además, se permiten créditos para los impuestos que se pagan fuera de su territorio. Por eso, asegura el estudio del Banco Mundial, México no tiene por qué desincentivar la inversión extranjera si aumenta su recaudación fiscal.⁹⁷

La otra gran fuente de ingresos tributarios del país es el ISR, tanto de personas físicas (ISRPF) como morales (ISRPM). Mientras que el ISRPF ha disminuido desde los años ochenta hasta su situación actual (representa alrededor de 2 % del PIB), el ISRPM se ha mantenido estable (2.5 % del PIB). El ISR (en sus dos tipos) representaba 5 % del PIB hacia 2000. Sin embargo, en los últimos años ha adquirido mayor importancia el IVA – éste correspondía a 3.2 % del PIB hacia el mismo año. Los impuestos especiales aglutinados en el IEPS (como aquellos tributos sobre la gasolina, el tabaco, el alcohol y otros bienes) también han visto crecer su importancia (en promedio constituyen 2.1 % del PIB para 1999-2000). Los impuestos por importaciones han disminuido (0.6 % del PIB para 1999-2000), lo cual es comprensible dada la tendencia mundial hacia la apertura comercial.

⁹⁴ El artículo 2 de la LIVA establece una excepción a la tasa general de 15%, porque supone que en la región fronteriza los contribuyentes nacionales enfrentan competencia extranjera por la demanda de sus productos; así, se fija una tasa de 10% para los contribuyentes residentes en dicha región del país, siempre y cuando la entrega de los bienes o la prestación de servicios se realice en dicha zona. Empero, a la enajenación de inmuebles en dicha región fronteriza se le aplica la tasa general del 15%.

⁹⁵ Elizondo, art. cit., p. 146.

⁹⁶ Sólo los comercios con una elevada intensidad de capital y bajos márgenes de operación (como las grandes tiendas de autoservicio) podrían estar en riesgo de perder actividades como consecuencia de un impuesto elevado. Véase Samaniego (coord.), *op. cit.*, p. 42.

⁹⁷ Webb, art. cit., p. 181.

Ahora bien, aunque se ha propuesto trasladar cada vez mayor peso a los impuestos al consumo, como el IVA, casi ningún país desarrollado ha emprendido la medida.⁹⁸ A pesar de los beneficios que se atribuyen a esa maniobra, los gobiernos en esos países han preferido no tomarla. Esa renuencia se debe a un razonamiento compartido incluso por el Banco Mundial: apoyarse totalmente en esos impuestos choca con el objetivo de una justa distribución de la carga fiscal, debido a la diferencia en el poder de compra de los diferentes deciles de población expresado en la relación del ingreso con el consumo.⁹⁹

El ISR es quizá el impuesto con mayor polémica a causa de su complejidad. A pesar de los cambios promovidos por el Poder Legislativo y por la administración tributaria, la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) conserva un alto grado de complejidad legal y contable. El Título IV de la LISR contempla 11 regímenes fiscales para las personas físicas; también establece la posibilidad de aplicar 8 categorías de deducciones.¹⁰⁰ Otra de las dificultades del ISR es el cálculo de la propia base imponible, pues para hacerlo es necesario especificar los ingresos acumulables, las deducciones autorizadas, la depreciación de inversiones, la amortización de pérdidas fiscales de ejercicios anteriores y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, entre otras cosas. Sin embargo, se han establecido ciertas medidas de simplificación fiscal para este impuesto, como la implantación de regímenes con facilidades.¹⁰¹

⁹⁸ Sólo Reino Unido y Nueva Zelanda (Webb, art. cit., p. 181).

⁹⁹ *Ibid.*, p. 191.

¹⁰⁰ “La LISR conserva una estructura de difícil comprensión, un alto grado de complejidad jurídica y contable, además de una variedad de regímenes especiales que dificultan al contribuyente su adecuada comprensión y cumplimiento” [Samaniego (coord.), *op. cit.*, p. 46].

¹⁰¹ En 1991 se estableció el llamado Régimen Simplificado, el cual, como su nombre indica, está destinado a las personas morales que no pueden mantener el mismo nivel de administración que las grandes empresas. En 1998 se creó el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), diseñado para la prestación de bienes y servicios únicamente al público en general, *sin que los ingresos percibidos superen los 2 millones de pesos*. Este régimen ha sufrido constantes modificaciones desde su creación en la forma de tributación. No obstante las bondades y nuevas facilidades de este régimen, hay limitaciones importantes, como el muy alto umbral de ingresos y la imposibilidad de expedir facturas con el IVA desglosado.

Hasta ahora se ha mencionado la presión tributaria total y por impuestos como indicadores de eficacia tributaria, aunque hay otros indicadores. Véase por ejemplo el gasto fiscal.¹⁰² *Gasto fiscal* es lo que el gobierno no recibe en impuestos debido a exenciones y tasas diferidas. Según la SHCP, en 2006 los gastos fiscales del IVA y del ISR sumaron 5.23 % del PIB. El gasto fiscal del IVA representó 1.94 % del PIB; 1.43 % es ocasionado por la tasa cero a determinados artículos; las exenciones representaron 0.38 %; el gasto fiscal por la tasa diferida en la zona fronteriza representó 0.13 %. Por su parte, el gasto fiscal por ISR fue de 3.29 %; el gasto fiscal del ISRPF fue de 1.97 %, mientras que el gasto fiscal del ISRPM fue de 1.32 %.¹⁰³

La administración de los tributos

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es la agencia encargada de recolectar los impuestos en México. El SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda (SHCP). Goza de autonomía técnica, de gestión y de presupuesto. Está dirigido por una Junta de Gobierno, que los controla y supervisa, y que nombra a los titulares de sus unidades administrativas. Esta Junta está integrada por el Secretario de Hacienda, dos representantes de esa Secretaría, el presidente del SAT (nombrado por el Presidente de la República) y, designados por éste, dos titulares de unidades administrativas. El SAT está compuesto por 78 unidades administrativas centrales. Posee también unidades regionales, divididas en Administraciones Locales, Aduanas y Administraciones Regionales de Evaluación. Completa el cuadro su Órgano Interno de Control (OIC) o “contraloría”.

¹⁰² Otro indicador es la productividad de un impuesto, o sea la razón entre la recaudación como porcentaje del PIB y la tasa general. Esto sirve para saber cuánto recauda cada punto de ese impuesto con respecto al PIB. Hay dos dificultades con este indicador: por una parte, se requiere conocer la base gravable del IVA como porcentaje del PIB; por otra parte, es muy sensible a la diversidad de tasas preferenciales y exenciones. Para ahorrarse los inconvenientes ocasionados por este tipo de medición, únicamente se procederá a mencionar al gasto fiscal como indicador de la eficiencia tributaria.

¹⁰³ Samaniego (coord.), *op. cit.*, pp. 45 y 74.

Hay dos categorías de empleados en el SAT: a) empleados de base, encargados de apoyo, mantenimiento y servicio; y b) funcionarios de libre designación (directivos, especialistas y técnicos).¹⁰⁴

El SAT empleaba en 2003 a 37,140 empleados; 29 % de ellos (10,828) estaban en el nivel central. Más de la mitad de esos empleados (59 %) eran de confianza. Un porcentaje reducido – apenas 23% – de esos empleados se dedicaba a actividades de fiscalización o inspección.¹⁰⁵

Esta administración tributaria cuenta con varias debilidades. La principal de ellas es su poca capacidad recaudatoria. Mientras que en Chile se recauda el 50 % del ingreso potencial por IVA, en México esa cifra apenas llega a 30 %, lo que convierte a esta parte en el sector más serio de evasión fiscal. La recaudación en los otros impuestos también es muy reducida bajo los estándares del resto de América Latina. La *carga tributaria* o *presión fiscal* de México (alrededor del 11 % del PIB) es muy similar al resto de los países latinoamericanos, aunque algunos de ellos en la práctica recaudan el doble que en el país. Las tasas de IVA e ISR son similares a las de países con un grado de desarrollo parecido al de nuestro país. De acuerdo con un cálculo, si el SAT tuviese la efectividad del servicio tributario chileno, recaudaría alrededor del 18 % del PIB (sin incluir ingresos petroleros). Por eso, más que la racionalidad legal o política que lo sustenta, para el SAT es fundamental la efectividad y la capacidad recaudatoria; lo mismo puede afirmarse con respecto al intento de reformar la estructura fiscal en su conjunto.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Aunque en 1999 se estableció un estatuto para un “Servicio Fiscal de Carrera” en el SAT, éste nunca llegó a aplicarse. Entrevista con el Lic. José Miguel Domínguez, administrador local del SAT en Mérida y comisionado del *Proyecto Plataforma*, México, D.F., 7 de febrero de 2008.

¹⁰⁵ En la mayoría de las agencias tributarias el personal de inspección y fiscalización ocupa entre 30 y 40 % del personal total (Bergman, *op. cit.*, p. 11).

¹⁰⁶ “El éxito de una reforma fiscal depende más de la capacidad de aplicación que de la racionalidad legal, económica o política que la guía. Una reforma tributaria que no esté basada especialmente en sus aspectos de implementación y ejecución tiene pocas probabilidades de generar los resultados recaudatorios y

El sistema fiscal se entiende por su historia económica, pero la falta de incentivos adecuados también ha jugado en contra de la administración tributaria. Bajos salarios e incertidumbre laboral, esta última debido a los cambios sexenales en los mandos medios, han minado las posibilidades de mantener a los mejores cuadros administrativos en el SAT.¹⁰⁷ No obstante lo anterior, también se ha señalado que el rezago recaudatorio en México tiene que ver con el sistema político. El partido dominante tenía que distribuir puestos públicos entre sus militantes, lo cual deterioró la capacidad burocrática para implementar políticas consistentes.¹⁰⁸

Otras circunstancias inciden en la administración de los impuestos. Si un sistema de pago es complejo, entonces constituye un incentivo para no cumplir; aunque la legislación fiscal tiene parte de esta responsabilidad, el sistema judicial – especialmente la acción de jueces y magistrados – contempla la interpretación de esa legislación, a veces en detrimento de los objetivos de recaudación; si no hay una coordinación adecuada entre las ramas de la agencia tributaria, puede haber duplicación de funciones; si los recursos humanos no están lo suficientemente capacitados para enfrentarse con éxito a la baja recaudación, los resultados en recolección de impuestos no serán satisfactorios.

Una administración tributaria es efectiva en la medida en que cuenta con los recursos humanos necesarios para llevar a cabo sus actividades. Un personal calificado hace posible una recaudación eficaz gracias a su conocimiento práctico, a sus atribuciones legales y a su modo de usar la información disponible. Los problemas de la administración

de eficiencia económica que se propone. Como ejemplo podemos decir que para bajar los índices de criminalidad, no basta con una reforma al código penal: hay que realizar también cambios en los aparatos de seguridad pública" (Bergman, *op. cit.*, p. 1).

¹⁰⁷ Elizondo, art. cit., p. 150.

¹⁰⁸ El sistema político mexicano inhibió el desarrollo de instituciones autónomas debido a la subordinación total de la administración tributaria a la SHCP, al poco peso del Poder Legislativo y a la estructura política, la cual no alentaba el desarrollo institucional de largo plazo. No sería extraño entonces que la administración tributaria sea débil en México. Esto no sólo impidió el desarrollo de una autoridad fiscal profesionalizada, sino que también favoreció soluciones rápidas de recaudación por encima de las tareas de equidad impositiva y fiscalización. Véase Bergman, *op. cit.*, p. 12.

tributaria en México se deben a factores como la conformación y distribución de los recursos humanos, la legislación fiscal que define sus atribuciones y sus sistemas de recolección de datos. Diversos cambios en la administración tributaria se han realizado en los últimos años para paliar estas dificultades, aunque los resultados no han sido los mejores. Sin embargo, la persistencia de los bajos niveles de recaudación permite pensar que esas acciones no se han enfrentado a algunas de las principales dificultades en la administración tributaria en México, tales como el débil esfuerzo de vigilancia fiscal, la falta de capacitación de muchos de sus recursos humanos y los fallos en el uso y unificación de la información disponible. La poca efectividad en la recaudación fiscal no hace más que estimular a los evasores e incrementar los costos de recolectar impuestos.

LA TEORÍA DE LA REFORMA FISCAL

1. Dos puntos de vista de la fiscalidad

Aunque no se reconoce de manera explícita, normalmente se emplean dos puntos de vista en torno a la orientación que debe tener un sistema fiscal. El primero es un *punto de vista de la eficiencia*, en tanto que el otro puede ser visto como un *punto de vista de la equidad*. La teoría fiscal en su conjunto postula principios de tributación que son ampliamente compartidos.¹⁰⁹ Entre esos principios destacan la legalidad (precisión y coherencia de la

¹⁰⁹ En los primeros cursos de microeconomía se aprende que los impuestos provocan distorsiones en la oferta y demanda en un mercado. Un impuesto tiene un “efecto renta”, consistente en la pérdida de poder adquisitivo del contribuyente, y un “efecto sustitución”, consistente en los cambios en sus preferencias de consumo; al aplicarse el impuesto, un productor en un mercado vende una menor cantidad que la que habría vendido si el impuesto no se hubiese aplicado, mientras que el comprador consume una cantidad menor que la que habría obtenido en ausencia del tributo. En esto consiste la “pérdida de eficiencia” asociada a los impuestos. Como el efecto renta no es más que la transferencia de dinero del ciudadano al estado, el efecto sustitución se vuelve importante; mientras más alto sea éste, mayor será la pérdida de eficiencia. Además, se produce un “exceso de carga fiscal” cuando se generan costos para el contribuyente aun sin beneficio evidente para el Estado. No obstante, también se aprende en microeconomía que es necesario que el Estado intervenga económicamente para mitigar algunos defectos del mercado, como las “externalidades” (efectos sobre terceros) y la falta de provisión de bienes públicos. Para que el Estado pueda intervenir, necesita contar con

legislación fiscal para evitar cualquier arbitrariedad); la eficiencia (máxima recaudación con el mínimo costo administrativo); la equidad en la distribución de la carga tributaria; y la aplicación de la carga impositiva de acuerdo con las posibilidades de pago del contribuyente. En un segundo plano se discuten también los objetivos estratégicos de la política fiscal: distribución o redistribución de la riqueza; estabilización y crecimiento; y la incidencia final de los impuestos, es decir, su aplicación final. En esto no suele haber demasiada discusión. La diferencia básica entre los dos puntos de vista mencionados se da en un campo específico: el carácter progresivo o regresivo de los cambios que postulan.

Un impuesto o sistema fiscal es *progresivo* en la medida en que grava más a los sujetos conforme aumenta el ingreso o la riqueza. En cambio, un impuesto o sistema fiscal es *regresivo* si la carga impositiva es mayor conforme decrece la riqueza o el ingreso. Estas características se miden con base en la tasa impositiva promedio, o sea la proporción de impuestos pagados dado el ingreso. Si la tasa aumenta con un aumento del ingreso, el sistema es progresivo; si aquélla disminuye, entonces el sistema es regresivo.¹¹⁰ Esta diferencia entre sistemas fiscales progresivos y regresivos se acompaña de diferencias en la prioridad de los objetivos perseguidos por el gobierno. En esta dimensión surge otra diferencia importante entre los dos puntos de vista. El pensamiento de la eficiencia involucra dos aspectos, uno administrativo y otro económico. En el primer aspecto, la tributación es eficiente para la administración pública si privilegia gravar los impuestos más fáciles de recaudar: los indirectos. Estos impuestos suelen ser regresivos porque en su

recursos propios, lo cual explica la necesidad de impuestos. Sobre estos temas, conviene consultar Simon James y Christopher Nobes, *The Economics of Taxation*, Londres, Prentice Hall, 1996, caps. 2 y 3.

¹¹⁰ No se pueden medir estas dos características mediante el empleo de la tasa impositiva marginal (el cambio registrado en los impuestos pagados con respecto al ingreso), porque ésta puede permanecer constante aun con cambios en las tasas impositivas promedio. Tampoco hay que confundirse con la otra distinción de un sistema fiscal: su *proporcionalidad*. Ésta se refiere a la situación en que la proporción de impuestos pagados de acuerdo con el ingreso permanece constante independientemente del nivel de ingreso. Por lo tanto, hablar de un sistema fiscal proporcional no es exactamente lo mismo que hablar de un sistema progresivo o regresivo. Harvey S. Rosen, *Public Finance*, Singapur, McGraw-Hill International, 2005 (7ª ed.), pp. 276-277.

recolección no se toma en cuenta el nivel de ingreso de los consumidores ni tampoco su necesidad relativa. En el segundo aspecto, el sistema fiscal es eficiente para la economía si favorece a determinados agentes económicos y si interfiere poco en la toma de decisiones; esto se logra con una mínima carga impositiva a las empresas. El punto de vista de la equidad, por su parte, toma en cuenta asuntos de justicia impositiva (tributación dependiente de posibilidades de pago) y el mayor beneficio a la parte de la demanda económica (los consumidores). Su prioridad suele ser también la distribución y redistribución de la riqueza y el combate a la desigualdad económica. De ahí que este enfoque favorezca soluciones de tipo progresivo.

El tratamiento que cada punto de vista da al tema fiscal no es antitético frente al otro, pues se comparten algunos objetivos e instrumentos; de hecho, varios estudiosos del tema fiscal adoptan argumentos de los dos enfoques para tratar diversos aspectos. Quienes postulan argumentos de equidad no suelen eliminar la búsqueda de eficiencia como algo deseable. Quienes promueven la equidad también se preocupan por minimizar las ineficiencias. Del mismo modo, el objetivo de quienes promueven la eficiencia no es dejar en peores condiciones a los sectores sociales vulnerables. Eso permite entender por qué quienes defienden la eficiencia fiscal a menudo proponen medidas mitigantes de sus efectos secundarios, como “impuestos negativos” (subvenciones) a los sectores pobres o un umbral alto del mínimo exento.¹¹¹ En última instancia, los incentivos a las empresas constituyen su preocupación fundamental para este punto de vista.

2. La escuela de la eficiencia y las reformas estructurales

¹¹¹ Kevin A. Hassett, *Tax Policy and Investment*, Washington, The American Enterprise Institute, 1999.

Ahora bien, el único enfoque que puede proclamarse exitoso en la formación de una escuela de pensamiento fiscal es el de la eficiencia. La inquietud por la minimización de los efectos que distorsionan las decisiones de los agentes económicos es una de las causas del predominio de la eficiencia en el pensamiento fiscal contemporáneo. Este predominio permite hablar en la actualidad de una escuela del pensamiento fiscal, la *escuela de la eficiencia impositiva* – también llamada *escuela de la tributación óptima*.¹¹² El predominio de la eficiencia como preocupación central es apreciable no sólo en la contribución de los principales teóricos de la tributación como contrapeso a los postulados de tipo keynesiano, sino también en la enorme cantidad de publicaciones que han aparecido hasta el momento para tratar los temas fiscales bajo esta perspectiva.¹¹³

Otro factor que ha operado a favor del punto de vista de la eficiencia ha sido su estrecha relación con las llamadas *políticas de reformas estructurales*. Estas políticas han retomado la inquietud por la disminución de las distorsiones en las decisiones económicas. La tendencia en las reformas estructurales ha consistido en favorecer a ciertos agentes económicos. El discurso de la mayor eficiencia ha contado con el respaldo de los principales organismos financieros internacionales encargados de promover esas reformas. Los temas fundamentales de la reforma fiscal en el ámbito de las reformas estructurales han sido la presión fiscal, la eficiencia recaudatoria y las formas de equidad. Casi todas las medidas adoptadas con este enfoque sugieren un interés en esos campos, aunque se han tomado otras como la lucha contra la evasión. El discurso de la reforma fiscal ha apuntado

¹¹² Michael J. Boskin, “Introduction: Taxation and the Role of Government in the Economy”, en Boskin (ed.), *Federal Tax Reform: Myths and Realities*, San Francisco, CA, Institute for Contemporary Studies, 1978, pp. 17-19.

¹¹³ Consúltase Michael P. Devereux (ed.), *The Economics of Tax Policy*, Somerset, Oxford University Press, 1996, especialmente la introducción y el capítulo de Christopher Heady, “Optimal Taxation as a guide to Tax Policy”, pp. 23-54.

hacia la liberalización, aunque sin olvidarse – al menos en el discurso – de la redistribución.¹¹⁴

Normalmente se asocia el concepto de reformas estructurales a sus manifestaciones más notorias: estabilización, liberalización, desregulación y privatización. Otro de los ámbitos relevantes de las reformas estructurales es el sector público, manifestado en la reglamentación económica, el suministro de infraestructuras de base para facilitar la competitividad, el suministro de servicios públicos y la redistribución de la riqueza. Los objetivos seguidos por las reformas estructurales en relación al sector público han tenido que ver con la reducción de su tamaño en relación al PIB y con el incremento de su eficiencia. Mientras una parte de esa política se ocupa de la estructura de los gastos públicos, la otra parte tiene que ver con los ingresos. Dentro de este campo, las reformas fiscales deben incentivar no sólo la recaudación, sino también el ahorro y la competitividad. Por ese motivo, muchos de los cambios en la tributación forman parte de la categoría de reformas estructurales cuando se buscan esos propósitos.¹¹⁵ El primer objetivo inmediato es reducir las distorsiones provocadas por la fiscalidad sobre el comportamiento de los agentes económicos. El segundo objetivo es la contención de la presión fiscal para mitigar sus

¹¹⁴ La reforma fiscal con el punto de vista de la eficiencia puede entenderse como una de las llamadas reformas estructurales. Éstas se ocupan del mejoramiento de las condiciones de la estructura económica de un país, sobre todo en el nivel agregado; en otras palabras, estas reformas están destinadas a cambios macroeconómicos en los niveles de oferta y demanda agregadas. Estas reformas comenzaron a aplicarse a partir de la primera mitad de la década de los ochenta del siglo XX en países tanto desarrollados como en desarrollo. Los objetivos de estas políticas son aumentar los niveles de actividad y crecimiento potenciales de la economía; variar el comportamiento de los agentes económicos en respuesta a los cambios en los incentivos; mantener y mejorar las infraestructuras; mejorar la eficiencia en la asignación de recursos; fortalecer la competitividad económica; y lograr un marco legal, fiscal y social satisfactorio para el funcionamiento de los mercados. Para una descripción detallada de los objetivos y herramientas de las reformas estructurales, véase José Alberto Parejo Gámir *et al.*, *La política económica de las reformas estructurales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1995, pp. 48-49. Este volumen resume las ideas más importantes de las reformas estructurales y ofrece también una extensa bibliografía sobre el tema, tanto de expertos como de organismos internacionales.

¹¹⁵ En el contexto de una reforma estructural, la fiscalidad debe asegurar un entorno macroeconómico estable mediante la incidencia presupuestaria del gobierno; influir sobre la asignación de los recursos a partir de sus efectos sobre la producción, el ahorro y el consumo; y modificar el reparto de la renta y la riqueza (*ibid.*, pp. 243-244).

efectos negativos, como la reducción de la capacidad adquisitiva, el debilitamiento de los incentivos económicos, el exceso de cargas administrativas y la resistencia al pago de impuestos. Otro objetivo es la búsqueda de equidad; ésta puede ser vertical (elevación de los niveles impositivos con el aumento de la capacidad de pago de los contribuyentes) u horizontal (trato similar a los agentes económicos en circunstancias iguales).¹¹⁶

En el enfoque de las reformas estructurales se reconoce que las medidas por aplicar con respecto a la tributación de la renta deben perseguir una mayor neutralidad impositiva, es decir, reducir su papel de contribuir a la mejora en la distribución de la renta. Las medidas correspondientes son la reducción (pero no eliminación) del carácter progresivo del ISR mediante la reducción de los tipos marginales más elevados; la limitación del número de tramos impositivos; la minimización de las ventajas fiscales, como exenciones y deducciones; y la igualdad de trato entre los diferentes tipos de obtención de renta (trabajo, capital y otras actividades).¹¹⁷ Por otra parte, se defiende un cambio en la estructura fiscal consistente en un mayor peso de los impuestos al consumo. Entre sus ventajas se señalan la menor probabilidad de fraude, la menor generación de distorsiones económicas y la mayor flexibilidad entre los agentes económicos ante los cambios en los tipos impositivos (las tasas tributarias). Los inconvenientes, en cambio, son el potencial inflacionista, el carácter regresivo y la falta de estabilización automática. Así, los principios fiscales más importantes del enfoque de reforma estructural son los siguientes:

- Rechazo (aunque no eliminación) de un fuerte carácter progresivo.

¹¹⁶ Una reforma fiscal produce efectos diversos. Los efectos más mencionados se refieren a los incentivos al ahorro y la inversión ante los cambios en el gravamen a la renta. Otro efecto es sobre la balanza de pagos ocasionado por cambios en la tributación del consumo. También se reconoce que se pueden producir tensiones inflacionistas ante el gravamen generalizado al consumo (*ibid.*, p. 249).

¹¹⁷ En los países de la OCDE, por ejemplo, el número medio de tramos del ISRP se ha reducido de 14 en los años noventa a sólo 5 en el año 2000. En los países de este organismo también se ha apreciado una disminución de la importancia de la tributación directa y un incremento a favor de la tributación indirecta. Consultar Fernando Díaz Yubero, *Aspectos más destacados de las administraciones tributarias avanzadas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2003, Documento 14/03, pp. 8-10.

- Mayor peso de la imposición indirecta.
- Introducción de normas fiscales que favorezcan el ahorro y la inversión, por ejemplo, la armonización de los tipos impositivos aplicados a las sociedades y las personas físicas, con el fin de evitar doble tributación.
- Diversificación de las fuentes fiscales (“ampliación de la base impositiva”).
- Adaptación a las capacidades administrativas y de cumplimiento; esto se refiere a una aplicación gradual de las reformas, con periodos transitorios suficientes para ir ganando experiencia de modo paulatino.

Como ocurre con el resto de las reformas estructurales, hay polémica en torno a los objetivos que debe seguir una reforma fiscal. Su éxito depende de la aceptación social. El enfoque de las reformas estructurales reconoce que los cambios fiscales traen consigo enormes dificultades de aprobación. Junto con la dificultad intrínseca de llevar a la práctica tal reforma (sobre todo con la estructura de la imposición), hay que sumar la resistencia de los ciudadanos y las restricciones políticas debido a las consecuencias electorales. Para dar por lo menos cierta certidumbre a la reforma fiscal, se deben clarificar los objetivos perseguidos (eficiencia y/o equidad), sus efectos micro y macroeconómicos y las dificultades para ponerla en práctica.¹¹⁸ Las políticas de reforma estructural suelen ser duras para grupos específicos, pues exigen sacrificios (“costos de transición”) a corto plazo para obtener beneficios en el largo plazo; sin embargo, aunque pueden ser benéficas a largo plazo, en el corto plazo estas reformas sí ejercen influencia sobre los agentes económicos – compradores y vendedores, ahorradores e inversores, empresarios y trabajadores. Ahora bien, en una economía en expansión el cambio estructural provoca fricciones relativamente pequeñas; por el contrario, el proceso de adaptación origina situaciones más difíciles en una

¹¹⁸ Parejo Gámir *et al.*, *op. cit.*, p. 250-251.

economía estancada, por lo que se requiere de buen respaldo social para emprender esos cambios. Esas políticas no se justifican sólo por eficacia económica, sino que exigen argumentos convincentes que permitan a las autoridades asegurar apoyo en la opinión pública.¹¹⁹

En resumen, a pesar de sus críticas, esa inquietud por minimizar distorsiones en las decisiones económicas – preconizada en las reformas estructurales – ha operado a favor del punto de vista de la eficiencia. La vinculación con la teoría de las reformas estructurales ha beneficiado al enfoque de la tributación óptima.

3. Dos escuelas de la reforma fiscal

La escuela de la tributación óptima o de la eficiencia tiene una capacidad explicativa conveniente para tratar el tema de la estructura fiscal. Como se puede colegir a partir de los párrafos precedentes, esta escuela se ocupa preponderantemente de la influencia impositiva sobre los incentivos económicos a la inversión, el ahorro, el trabajo y el riesgo. Esta escuela también señala la importancia de eliminar los privilegios fiscales para optimizar la actividad impositiva. Sin embargo, esta escuela no está exenta de críticas tanto sobre lo que establece como sobre lo que no dice.¹²⁰

Una de las “partes fuertes” de la escuela de la eficiencia, la relación con los incentivos, es discutible. La escuela de la eficiencia postula el deseo de conseguir sistemas fiscales neutrales y con efectos mínimos sobre las decisiones económicas; así, la reducción

¹¹⁹ Por eso, a pesar de los resultados observados por su aplicación en los países en desarrollo, la promoción de la eficacia económica, al menos en el discurso, no debe soslayar la equidad (*ibid.*, pp. 57-60).

¹²⁰ Además de las críticas que se verán, otra crítica que puede hacerse a la escuela de la tributación óptima radica en su carga valorativa implícita: al haber dos puntos de vista sobre fiscalidad, esta escuela relega a la equidad y toma partido por la eficiencia. Como señalan James y Nobes, la discusión de la fiscalidad debe contemplar un balance entre la eficiencia y los incentivos, por un lado, y la equidad y justicia, por el otro (*op. cit.*, p. 71).

de tipos impositivos estimularía, según esta escuela, la oferta de trabajo y la inversión.¹²¹

Sin embargo, se ha demostrado que no existen efectos claros y evidentes de la relación de la estructura fiscal, específicamente la tributación de la renta, con los incentivos al trabajo.¹²² Lo mismo puede decirse en relación a la reducción de tipos impositivos para favorecer la recaudación tributaria, tesis a la que se han adherido las autoridades mexicanas.¹²³ La evidencia al respecto tampoco puede considerarse muy sólida.¹²⁴ Otro punto que puede ser discutible tiene que ver con la preferencia por los impuestos indirectos. A pesar de los postulados de la escuela de la eficiencia sobre la necesidad de aumentar la carga fiscal en este tipo de impuestos, en la práctica los países desarrollados no solo gravan en mayor medida la renta sobre el consumo todavía, sino que persiste en ellos la diferenciación de tasas, sobre todo en el caso del IVA.¹²⁵ Cabe destacar que, aunque los efectos regresivos de la aplicación del IVA han justificado la fijación de regímenes especiales, en la actualidad se afirma que es posible ampliar la base tributaria si algunas exenciones y deducciones (gastos fiscales) se eliminan.¹²⁶ Finalmente, la capacidad explicativa de esta escuela se ve limitada al no considerar la situación previa de un país en el caso de una reforma fiscal. Las recomendaciones de esta escuela pueden brindar

¹²¹ Esto se basa en la diferencia entre el efecto sustitución y el efecto renta en los trabajadores, por un lado, y en la estructura de oferta y demanda resultante tras un cambio en un impuesto para los productores, por el otro. Otro principio considerado importante es el modelo de la Curva de Laffer, que predice una mayor recaudación fiscal ante una disminución en las tasas. Para una explicación detallada de estos principios (salvo la Curva de Laffer), véase James y Nobes, *op. cit.*, capítulo IV.

¹²² *Ibid.*, p. 63; y Chuck Brown y Cedric Sandford, “Reforma fiscal e incentivos: un estudio práctico del Reino Unido”, en Cedric Sandford (ed.), *Cuestiones clave sobre reforma fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1997, pp. 213-231.

¹²³ NOTIMEX, “Baja de ISR hace cumplir con fisco”, *Diario Monitor*, México, 31 de octubre de 2005.

¹²⁴ Brown y Sandford, art. cit., pp. 226 ss. Como señalan los autores, el principio de la curva de Dupuit-Laffer, que establece la reducción de los tipos impositivos para mejorar la recaudación, debe ser visto más bien como un modelo y no como una recomendación de política pública.

¹²⁵ Para el caso de la OCDE, véase ANEXO II, tablas 1 y 3.

¹²⁶ Sobre la necesidad de exenciones para mitigar efectos regresivos, consultar Lent *et al.*, *The Value-Added Tax in Developing Countries*, Washington, International Monetary Fund (IMF), 1972, pp. 27 ss.

resultados diferentes, por ejemplo, si las condiciones iniciales son de mucha desigualdad social.¹²⁷

Por otra parte, si bien ha predominado en el tema de la reforma fiscal la escuela de la tributación óptima, su capacidad explicativa se circunscribe a los cambios en las tasas impositivas. Aunque esos cambios son fundamentales para lograr una reforma fiscal, no se pueden ignorar otros elementos. La experiencia internacional (sobre todo en países en desarrollo) ha mostrado que los cambios en la estructura de los impuestos han sido insuficientes para mejorar las condiciones de tributación. Esto ha llevado a algunos estudiosos de los temas fiscales a postular la necesidad de considerar el factor administrativo como esencial en una reforma fiscal. De esa necesidad ha surgido una segunda escuela de la reforma fiscal, la que se puede denominar *escuela de la administración tributaria*.¹²⁸

La escuela de la eficiencia ha dominado en las últimas décadas casi todo el pensamiento sobre reformas fiscales; sin embargo, aunque la mayoría de sus postulados han sido aplicados lo mismo en países desarrollados que en países en desarrollo, para estos últimos los resultados no han sido del todo satisfactorios en aumentar la carga fiscal.¹²⁹ Esta observación llevó a algunos estudiosos de la reforma fiscal, tanto en el ámbito académico como en organismos internacionales, a retomar algunos aportes de la literatura sobre el diseño de políticas públicas, especialmente lo relacionado con las etapas de la implementación y con el manejo del personal, para explicar ese fenómeno. De ahí surgió la

¹²⁷ James y Nobes, *op. cit.*, p. 78.

¹²⁸ Para una revisión de los postulados, exponentes y escritos de esta escuela, véase Richard M. Bird, "The Administrative Dimension of Tax Reform in Developing Countries", en Malcolm Gillis (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, Durham, Duke University Press, 1989, pp. 315-346. Una exposición más detallada de algunas propuestas de esta escuela puede hallarse en Richard M. Bird y Milka Casanegra de Jantscher (eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Washington, IMF, 1992.

¹²⁹ Arindman Das-Gupta y Dilip Mookerjee, *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement. An Analysis of Developing Country Experience*, Delhi, Oxford University Press, 1998, pp. 18-23.

escuela de la administración fiscal como un enfoque más apropiado para el contexto de los países en desarrollo, al considerar que estos países se distinguen de los países desarrollados por las capacidades diferentes de sus agencias tributarias. Esta escuela parte del postulado de que la administración tributaria determina la política tributaria.¹³⁰

Dado que este enfoque es más aplicable a los países en desarrollo que enfrentan problemas en la calidad de sus agencias fiscales, es recomendable analizar la reforma fiscal mexicana mediante esta escuela también. Empero, como se ha visto en las páginas precedentes, casi toda la literatura sobre reforma fiscal en México ha tenido como base el cambio en la estructura fiscal, con el rescate de casi todos los postulados de la escuela de la eficiencia. A pesar de ello, en los últimos años ha habido estudios en los que se trata el tema administrativo, en los cuales se indica cómo el cambio en las tasas impositivas no implica por sí mismo una mayor recaudación. En 1995, por ejemplo, el IVA aumentó su tasa de 10 a 15 % en México. No obstante, esto no provocó un incremento significativo en la recaudación de ese impuesto en los años posteriores, lo cual muestra que las modificaciones en tasas no necesariamente llevan a incrementos satisfactorios en los ingresos gubernamentales.¹³¹ Para esta escuela, cualquier cambio en la estructura fiscal resulta fútil sin una administración eficaz.

En el terreno teórico, esa escuela no contradice directamente los postulados fiscales de la escuela de la eficiencia, sino que advierte sobre la necesidad de contemplar el factor administrativo en las discusiones sobre la reforma fiscal. Esto resulta especialmente importante para la evasión fiscal. Los contribuyentes cumplen con sus obligaciones fiscales

¹³⁰ De acuerdo con Milka Casanegra, “*tax administration is tax policy*” (Bird, art. cit., p. 315).

¹³¹ Ni siquiera en 1999 el IVA como porcentaje del PIB llegó a los niveles de 1990. Con un PIB muy similar en 1994 y 1996, la recaudación de este impuesto fue reducida, a pesar del incremento en el impuesto (Bergman, *op. cit.*, pp. 8-9). Revítese también ANEXO III, tabla 2.

en función de su percepción de ser detectados y castigados. Las tentaciones a evadir aumentan si la agencia fiscal no es capaz de detectar y sancionar los ilícitos impositivos.¹³²

Dado que la preocupación principal de esta escuela tiene que ver con el mejoramiento de la administración tributaria, muchas de las medidas utilizadas para la modernización administrativa son consideradas. Sin embargo, sería erróneo pensar que esta escuela sólo se ocupa de la modernización, sin tomar en cuenta cambios en los recursos humanos. Así, la reforma de la administración fiscal no debe quedar en mejoras en los sistemas informáticos o en el uso dado a los datos recolectados. Para conseguir y mantener a los mejores recursos humanos es necesario que los empleados de la agencia tributaria cuenten con la posibilidad de hacer una carrera en la agencia, es decir, asegurar en cierta medida su permanencia.¹³³ Por otra parte, aunque en la actualidad se reconoce la pertinencia de los modelos de “auto-liquidación” por parte del contribuyente (*self-assessment*), no se ha dejado de lado la necesidad de aplicar inspecciones fiscales para contrarrestar las posibilidades de evasión y elusión. De la misma manera, aunque las agencias tributarias se orientan cada vez más a facilitar labores a los contribuyentes, también se reconoce que esto no significa detener los esfuerzos de lucha contra el fraude fiscal.¹³⁴

¹³² Marcelo Bergman, *Compliance with Norms: The case of Tax Compliance in Latin America*, México, CIDE, 2002 (folleto); Genaro Aguilar Gutiérrez *et al.*, “Una ‘nueva reforma fiscal’ en México”, *Momento Económico* 128 (2003), pp. 34-35; y James y Nobes, *op. cit.*, pp. 99-103. El texto de Bergman ofrece un interesante estudio sobre la relación entre legitimidad y costos de cumplimiento de la ley. Bergman concluye que, aunque hay varios mecanismos para favorecer el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el estricto cumplimiento de la ley es crucial. James y Nobes, por su parte, indican que para combatir la elusión no basta con seguir la ley al pie de la letra, sino que es necesario respetar su “espíritu”, es decir, sus intenciones.

¹³³ Por eso, “un paso fundamental para mejorar el sistema fiscal mexicano consiste en impulsar la implantación de un servicio fiscal de carrera”, en el que la permanencia y el ascenso de empleados especializados se guíe por criterios profesionales, “distintos a los que en la actualidad están en el SAT”. Entrevista con el Lic. José Miguel Domínguez, administrador local del SAT en Mérida y comisionado del *Proyecto Plataforma*, México, D.F., 7 de febrero de 2008.

¹³⁴ Díaz Yubero, *op. cit.*; y Luis Corral Guerrero, *Inspección tributaria*, Madrid, Universidad Complutense – Escuela Universitaria de Ciencias Empresariales, 1993 (documento de trabajo).

Por último, si bien la escuela de la administración fiscal se aboca al estudio de los hechos que en la práctica condicionan la aplicación de la norma fiscal, esto no significa que ignore la importancia del aparato judicial. Por el contrario, en su tratamiento al tema de la reforma fiscal hay un afán por alcanzar la justicia fiscal mediante la reestructuración de los tribunales económico-administrativos para apoyar las tareas de recaudación.¹³⁵

4. El concepto amplio de reforma fiscal

¿Cuándo se puede hablar realmente de *reforma fiscal*? ¿Qué se debe entender por este concepto? Como se ha visto a partir del estudio de las dos escuelas mencionadas, hablar de *reforma fiscal* implica mucho más que hablar de cambios en las tasas impositivas o en las leyes fiscales. El legislador y el administrador deben tomar en cuenta varias cosas además de las tasas impositivas. Los elementos del concepto amplio de reforma fiscal están influidos por la polémica entre los puntos de vista de la eficiencia y de la equidad. En su discusión se tiene que prestar atención a una interrogante: ¿quiénes se benefician con la estructura fiscal y quiénes soportan la mayor carga impositiva? Hablar de reforma fiscal implica, además de la modificación de las tasas impositivas, examinar la base gravable y el potencial recaudatorio de los diversos impuestos. También es necesario, al examinar los impuestos existentes, considerar las diferentes prebendas impositivas con que cuenta la estructura fiscal, como exenciones, deducciones y tipos de umbrales, entre otros aspectos. Además, al examinar cada impuesto también se requiere analizar la pertinencia de tasas diferenciadas y de tipos mínimos.

¹³⁵ Bergman, *op. cit.*

Otro aspecto de toda reforma fiscal amplia es el análisis de las variables que más inciden en la capacidad recaudatoria en un país: los tipos o tasas impositivas (con su influencia en incentivos o en otros efectos fiscales), la eficacia de las tareas de fiscalización, la simplicidad administrativa, el grado de aceptación social y la efectividad de las sanciones por conductas ilícitas. Muy relacionado con esto se halla el estudio de los factores que potencian el cumplimiento fiscal, como la educación y cultura cívicas, la relación de la presión fiscal frente a las condiciones de equidad social de un país y la certeza legal de su sistema judicial. Estrechamente ligado a lo anterior se encuentra el tema de la evasión y elusión y de las medidas institucionales para enfrentarse a esos inconvenientes. Si bien la capacidad de la agencia tributaria para averiguar las bases imponibles auténticas y para castigar la evasión es esencial, la legislación fiscal y la aplicación de las normas fiscales pueden operar a favor o en contra de esa capacidad.

Un primer elemento tiene que ver con el papel de la tributación indirecta en la estructura fiscal. Hay polémica en torno al papel que deben tener los impuestos indirectos en un sistema fiscal. La polémica estriba en decidir si se debe gravar más el ingreso o el gasto. El consumo es muy inelástico en su demanda. Esto quiere decir que un individuo está menos dispuesto a hacer sacrificios en su patrón de consumo ante variaciones en el precio del bien que desea comprar. Ésta es una de las principales razones por las que se defiende la tributación indirecta. El impuesto indirecto percibido como más exitoso es el IVA, por ser un gravamen que cubre más que los impuestos a las ventas. Introducido en Francia en 1954 y adoptado posteriormente por la Comunidad Europea en 1967, el IVA ha sufrido diversas transformaciones desde su entrada. Al principio este impuesto poseía varias tasas; ahora casi todos estos impuestos no cubren mas que una o dos tasas. Con el fin de minimizar sus efectos regresivos, se han ido estableciendo exenciones a ciertos

productos.¹³⁶ También existe polémica acerca de la fijación de una tributación directa satisfactoria, debido ante todo a su influencia sobre los incentivos económicos.

Otro tema que se suele incluir en las discusiones de reforma fiscal es el de la informalidad – recuérdese que el informal es el sector en el cual ciertos tipos de ingreso no están regulados institucionalmente, que no está sujeto a monitoreo por parte del Estado y que no se incluye en los cálculos del PIB.¹³⁷ Comúnmente los estudios sobre reforma fiscal tocan el tema de la informalidad al destacar la necesidad de mayores esfuerzos para luchar contra la evasión fiscal, por una parte, y para aumentar la cobertura impositiva en el sector privado mediante la incorporación de más individuos al ámbito formal, por otra parte. El relativamente escaso tratamiento al tema de la informalidad se relaciona con la baja recaudación potencial asociada a este fenómeno, dada la naturaleza de subsistencia de la mayoría de las actividades de la economía informal. No obstante, el tema de la informalidad cobra importancia a partir de algunos análisis en que se destacaba la relación entre este fenómeno y los incentivos para el cumplimiento tributario. Otros estudios ubican a la economía informal como parte del grupo de los “difíciles de gravar” (*hard-to-tax* o *HTT*). En ese grupo está no sólo el comercio al menudeo, sino también actividades empresariales que no llevan una adecuada contabilidad e incluso aquellas que operan al margen de la ley.¹³⁸ Como se verá en el capítulo siguiente, este tema estuvo presente en las discusiones de la reforma fiscal en el gobierno de Vicente Fox, esgrimido sobre todo por el

¹³⁶ Para notar la evolución seguida por el IVA y hacer una comparación con la situación actual, véase George E. Lent *et al.*, *op. cit.*

¹³⁷ No es lo mismo que “economía subterránea”, concepto utilizado para clasificar a las actividades de lavado de dinero; tampoco es lo mismo que “mercado negro”, que designa al comercio de mercancía ilegal.

¹³⁸ Acerca de la tributación aproximada, un método para gravar actividades con poca información contable, véase Vito Tanzi y Milka Casanegra de Jantscher, *Presumptive Income Taxation: Administrative, Efficiency, and Equity Aspects*, Washington, IMF, 1987 (Working Paper WP/87/54). Para ver el tema de la tributación de los sectores difíciles de gravar, consúltese James Alm *et al.* (eds.), *Taxing the Hard-to-Tax*, Londres, Elsevier, 2004 (Contributions to Economic Analysis 268).

sector empresarial. Sin embargo, las expectativas de recaudación de este sector en México eran reducidas.¹³⁹

Así pues, en la construcción de un *concepto amplio de reforma fiscal* se debe tener en cuenta en primer lugar la existencia de dos puntos de vista, uno de eficiencia y otro de equidad, para definir los objetivos de política pública perseguidos. Por el lado de las recomendaciones de acciones específicas, el debate técnico de una reforma fiscal debe considerar tanto las enseñanzas de la escuela de la tributación óptima como las lecciones de la escuela de la administración tributaria.

Lo anterior debe servir como el soporte teórico y técnico que permitirá analizar dos categorías de elementos: los de la administración fiscal y los de la estructura fiscal. Bajo la primera categoría estarán no sólo los temas de manejo de recursos humanos (contratación, capacitación, incentivos laborales, evaluación), sino también aquellos relacionados con el aumento de la eficacia tributaria; ésta debe ser una tarea primordial, dada la necesidad de combatir la baja tributación en escenarios difíciles, presentes no sólo en la economía informal. Bajo la segunda categoría estarán las clases de impuestos – existentes y deseables –, los tipos impositivos óptimos, las medidas de corrección de distorsiones y los incentivos que ofrecerán. Muy relacionado con esto se encontrará la discusión sobre los gastos fiscales, por un lado, y sobre el uso de los ingresos tributarios. A propósito de este último aspecto, por ejemplo, conviene considerar la instauración de impuestos dirigidos

¹³⁹ Como reconoció el entonces Subsecretario de Ingresos de la SHCP, Tomás Ruiz, aunque era pertinente el reclamo de gravar las actividades de la economía informal por razones de equidad tributaria, esas actividades no pueden compararse a las de la economía formal, debido al bajo nivel de ingresos de esas actividades, por lo que sería preferible la supresión de gastos fiscales. Según este funcionario, el potencial recaudatorio del sector informal susceptible de ser gravado es nulo: la máxima recaudación indirecta sería de 0.181 % del PIB, mientras que el costo de incorporar este sector a la tributación sería de 0.038 % del PIB. Ver Tomás Ruiz González, “Economía informal y recaudación tributaria”, *El economista mexicano*, 1999, no. 2, pp. 163-165.

(*earmarked taxes*), es decir, establecer por ley que los ingresos obtenidos por cierto tipo de impuestos sirvan para financiar la provisión de bienes o servicios específicos.

Por último, no se deberá soslayar la importancia de temas transversales, como modificaciones a la estructura legal y la cuestión del federalismo fiscal. El sistema legal en su conjunto (las leyes y los encargados de aplicarlas) determina las atribuciones y el alcance de la administración fiscal. El federalismo fiscal supone definir no sólo los mejores instrumentos administrativos (controles, división de funciones, transferencias financieras), sino también los objetivos del sistema federal en relación al sistema fiscal (eficiencia, eficacia, distribución, descentralización).¹⁴⁰

Todos los elementos arriba mencionados corresponden a un concepto amplio de reforma fiscal. Sin embargo, no siempre se presenta un análisis de todos ellos en la discusión de una reforma de ese tipo, por varias razones. La causa principal es la diferencia en las necesidades y condiciones iniciales del país en donde se quiere reformar el sistema fiscal. Aquellos países con una burocracia altamente profesionalizada (normalmente países desarrollados) suelen optar por medidas de modernización en los sistemas informáticos y en la actualización de las bases de datos. Estos países también pueden instaurar con mayor facilidad modificaciones en la estructura fiscal siguiendo los lineamientos de la tributación óptima. Empero, las necesidades en los países en desarrollo suelen ser más apremiantes en el ámbito administrativo.¹⁴¹ Por ello, en muchas ocasiones estos países necesitan incorporar muchos de los elementos antes mencionados. Ante tal variedad de medidas, su aplicación puede tener muchas dificultades, incluso cuando ésta es por etapas.

¹⁴⁰ Para una discusión detallada sobre este tema, véase Richard M. Bird, *Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1978 (WB Staff Working Paper 304). A pesar de su antigüedad, los elementos analíticos de ese texto son relevantes.

¹⁴¹ Bird, art. cit.

El concepto que se ha explicado en las páginas precedentes tiene como finalidad ofrecer un modelo de todo lo que se debe considerar cuando se trata el tema de la reforma fiscal. Mediante este ejercicio se ha procurado mostrar que entre más de estos elementos se incorporen a la discusión de una reforma fiscal, más amplia será ésta y mayores resultados deseables podrá brindar.

CONCLUSIÓN

Después de repasar las características de la recaudación real en México, se ha procedido al análisis del concepto de reforma fiscal. El debate sobre los elementos que este concepto debe contener es difícil porque hay una división acerca de las características que deben predominar en un sistema impositivo, que en última instancia es una discusión sobre la orientación que debe tener tal reforma. Sin embargo, con independencia de los puntos de vista empleados, los asuntos principales que normalmente se debaten cuando se habla de una reforma fiscal son la excesiva presión impositiva, la eficiencia, la tributación óptima, la equidad vertical y horizontal y los costos de cumplimiento, tanto para el contribuyente como para la administración. Ahora bien, la escuela de la eficiencia ha privilegiado el estudio de la tributación óptima. Esta preocupación ha dejado de lado aspectos cruciales como la equidad, la administración, la evasión y las preferencias de los contribuyentes.¹⁴² Es de notar que la mayoría de los estudios de reforma fiscal (pertenecientes a la escuela de la eficiencia) se concentran en los incentivos económicos; así, se da por contada la administración fiscal, aunque ésta debe ser el tema principal para los países en desarrollo.

Por lo que toca al tratamiento teórico de la reforma fiscal, hay cosas que sobresalen. En algo tienen razón los postulantes del enfoque de la eficiencia con su renuencia a utilizar

¹⁴² Das-Gupta y Mookerjee, *op. cit.*, cap. 2.

las tasas progresivas para fomentar la equidad: una reforma aplicada sólo en tasas es insuficiente para abatir los niveles de pobreza y desigualdad. Para abatirlas se tiene que proceder a un cambio substancial no sólo en la forma de obtener ingresos por parte del Estado, sino también en la manera de redistribuir la riqueza.¹⁴³ Aunque no renuncian a la búsqueda de equidad, las reformas tributarias modernas se caracterizan fundamentalmente por el predominio del principio de eficiencia en la asignación de recursos, ya que se ha asumido la limitación del sistema impositivo para cumplir de forma eficaz las funciones de redistribución de la renta y la riqueza. Así, un cambio trascendental tiene que venir por el lado del gasto público.

Se deben considerar varios elementos para entender la situación de la recaudación impositiva en México. En primer lugar, y como se ha señalado en varios estudios, la estructura legal es demasiado compleja, lo que facilita la evasión y la elusión, o sea el incumplimiento a la ley y al espíritu de la ley (el aprovechamiento legal para no pagar tributos), respectivamente.¹⁴⁴ Además, la complejidad en la legislación fiscal se acompaña de una estructura impositiva que se distingue por una profusión de exenciones fiscales y "estímulos", que reducen significativamente la recaudación total. Por otra parte, la administración encargada de recabar las contribuciones sufre de diversos problemas, lo que impide que la agencia tributaria pueda cumplir sus objetivos. En las condiciones actuales, en que la agencia tributaria apenas puede coleccionar una porción de los impuestos que debería recoger, cualquier modificación impositiva con consecuencias regresivas tendrá un efecto negativo aun mayor en la población con menores ingresos, pues es previsible que la población con ingresos mayores estará (como hasta ahora) en mejores condiciones para la

¹⁴³ Webb, art. cit., p.

¹⁴⁴ Véase *supra*, p. 9.

evasión fiscal.¹⁴⁵ Por otra parte, si realmente se quiere aumentar la contribución de los impuestos al PIB, resulta cuestionable rechazar de entrada la instauración de algún nuevo impuesto. Debe considerarse también que en México algunos elementos, como las transmisiones hereditarias y las prestaciones laborales, no se gravan al mismo nivel existente en los países de la OCDE.¹⁴⁶

Ciertas medidas se pueden tomar. Como afirma el Banco Mundial, por ejemplo, el mayor potencial impositivo en México está en el ISR, el IVA y los impuestos de estados y municipios.¹⁴⁷ También se ha recomendado expandir la base tributaria, mejorar la administración fiscal y simplificar la legislación vigente. El mismo organismo afirma que el aumento en los ingresos tributarios debe ser causado, en lugar del aumento en las tasas impositivas, por una expansión de la base tributaria y por una mejora en la administración tributaria. Otras recomendaciones consisten en eliminar la tributación negativa (o incluso incluir otros gravámenes, como impuestos a las prestaciones), mejorar la coordinación local-nacional (el tema del federalismo fiscal), aplicar eficazmente las sanciones existentes en los casos de evasión y fraude, unificar los sistemas de información para facilitar las labores de la administración tributaria y, en relación al sistema político, mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la auditoría social. El desacuerdo surge, sin embargo, al pensar en cómo llevar a cabo esos cambios.

Con los elementos explicados en estas páginas, se podrá ver en el capítulo siguiente que el proyecto del gobierno de Vicente Fox, al proponer medidas de la escuela de la tributación óptima, tenía un cierto sesgo a favor de los empresarios (comprensible dado el origen empresarial del propio titular del Poder Ejecutivo y de una parte importante de su

¹⁴⁵ Aguilar Gutiérrez *et al.*, art. cit., p. 33.

¹⁴⁶ Arturo Damn Arnal, "Gravar prestaciones, ¿con qué fin?", *Diario Monitor*, México, 23 de septiembre de 2005.

¹⁴⁷ Webb, art. cit., p. 182.

equipo, aunque esto no debe tomarse como algo totalmente concluyente). El impacto social de la Nueva Hacienda Pública Distributiva – así se nombró a la propuesta de Fox – era de carácter regresivo, a pesar de su nombre. Al postular varios de los aspectos más representativos de la escuela de la eficiencia, esta propuesta no consideraba el aspecto administrativo de la recaudación fiscal ni vislumbraba mayores medidas para reducir o flexibilizar la legislación fiscal, amén de que ignoraba la importancia del aparato judicial en el éxito de la reforma fiscal. Ahora bien, dadas las críticas que surgían ante la propuesta del Ejecutivo, la posibilidad de aprobar esta reforma requería de una negociación cuidadosa. La manera en que se han llevado a cabo reformas fiscales y las peculiaridades de este último intento serán estudiadas en el capítulo siguiente.

Si se asume una postura histórica, la reforma fiscal se asocia a los cambios impositivos que marcan una época en la conformación dada de los impuestos de un país.¹⁴⁸ Sin embargo, también se ha sugerido que una reforma fiscal es un proceso constante de prueba y error, con permanentes perfeccionamientos técnicos y administrativos comunes a todo el sistema tributario aplicados cuando la tributación vigente no permita alcanzar los fines buscados por la sociedad y la economía.¹⁴⁹ Independientemente de la dimensión temporal (puede ser muy gradual o no), es posible afirmar que una reforma fiscal lo es si ésta altera la estructura fiscal de un país. En el próximo capítulo se hablará con más detalles de la propuesta de reforma presentada por el gobierno de Vicente Fox. Empero, por ahora debe quedar establecido que, al igual que en muchas políticas públicas, el primer eslabón importante es la aprobación política. Si bien se produce una gran discusión en torno a los aspectos técnicos de una reforma de este tipo, el primer gran éxito de toda reforma fiscal

¹⁴⁸ Definición de “reforma fiscal” por Michael J. McIntyre y Oliver Oldman, *Institutionalizing the Process of Tax Reform. A Comparative Analysis*, Ámsterdam, International Bureau of Fiscal Documentation, 1975 (citado en Enrique Fuentes Quintana, *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Barcelona, Crítica, 1990, p. 288).

¹⁴⁹ Francisco Comín, “Prólogo”, en Enrique Fuentes Quintana, *op. cit.*, p. XIX.

está en el respaldo de las fuerzas políticas. Si este respaldo no se produce, entonces es necesario que la parte proponente negocie con el resto de las fuerzas políticas. Como se verá en las páginas posteriores, parte del fracaso del núcleo de esa reforma fiscal se explica por la forma en que ésta se negoció.

CAPÍTULO 2: LA PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LA REFORMA FISCAL DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX

INTRODUCCIÓN

El intento del presidente Vicente Fox de modificar la estructura fiscal no era nuevo. Otros intentos se habían realizado, con mayor o menor éxito. Lo importante del sexenio de Fox como objeto de análisis tiene que ver con el cambio en las condiciones del sistema político. En esto constituía la mayor diferencia con respecto a los intentos previos. No obstante ese interés, tampoco puede dejarse de lado el estudio de los intentos previos; debe tenerse en cuenta que no pudo haber una amplia reforma fiscal, correctora de los más importantes defectos del fisco mexicano, ni siquiera cuando había partido dominante, con mayoría en el Congreso y con el presidencialismo en su apogeo.

Este capítulo se ocupará de mostrar el intento de reforma fiscal durante el sexenio del presidente Fox. Como se verá, el grueso de esa reforma se presentó dos veces: en 2001

y en 2003. Fracasados esos intentos, el Poder Ejecutivo propuso otras modificaciones menores y se hicieron ciertos cambios en el sistema tributario sin causar mayor polémica con sus adversarios políticos.

El capítulo buscará esclarecer varias interrogantes. ¿En qué aspectos habían cambiado las condiciones del sistema político para negociar una reforma tal? ¿Cómo se había negociado la reforma fiscal en gobiernos previos? Buscar respuesta a estas preguntas implica plantear otras interrogantes. ¿Qué actores han tenido preponderancia en las discusiones sobre la reforma fiscal en México? ¿Cómo se manejaron las relaciones entre el gobierno y demás actores relevantes? ¿Cómo se manejaron esas relaciones en el gobierno de Fox?

El objeto del capítulo consiste en describir las peculiaridades de la propuesta de reforma fiscal formulada por el gobierno de Vicente Fox. Guiará el desarrollo del presente capítulo la hipótesis de que había mayores facilidades de negociación con ciertos actores (como el sector empresarial), no así con otros, especialmente los demás partidos políticos.

El análisis en este capítulo se ocupará, en primer lugar, de describir los intentos previos de reforma y sus características; en segundo lugar, tratará de mostrar el desarrollo de la propuesta de reforma fiscal en el gobierno de Fox siguiendo un orden cronológico. Se probará que hubo otros intentos – más soterrados – por efectuar modificaciones a la estructura fiscal mexicana. Por último, este capítulo permitirá centrar la atención en algunos posibles factores que propiciaron la debacle de la reforma fiscal; esos factores serán estudiados en el capítulo tercero, por lo que los elementos de presente capítulo servirán para guiar al siguiente.

Pocos esfuerzos por cambiar la estructura tributaria en México han merecido el calificativo de reforma fiscal. No obstante lo anterior, ha habido cambios importantes en la recaudación impositiva y, en algunos casos, en la administración fiscal durante el siglo XX en nuestro país.¹⁵⁰ Varios de esos cambios consistieron en modificaciones simples. Poco antes de comenzar el siglo XX, bajo el gobierno de Porfirio Díaz se estableció el impuesto sobre el timbre, se eliminaron las alcabalas (impuestos de comercio interestatal) y se modificaron las reglas de financiación de los estados al gobierno nacional.¹⁵¹ En 1925, el Secretario de Hacienda, Alberto Pani, impulsó el establecimiento del primer impuesto sobre la renta en nuestro país. El germen del actual sistema de federalismo fiscal se remonta a la III Convención Nacional Fiscal en 1947, convocada por el Secretario de Hacienda Ramón Beteta. El IVA fue establecido en 1980, con David Ibarra como responsable de la Hacienda Pública.¹⁵² Estos ejemplos permiten afirmar que muchos cambios en la recaudación impositiva – algunos de ellos significativos – se han logrado mediante la promoción de medidas simples en contadas ocasiones y en un prolongado lapso de tiempo. No obstante, se sentó un precedente importante con los cambios fiscales acaecidos en los años sesenta del siglo pasado, cuando se aprobó una serie de medidas tributarias.

A pesar de que ya había preocupación por aumentar los ingresos fiscales y por ejercer cautela en el nivel de gasto, desde el periodo del “desarrollo estabilizador” el sector

¹⁵⁰ Acerca de la trayectoria tanto de la investigación fiscal como de los cambios tributarios en la historia de México, consúltase Luis Jáuregui, “Vino viejo y odres nuevos: la historia fiscal en México”, *Historia mexicana*, 52, núm. 3, 2003, pp. 725-771. Este artículo cuenta con abundante bibliografía historiográfica sobre el desarrollo fiscal mexicano.

¹⁵¹ Hubo dos momentos de reforma. En 1877, con Matías Romero como Secretario de Hacienda, se fijaron los impuestos del timbre, instaurados para gravar contratos civiles y actividades comerciales. En 1892, con José Yves Limantour al frente de la Secretaría, se negoció con los representantes de los estados la eliminación de los impuestos federales sobre el consumo de manufacturas a cambio de la extinción de las alcabalas. Para un análisis de los cambios de esa época, véase Marcello Carmagnani, “El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911”, en Carlos Marichal (ed.), *La economía mexicana (siglos XIX y XX)*, México, El Colegio de México, 1992 (serie Lecturas de historia mexicana, núm. 4), pp. 110-135.

¹⁵² Francisco Suárez Dávila, “Reforma fiscal: por qué, para qué y cómo”, *Este País* 197 (2007), p. 75.

público tendió a gastar más de lo que ingresaba. A esto se sumaba un déficit en la balanza de pagos. Ambos elementos hacían que las cuentas públicas fuesen crecientemente deficitarias. En 1958, Antonio Ortiz Mena, quien después fungiría como Secretario de Hacienda, propuso al presidente electo Adolfo López Mateos la necesidad de una reforma fiscal para aumentar los ingresos tributarios. Se consideraba necesario lograr un incremento en la capacidad recaudatoria del Estado mexicano con el fin de que éste pudiese promover el desarrollo económico y social. Fue en este contexto que Ortiz Mena encargó realizar un estudio sobre la modernización del sistema tributario mexicano al prestigiado economista de la Universidad de Cambridge Nicholas Kaldor. En su estudio, presentado en septiembre de 1960, Kaldor mostró que el sistema fiscal mexicano era ineficiente e injusto, que la recaudación era demasiado baja y que la reducida base gravable se explicaba por la falta de acumulación de los ingresos del trabajo, de las rentas, de los intereses y de los dividendos.

Otro de los hallazgos de Kaldor, con evidencia tanto del caso mexicano como de otros países en desarrollo, era que no sólo el ingreso medio en los países subdesarrollados era bajo, sino también que la proporción del ingreso nacional correspondiente a una minoría de altos ingresos era frecuentemente mayor que en los países desarrollados. Ese hallazgo le serviría a Kaldor para sostener la tesis de la necesidad de la tributación progresiva como correctivo a las fuerzas económicas productoras de desigualdad.¹⁵³ Sin embargo, otra tesis de Kaldor sería igualmente importante, en especial para el estudio de las reformas fiscales. Según Kaldor, elaborar leyes y procedimientos administrativos para que pagasen en forma progresiva los millonarios en los países subdesarrollados no era una tarea que excedía las capacidades humanas; lo que podía avanzarse en ese aspecto, advertía Kaldor, era

¹⁵³ Kaldor sugiere que la tributación progresiva ayuda a pasar dinero del gasto suntuario de la gente de altos ingresos hacia el gobierno, para que éste invierta a su vez en actividades sin ingreso (como salubridad y educación) que no sólo disminuyen la desigualdad económica, sino que también son prerequisite para el desarrollo socioeconómico de un país. Véase Nicholas Kaldor, “¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?”, *Comercio Exterior*, vol. 13, núm. 1, 1963, pp. 46-48.

predominantemente una cuestión de poder político.¹⁵⁴ Como muestra la advertencia de Kaldor, la discusión sobre la importancia del elemento político en una reforma fiscal es un tema de relevancia desde hace tiempo.

En un principio las relaciones del Estado posrevolucionario y las elites empresariales fueron más o menos distantes. A partir de 1936 (y hasta 1997), el régimen de la Revolución obligó a los empresarios a afiliarse a las cámaras de comercio (CONCANACO) e industria (CONCAMIN). Ya en 1929 se había fundado en Monterrey un organismo empresarial independiente, la Confederación Patronal Mexicana (COPARMEX), cuya ingerencia comenzaría a sentirse en los años treinta con motivo de la discusión de la Ley Federal de Trabajo. Entre 1940 y 1970 las relaciones entre el sector privado y el Estado fueron de mayor entendimiento.¹⁵⁵ La estrategia económica seguida por los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana consistía en el fomento a la industria nacional. El Estado mexicano, en su afán por beneficiar a una incipiente base industrial privada, promovió diversos subsidios y privilegios fiscales; estos privilegios, como se vio después, serían muy difíciles de eliminar.¹⁵⁶ Además, el propio partido en el poder gozaba de buenas relaciones con el sector privado. La estructura corporativa del sistema político mexicano de esos años permitía canalizar y mantener bajo cierto control la protesta social. El crecimiento económico y la movilidad social de los años de desarrollo estabilizador aminoraban también los cuestionamientos al sistema político. No era de extrañar entonces que el sector empresarial, beneficiado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se sintiese identificado con éste. No sólo había una gran adhesión con el PRI, sino que este

¹⁵⁴ Citado por José Luis Calva, “¿Aprenderemos a gravar?”, *El Universal*, México, 26 de enero de 2007.

¹⁵⁵ Carlos Alba, “Los empresarios en la transición política mexicana”, en Reynaldo Ortega (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 209-239.

¹⁵⁶ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *The Politics of Tax Reform in Latin America*, México, CIDE, 1995 (serie División de Estudios Políticos # 32), pp. 10-14.

partido tenía representación en los más importantes grupos empresariales. Aunque el discurso oficial ofrecía una mirada crítica al papel empresarial, y a pesar de que el propio Estado se convirtió en competidor de las empresas privadas mediante su enorme sector paraestatal, las relaciones entre empresarios y gobierno gozaron de notable estabilidad.¹⁵⁷ La forma de negociar la política económica también reflejó un mutuo entendimiento entre empresarios y Estado. Normalmente los presidentes consultaban al sector privado antes de tomar decisiones de índole económica.¹⁵⁸ Esto se rompería en los años setenta e inicios de los ochenta del siglo XX.

En octubre de 1961, un grupo de economistas y abogados entregó a Ortiz Mena una detallada propuesta de reforma, basada en varias de las recomendaciones de Kaldor. La medida más importante de esa reforma era el cambio en el cálculo del ISR mediante la acumulación de los ingresos, en lugar del antiguo sistema cédular (cada “cédula” era una categoría de ingreso) que permitía eludir el pago de este impuesto con el argumento de la diferenciación de la fuente de ingreso. El objetivo de la medida era obtener una mayor contribución fiscal de los grupos sociales con mayores ingresos mediante el aumento del carácter progresivo de los impuestos directos (una de las recomendaciones de Kaldor). Esta propuesta se topó con la oposición del Congreso.¹⁵⁹ La propuesta no fue aprobada en 1962

¹⁵⁷ Frank Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1964. Empero, “aunque el Estado facilitó [el] nacimiento y desarrollo [del sector empresarial], estableció límites precisos a su acción a favor de otros sectores que debía representar” (Carlos Alba, art. cit., p. 236).

¹⁵⁸ “Las demandas de los sectores empresariales no llegaron a la esfera gubernamental ni se convirtieron en políticas públicas por mediación de los partidos políticos, sino en parte a través de las cámaras y en parte por la vía informal y por presiones de intereses privados organizados” (Carlos Alba, art. cit., p. 222).

¹⁵⁹ Una revisión al Diario de los Debates del Congreso en 1961 revela que casi todas las votaciones fueron con unanimidad o con mínimos votos en contra, lo que sugiere que los cambios a la propuesta original se produjeron en la Comisión de Presupuesto. El Diario no revela la composición de las votaciones, pero se puede determinar que el PAN era congruente en su votación en contra de la propuesta del Ejecutivo. La propuesta fue aprobada en lo general (los diputados del PAN votaron en contra); los cambios posteriores se aprobaron en la votación en lo particular, en la que PRI y PAN votaron con unanimidad. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLIV Legislatura, diciembre de 1961.

ni en 1963. Ortiz Mena optó por un moderado “proceso de reforma”, que también contó con la oposición del Congreso mexicano, aunque se aprobó la depreciación acelerada de los activos, propuesta por el equipo de Ortiz Mena, como una medida de aliento a la inversión privada y como algo por ofrecer a los empresarios a cambio de su apoyo.¹⁶⁰ En 1964 la Ley del ISR estableció la acumulación de los ingresos de capital y de trabajo, aunque el Congreso la contradujo en un artículo transitorio de la Ley de Ingresos, por lo que esa disposición no sería aplicada para 1964 y 1965. Este principio se reiteró en la Ley de Ingresos en los años siguientes. Después no volvió a darse un intento de reforma basado en la acumulación de los ingresos, aunque se alcanzó un cambio en 1965 cuando, en aras de promover el ahorro y la inversión, se propuso gravar más el factor trabajo que el factor capital.¹⁶¹ Esta propuesta fue aprobada, debido en parte a las reuniones entre el recién electo presidente Gustavo Díaz Ordaz y líderes empresariales.¹⁶² Empero, el sistema fiscal mexicano se volvió más regresivo como consecuencia.¹⁶³ A pesar de ello, debido al impacto en los impuestos directos sobre el factor trabajo y a los aportes de seguridad social,

¹⁶⁰ Entrevista de Ortiz Mena con Eduardo Turrent publicada en Leonor Flores, “La reforma fiscal, según Ortiz Mena”, *Milenio Semanal*, 489, 19 de febrero de 2007, p. 35. Otra consulta al Diario de Debates revela algunas cosas en las sesiones de 1964, a pesar de que tampoco se establece la composición de las votaciones. El PAN, asesorado por el Colegio de Abogados, mantuvo su congruencia al oponerse a aumentos en la carga impositiva, aunque también negociaba aspectos de federalismo fiscal y de cuotas obrero-patronales. Casi todas las votaciones fueron en lo particular, al igual que en 1961, lo que sugiere otra vez un trabajo de negociación importante en la Comisión de Presupuesto. Dos cosas resaltan: por un lado, el entonces Secretario de Gobernación Luis Echeverría intervino en las negociaciones a favor de la reforma; por otro lado, se reconoce que en el trabajo en la Comisión se escucharon las propuestas del PAN. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLVI Legislatura, diciembre de 1964.

¹⁶¹ Enrique Cárdenas, *La política económica en México 1950-1994*, México, FCE - El Colegio de México, 1996. He aquí un ejemplo de esa mayor tributación al trabajo: “Un inversionista que percibe [en 1965] intereses de cédulas hipotecarias por \$300 000 al año debe pagar impuestos únicamente por \$6 000, misma cantidad que paga un trabajador [que gana] \$75 000 anuales. [Si ese trabajador percibe] ingresos anuales de \$300 000, su impuesto será de cerca de \$60 000” (Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, FCE - El Colegio de México, 1995, p. 77).

¹⁶² Leopoldo Solís, *Intento de la reforma económica de México*, México, El Colegio Nacional, 1988, p. 42; e Izquierdo, *op. cit.*, p. 77.

¹⁶³ Como señala Solís, aumentó el porcentaje de impuestos proveniente de los ingresos de los trabajadores, de 58.1 % en 1960 a 77.9 % en 1966, aunque en ese periodo prácticamente no aumentó la recaudación tributaria (Solís, *op. cit.*, p. 45).

otra consecuencia fue el aumento de la carga impositiva de dos puntos porcentuales del PIB entre 1960 y 1970.¹⁶⁴

El mismo Ortiz Mena reconocería después que la reforma fiscal debió negociarse para evitar las fricciones no sólo con el Congreso, sino también con los empresarios. Basándose en partes del estudio de Kaldor, el secretario Ortiz Mena logró cambios importantes en el sistema fiscal mexicano bajo la premisa de que la mejor reforma fiscal era la posible. Como lo reconoció él mismo, el problema de la aprobación de la reforma fiscal era de carecer político.¹⁶⁵ Este obstáculo se salvaba por varios factores. En primer lugar, esa propuesta contaba con el apoyo del gobierno de Estados Unidos como parte de su programa de asistencia para América Latina denominado *Alianza para el Progreso*.¹⁶⁶ En segundo lugar, no se promulgó ninguna ley nueva, sino que sólo se hicieron modificaciones a la ley del ISR ya existente. En tercer lugar, para contrarrestar la oposición de los empresarios, el equipo de Ortiz Mena les ofreció la depreciación de los activos como un esquema para el nuevo cálculo del ISR, para reducir el monto neto pagado en impuestos.¹⁶⁷

Con el fin de disminuir el déficit público, a fines de 1972 – durante la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez – se impulsó de nuevo una reforma fiscal que rescataba el espíritu del intento de unos años antes. Esta vez la propuesta perseguía eliminar el anonimato de los valores financieros y establecer la acumulación de

¹⁶⁴ Cárdenas, *op. cit.*, pp. 80-81. Para un análisis económico más riguroso de las implicaciones de la estructura fiscal a partir de las experiencias de 1961 y 1964, véase Leopoldo Solís, *OBRAS*, México, El Colegio Nacional, 2002, vol. 2 (“Controversias sobre el crecimiento y la distribución”), pp. 345-357.

¹⁶⁵ Leonor Flores, *art. cit.*, pp. 34-35.

¹⁶⁶ “El Secretario de Hacienda hubo de utilizar en repetidas ocasiones el argumento del ‘compromiso internacional’ con la Alianza para el Progreso. Un grupo de empresarios mexicanos viajó a Washington para entrevistarse con el secretario del Tesoro, Douglas Dillon, quien les hizo ver que efectivamente la reforma tributaria era parte fundamental de la Alianza para el Progreso” (Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del Desarrollo Estabilizador, 1958-1970*, México, COLMEX-FCE, 1995, p. 75). El autor no especifica quiénes fueron esos empresarios ni qué les dijo exactamente Dillon. Para una mejor descripción de ese programa, consúltese *ibid.*, pp. 48-49.

¹⁶⁷ *Loc. cit.* La depreciación de activos, como su nombre indica, es un modo de dar un menor valor contable a los activos de una empresa – mediante el cálculo del impacto de la inflación – para que el gravamen que se pague por la renta de la empresa sea menor.

los ingresos de capital a los del trabajo para el cálculo del ISR para aumentar la carga fiscal de este tributo (esta última medida sería abandonada en la propuesta que se envió al Congreso). Personal de la Secretaría de Hacienda, de la Secretaría de la Presidencia y del Banco de México se reunió con el presidente Luis Echeverría en los primeros días de diciembre de 1972. Según un testigo, los miembros de Presidencia apoyaban toda la reforma, el personal del Banco central se opuso a ella y los miembros de Hacienda mediaron y ofrecieron una solución intermedia, que finalmente se impuso y que fue el eje de la reforma propuesta por Echeverría. Los opositores a la reforma dentro del gobierno – no sólo en el Banco central, sino también en la propia Secretaría de Hacienda – indicaron que ésta no sería políticamente bien recibida y que perjudicaría la inversión privada. Uno de los puntos más polémicos de la reforma era tributar los intereses que producían los activos financieros. Esto se topó con la oposición de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), la cual generalmente colaboraba con el gobierno. En una reunión privada celebrada a mediados de diciembre de ese año entre personal del gobierno y líderes empresariales, los representantes de Hacienda intentaron convencer a los empresarios acerca de la importancia de controlar la inversión extranjera a favor de los inversionistas mexicanos. Ya en 1972 los empresarios habían manifestado dudas acerca de la dirección de la política económica que perseguía el gobierno.¹⁶⁸ Con el fin de evitar un conflicto abierto con el sector empresarial, el gobierno mexicano decidió abortar la reforma.¹⁶⁹ Como resultado de la falta de reforma fiscal, el déficit del sector público pasó

¹⁶⁸ Según Leopoldo Solís, testigo de esas negociaciones, las organizaciones de empresarios tuvieron que endurecer su posición contra el gobierno para conservar la confianza de sus miembros (Solís, *op. cit.*, pp. 108-115).

¹⁶⁹ Cristóbal Pellicer Sotiroff, *El sector privado ante la reforma fiscal durante las presidencias de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari*, El Colegio de México, 2006 (tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

de 2.2 % del PIB en 1971 a 5.1 % en 1973.¹⁷⁰ Ante esa situación, el gobierno decidió financiar su déficit mediante deuda externa, por un lado, y recurrió a aumentos en los bienes y servicios ofrecidos por él para compensar los ingresos públicos, por el otro.¹⁷¹ Cabe recordar que en el sexenio del presidente Luis Echeverría se dieron señales de que cualquier intento de reforma se toparía con la oposición de los empresarios. Al inicio de su sexenio, por ejemplo, los empresarios se opusieron a la idea de establecer un impuesto sobre artículos suntuarios; cuando la propuesta fue aprobada, sus efectos fueron mitigados por la larga lista de artículos que quedaban fuera del impuesto. Ni siquiera las reuniones sostenidas con empresarios por parte del Secretario de Hacienda, Hugo Margáin, permitieron que el sector empresarial apoyase la propuesta de reforma fiscal. Ante tal escenario, se recurrió a una fórmula más sencilla: recurrir al aumento de los impuestos en vigor, indirectos en su mayoría. Aunque la recaudación fiscal creció en proporción al PIB entre 1970 y 1975, esto no fue suficiente para aminorar el ritmo con que el gobierno contraía deuda para financiar su déficit provocado por el excesivo gasto; en cambio, el sistema fiscal se tornó más regresivo por gravar más a los asalariados y por gravar menos a los individuos en los deciles de mayor ingreso. La tributación al ingreso continuó siendo diferenciada y se mantuvieron muchos de los gastos fiscales existentes. Cabe recordar también que ese periodo presidencial vería el surgimiento de un empresariado más activo frente al gobierno; fue justo en esa época – en 1975 – cuando se formó el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) como organismo cúpula de las principales organizaciones empresariales.

Durante el sexenio de López Portillo hubo dos cambios importantes en la estructura fiscal: el establecimiento del IVA y la creación del SNCF. Hacia fines de los años setenta

¹⁷⁰ Solís, *op. cit.*, p. 116.

¹⁷¹ Cárdenas, *op. cit.*, pp. 103-104.

se había presentado una eliminación gradual del sistema fraccionado del cálculo del ISR. Otro tipo de cambios fiscales no pudieron ser posibles, dado el clima de animadversión existente entre el gobierno y el sector empresarial, que llegaría a su punto álgido con la expropiación bancaria en 1982. Tampoco hubo grandes modificaciones impositivas durante el gobierno de Miguel de la Madrid, quizá por la necesidad de otorgar confianza al sector privado y con la idea de conseguir un acercamiento imprescindible, por una parte por el rol que necesitaba desempeñar en el nuevo modelo de desarrollo, y por la otra para mitigar las medidas de ajuste económico.¹⁷² El mejoramiento en la relación entre empresarios y gobierno permitió crear un marco favorable.

Con la llegada de Carlos Salinas a la Presidencia de México se presentó un nuevo intento de reforma fiscal. Aunque varias de las condiciones político-económicas de antaño habían cambiado (el Estado había abandonado algunas de sus tareas promotoras de la industria nacional en aras del ajuste económico), el gobierno de Salinas todavía gozó de una estructura corporativa en el sistema político, lo que le confería un buen margen de maniobra en el PRI. Una parte del sector empresarial se había desencantado con el régimen del PRI, especialmente tras la expropiación bancaria; varias organizaciones de empresarios se volvieron más contestatarias del poder; una corriente radicalizada de los empresarios descontentos con el gobierno asumió el control del Consejo Coordinador Empresarial; la Coparmex se convirtió en el lugar de toma de consciencia y politización de los empresarios, en especial en el norte de México. Muchos empresarios decidieron abandonar la idea de transformar al sistema y al gobierno desde afuera, por lo que buscaron un acercamiento con

¹⁷² Los cambios ocurridos durante el sexenio de Miguel de la Madrid consistieron en aumentos de algunas tasas impositivas y en la eliminación gradual del anonimato en valores no negociados en operaciones bursátiles, así como en el ajuste inflacionario de valores de depreciación (Carlos Elizondo Mayer-Serra, "Tax Reform under the Salinas Administration", en Laura Randall [ed.], *Changing Structure of Mexico*, Armonk, N.Y., M.E. Sharpe, 1994, p. 84).

el todavía opositor Partido Acción Nacional (PAN).¹⁷³ Sin embargo, tanto el discurso oficial como las acciones gubernamentales de los presidentes De la Madrid y Salinas tuvieron un efecto positivo sobre las percepciones de los empresarios, especialmente los más poderosos. Las reformas económicas (en muchas de las cuales participaron directamente los empresarios), las amplias medidas de privatización y la eliminación de regulaciones, junto con la voluntad política de aplicar medidas de ajuste y de lucha contra la inflación, dieron una mayor confianza en los empresarios hacia el gobierno.¹⁷⁴

En esa ocasión la oposición del sector empresarial fue mínima, dadas las señales positivas ofrecidas a éste con el predecesor de Salinas. Esta reforma no fue guiada por objetivos de redistribución, sino que se basó en recomendaciones de organismos internacionales (en especial el Banco Mundial) consistentes básicamente en el aumento de los ingresos tributarios sin afectar la actividad económica. Las medidas de esa reforma cubrieron tres áreas: la lucha contra la evasión, el aumento de la base gravable y la modernización de la administración tributaria. Cabe indicar que la reforma fiscal impulsada por Carlos Salinas ha sido la única que ha incluido el tema de la administración impositiva. Ha sido también la reforma más exitosa de todas en cuanto a la mínima oposición, tanto de partidos como de empresarios; no lo fue tanto en aumentar en forma significativa los ingresos fiscales del país – entre 1 y 2 puntos porcentuales respecto al PIB entre 1988 y 1993.¹⁷⁵

Durante el gobierno de Salinas se fijó un impuesto de 2 % en 1989 – el Impuesto al Activo –, destinado especialmente a aquellas empresas que reportaban pérdidas a lo largo del tiempo para eludir el pago de impuestos. Se quitaron además algunas concesiones para

¹⁷³ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México, FCE, 1999, capítulo V.

¹⁷⁴ Elizondo, art. cit., pp. 83-85.

¹⁷⁵ *Ibid.*, tabla 8.2, p. 90. Cf. ANEXO 3, tabla 2.

el Régimen de Pequeños Contribuyentes y para el Régimen Simplificado. Hubo modificaciones legales para dar mayor margen de maniobra al gobierno para luchar contra el delito de evasión fiscal, las cuales redundaron en un gran incremento en el número de casos de evasión llevados a juicio. En 1992 se incrementó la frecuencia de las inspecciones fiscales y la administración aduanal se integró a la administración tributaria.¹⁷⁶

Los efectos sobre el sector privado fueron heterogéneos. El Impuesto al Activo supuso el mayor costo para los grandes empresarios, quienes no obstante lo anterior se beneficiaron por la reducción en las tasas impositivas y los ajustes inflacionarios. Sin embargo, para las empresas grandes que estaban pagando sus impuestos, este nuevo impuesto no era una carga adicional porque se podía deducir. Los pequeños empresarios resintieron una mayor carga debido a los esfuerzos gubernamentales por reducir la elusión y la evasión, aunque se mantuvieron privilegios fiscales para sectores que contaban todavía con influencia política, como el transporte y la agricultura. Este impuesto del 2% a los activos de las empresas fue uno de los mayores elementos de conflicto entre los empresarios pequeños y el gobierno de Salinas de Gortari. En cuanto a los trabajadores asalariados (el grueso de los contribuyentes), se mejoraron los servicios administrativos, aunque también se volvió más complicado el sistema fiscal mediante la introducción de subsidios fiscales para los contribuyentes de menores ingresos. Amén del incremento en los esfuerzos de lucha contra la evasión y elusión, hubo numerosas innovaciones administrativas, como la privatización de servicios informáticos para la administración fiscal y la delegación de tareas de impresión de formas fiscales a imprentas.¹⁷⁷

¹⁷⁶ También se llevó a cabo un proceso de descentralización en la administración tributaria y se fijó la rotación anual al azar de personal para minimizar la discrecionalidad de las oficinas de coordinación (Elizondo, art. cit., p. 86).

¹⁷⁷ Arindman Das-Gupta y Dilip Mookerjee, *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement. An Analysis of Developing Country Experience*, Delhi, Oxford University Press, 1998, cap. 9.

La reforma fiscal de Salinas ha sido la que más aspectos ha tratado, además de cambios legales. El hecho de que la reforma hubiese sido aprobada sin muchas presiones en contra y en un periodo relativamente corto (menos de 4 años) llevó a considerarla una experiencia exitosa, muestra de lo que podía lograr un gobierno comprometido aun en ausencia tanto de restricciones políticas propias de la democracia como de la tradición de un servicio civil.¹⁷⁸ Uno de los factores que facilitaron la implantación de esta reforma fue que, a diferencia del gobierno de Luis Echeverría, el gobierno de Salinas consultó a los grandes empresarios y se ganó previamente su respaldo. Asimismo, la falta de una tradición de servicio civil evitó que se presentase una inercia administrativa que impidiese la ejecución de la reforma de Salinas por parte de burócratas recalcitrantes. Una nueva elite tecnócrata, compuesta en su mayor parte por economistas con estudios en Estados Unidos, se encontraba ahora en la cúspide del poder político. Esta elite experta contaba con un espíritu de cuerpo que la mantenía unida, convencida de la misión modernizadora que debía desempeñar en el gobierno, a pesar del conflicto que esto supuso con la base tradicional de apoyo del PRI.¹⁷⁹ Asimismo, a pesar de los avances logrados por la oposición política, el régimen mexicano todavía era de partido dominante, con un Poder Legislativo bajo control del PRI y del presidente, lo cual reducía la oposición en el sistema político a esa reforma.¹⁸⁰

Prácticamente no hubo ningún intento serio de reforma fiscal durante el gobierno de Ernesto Zedillo, sucesor de Carlos Salinas en la Presidencia, aunque la estructura fiscal sí cambió por un aumento del IVA de 10 % a 15 % en 1995.

LA PROPUESTA DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX

¹⁷⁸ Das-Gupta y Mookerjee, *op. cit.*, pp. 328-332. Empero, ante el reducido aumento en los ingresos fiscales, los autores indicaron que era necesario realizar mayores estudios sobre los efectos de la reforma.

¹⁷⁹ Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? Elites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)*, México, El Colegio de México, 2001.

¹⁸⁰ Das-Gupta y Mookerjee, *op. cit.*, pp. 331-332.

El 3 de abril de 2001 se presentó la propuesta del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, denominada “Nueva Hacienda Pública Distributiva”. Casi todos los elementos de esa propuesta serían retomados en un intento posterior de reforma en 2003. Como se verá posteriormente, si bien no fue posible la aceptación de la totalidad de la propuesta, se aprobaron algunos elementos para el final del sexenio. Aunque la forma en que se presentó y negoció esta propuesta será vista con detalles más adelante, por el momento se procederá a su análisis técnico.¹⁸¹

La propuesta reconoce muchos de los problemas en la recaudación tributaria en México. Sus propuestas generales eran la extensión del IVA a alimentos y medicamentos y el recorte del porcentaje de contribución en el ISR de la personas en el último tramo de ingresos. La propuesta abarcaba tres vertientes: marco (jurídico) tributario, reforma presupuestal y reforma financiera. Así, no sólo contemplaba cambios en la estructura fiscal, sino también incorporaba reformas legales significativas. Éstas consistían fundamentalmente en la necesidad de elevar a rango constitucional los principios de estabilidad financiera y equilibrio de las finanzas públicas, como la imposibilidad de hacer pagos fuera del presupuesto a menos que se determinase la fuente de ingresos. También planteaba una nueva modalidad de negociación del presupuesto con el Poder Legislativo mediante cambios en los periodos de presentación, estudio, discusión y aprobación. Lo anterior suponía reformas en algunos artículos constitucionales. Aunque no gozó de mucha difusión en los medios, esta parte fue muy importante en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo. Acaso lo más controvertido de esa parte del proyecto fue el intento de

¹⁸¹ Los datos que se presentan fueron recogidos del documento oficial presentado por el Poder Ejecutivo, *Nueva Hacienda Pública Distributiva*, México, Presidencia de la República, 2001 (2 tomos). Cabe señalar que en el primer tomo se detallaban las disposiciones de estructura fiscal y de reforma presupuestaria, mientras que en el segundo se establecían cambios en el ámbito financiero del sector público. Por ello, el análisis de la reforma fiscal en este trabajo se circunscribió a las propuestas contenidas en el primer volumen.

elevar a rango constitucional el uso de la variación de los ingresos (el superávit fiscal) para amortización de la deuda pública.

La propuesta retomaba la inquietud por hacer a la estructura fiscal más eficiente y competitiva. Las líneas de acción proyectadas por la “Nueva Hacienda Pública Distributiva” eran ampliar la base del IVA, apoyar la inversión y el ahorro, facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, otorgar mayor seguridad jurídica y combatir la economía informal. La propuesta contemplaba devolver a las familias de menores ingresos “directamente y sin intermediarios más de lo que hubieran pagado” por la aplicación del IVA en alimentos y medicinas mediante ciertas compensaciones. Estipulaba asimismo una canasta de medicamentos que no recibirían el impacto del IVA, aunque no precisaba su contenido. La propuesta no especificaba la forma precisa en que operarían los mecanismos de compensación, aunque mencionaba que se apoyaría a las familias de menores ingresos por medio de los programas urbanos de la Secretaría de Desarrollo Social.

En lo que respecta al IVA, la Nueva Hacienda Pública Distributiva indicaba que su objetivo era “gravar la totalidad de las enajenaciones de bienes que al final de la cadena productiva y distributiva implique un consumo de bienes”. Esto incluía a medicinas, alimentos, libros, periódicos y revistas. Esta propuesta solicitaba mantener la tasa fronteriza de 10 %, salvo en caso de enajenación de vehículos. Estipulaba que el periodo de cálculo del impuesto para pago (“periodo de causación”) sería mensual. Fijaba además la devolución *inmediata* del IVA.

Se proponían cambios importantes en el ISR. Se reducía este impuesto a 7 tramos. La tasa máxima sería fijada en 32 %, tanto para personas físicas como morales. Eliminaba algunos ajustes de inflación usados para el cálculo del impuesto, al considerar menos probables los escenarios de alta volatilidad inflacionaria (razón por la que estaban esos

ajustes). Muy similar al “régimen simplificado”, la propuesta incluía un “régimen intermedio”, destinado a las actividades empresariales con ingresos inferiores a 4 millones de pesos anuales. Fijaba el mínimo exento para el ISRPF en 50 mil pesos. Hacía deducibles las primas de los seguros de gastos médicos y las participaciones en las utilidades de los trabajadores (PTU) para las empresas. También establecía deducciones para las inversiones realizadas fuera del área metropolitana del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, con el fin de favorecer la inversión en otras regiones. Fijaba exenciones a las prestaciones laborales de seguridad social, a los rendimientos de los fondos de ahorro y a las inversiones financieras, si la tasa de rendimiento era menor o igual a la inflación. En cuanto al aumento de la base tributaria, establecía que el sector primario (agricultura y pesca), el transporte automotriz y la industria editorial serían incorporados al pago de ISR, por lo que desaparecerían los regímenes especiales para estos sectores. Fijaba una simplificación del pago del ISRPM mediante un cálculo anual (en lugar del mensual) del ajuste por inflación. La propuesta no hacía ningún cambio al Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS).

Aunque el grueso de la propuesta de reforma fiscal se ocupaba del ISR y del IVA, también tocaba a otros impuestos. Proponía, por ejemplo, gravar al IEPS con un tasa *ad valorem*, como al IVA. En cuanto al ISAN, proponía un esquema tributario fijado tanto por el costo de compra como por las emisiones de gases contaminantes, con una tendencia a la baja del primer elemento. También eliminaba las exenciones fiscales por blindaje de vehículos.

Las disposiciones contra la informalidad consistían básicamente en medidas para luchar contra el contrabando. No había propuestas para lograr la inclusión de los trabajadores informales al ámbito formal.

Con respecto a la administración tributaria, se fijaba una disminución de 50 a 40 días en el plazo de devolución de impuestos. Los únicos cambios contemplados para la Ley del SAT consistían en hacer que esta agencia participase en el diseño de la política de ingresos en forma directa, y en otorgarle mayores facultades de difusión y uso de la información destinada al Poder Legislativo. La última parte del proyecto se ocupaba de una renegociación de las competencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).

La Nueva Hacienda Pública Distributiva incorporaba algunas disposiciones positivas para mitigar la evasión y ampliar la base tributaria. Como medida de simplificación, se exentaba del pago del ISR a los arrendatarios que obtuviesen menos de 10 salarios mínimos mensuales. Acaso la medida de simplificación más importante era la posibilidad de pago electrónico de los contribuyentes con ingresos superiores a 1.5 millones de pesos. Para evitar algunas conductas evasoras, la propuesta consideraba hacer un tratamiento de liquidación a los bienes de los sujetos cuando éstos hiciesen cambio de la residencia fiscal al extranjero. Con ese mismo objetivo se fijaba también un mayor control sobre las escisiones y fusiones. Se incorporaba asimismo una nueva definición de residencia fiscal con base en el “centro de intereses vitales”, no en los días pasados en el país. Fijaba también una tasa de retención de 25 % para los extranjeros sin establecimiento permanente que realizasen actividades en México.

En el caso de México, dos opciones para mejorar la situación fiscal eran hacer eficiente la recaudación (reducir la evasión, incorporar a otros contribuyentes y fortalecer la supervisión) o hacer cambios en la estructura fiscal (crear, ampliar o incrementar los

impuestos).¹⁸² En el primer caso, hubiese sido necesario contar con una propuesta que ofreciese no sólo disposiciones de simplificación fiscal, sino que también contemplase una reorganización de la administración tributaria. En cuanto a lo segundo, crear nuevos impuestos siempre es difícil pues afecta a la competitividad y supone enfrentar mucha oposición. De ahí la conveniencia de ampliar los existentes.

Al proponer la ampliación de la base gravable y la eliminación de varias exenciones, la Nueva Hacienda del Poder Ejecutivo contaba con el respaldo de quienes compartían el punto de vista de la eficiencia. El proyecto del Ejecutivo se ajustaba a las tendencias mundiales en tributación óptima, como la tendencia a un mayor cobro del IVA, el reconocimiento a la responsabilidad distributiva del Estado mediante gasto social y no mediante la estructura impositiva, la reducción de los tramos del ISR y el afán de simplificar y modernizar trámites.¹⁸³ Destacaba también la inquietud de ese proyecto por modificar la legislación para contar con mejores tiempos para discutir y aprobar proyectos – inquietud que mereció casi un volumen entero de la propuesta del Ejecutivo. En cambio, la propuesta no incluía nada sobre la profesionalización de los funcionarios fiscales. Tampoco mencionaba la posibilidad de crear un defensor ciudadano (*ombudsman*) de temas fiscales. Faltó esclarecer además cómo se utilizarían los impuestos adicionales; prescindir del tema del gasto impide justificar cualquier cambio en la fiscalidad.¹⁸⁴

No obstante, la reforma fiscal planteada por el Ejecutivo iba acompañada de un impacto fiscal regresivo a los primeros deciles de la población (los grupos más pobres) si los alimentos se gravaban con IVA, pues esos deciles destinan una mayor proporción de su

¹⁸² Desde el punto de vista de la equidad, otra opción era estimular el crecimiento económico, pero con la población de mayores ingresos pagando más. Véase Óscar Guerra Ford, “Tres apuntes acerca de la reforma fiscal en México”, *Momento Económico* 119 (2002), p. 62.

¹⁸³ Si bien podía considerarse conveniente incluir medicinas y alimentos en la base del IVA, ésta no debía incluir a todos debido al efecto regresivo de esta medida (*Loc. cit.*).

¹⁸⁴ Carlos Elizondo Mayer-Serra, “Cuidar el gasto”, *Reforma*, México, 12 de enero de 2007.

ingreso a gastos en alimentación. Por ese motivo, las principales críticas a esta propuesta se relacionaban con la pérdida de la capacidad adquisitiva de la población más pobre, especialmente en las áreas urbanas, pues éste sería el sector que más resentiría el impacto de gravar medicinas, alimentos y transporte automotriz.¹⁸⁵ Como sugería un estudio, el problema central del fisco mexicano no radicaba en las exenciones al IVA, sino en el reducido grado de cumplimiento fiscal. Gravar alimentos y medicinas con IVA generaría ingresos públicos adicionales; afrontar los requisitos de gasto público a largo plazo, empero, exigía disminuir el grado de incumplimiento fiscal.¹⁸⁶ Otro aspecto criticable de esa propuesta era que la mejora distributiva sería mínima con los cambios en las tasas del ISR, independientemente de cuánto se pudiese recaudar con las nuevas disposiciones.¹⁸⁷ Hubo también otras críticas de índole técnica a la propuesta del Ejecutivo. Por una parte, se consideraba que las medidas de lucha contra la evasión eran insuficientes, pues no se contemplaban cambios en las atribuciones legales ni en la estructura de los recursos humanos y bases de datos del SAT; por otra parte, tampoco se trataba el tema del federalismo fiscal.¹⁸⁸ Aunque uno de los propósitos de esa propuesta era “fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales para atender las necesidades crecientes en materia de gasto social e inversión pública”, prácticamente no

¹⁸⁵ La aplicación del IVA hubiese sido más regresiva en el caso de los alimentos que en el de las medicinas, dado que la mayor parte del ingreso de las familias mexicanas se destina a alimentos. Alrededor de 80 % de las familias mexicanas verían afectado su ingreso por el gravamen a los alimentos; por tal motivo, si el objetivo era afectar en menor medida a los estratos sociales de menores ingresos, no era recomendable gravar los alimentos (Genaro Aguilar Gutiérrez *et al.*, “Una ‘nueva reforma fiscal’ en México”, *Momento Económico* 128 [2003], pp. 29-35).

¹⁸⁶ Horacio Sobarzo, “Reforma fiscal en México”, *Estudios económicos* 38 (2004), pp. 159-180.

¹⁸⁷ “El propósito de la Reforma Fiscal no es precisamente el de mejorar la distribución del ingreso [...]. La reforma busca principalmente un incremento significativo de la recaudación fiscal, en lugar de una redistribución significativa del ingreso” (Brenda Pequeño *et al.*, “Efectos de la Reforma Fiscal sobre la distribución del ingreso en México”, *Entorno Económico* 242 [2003], p. 26).

¹⁸⁸ Angelina Hernández y Gustavo Cabrera, “Reforma fiscal, un problema de evasión”, *Gaceta Universitaria UdG*, Guadalajara, 14 de mayo de 2001, p. 15; Marcela Astudillo Moya, “Algunas consideraciones sobre la Nueva Hacienda Pública ¿distributiva?”, *Momento Económico* 119 (2002), pp. 18-23.

proponía ninguna modificación en el esquema de federalismo fiscal vigente, por lo que se infiere que continuaba el enfoque de “participaciones” a las entidades federativas, con el predominio de la tributación en el nivel federal.

Además de los argumentos de equidad, una crítica al aumento del IVA radicaba en sus efectos sobre la inflación, lo que llevaba a sugerir una implementación escalonada de este aumento, es decir, a aumentar el IVA paulatinamente durante el sexenio para aminorar sus efectos en la inflación.¹⁸⁹

Uno de los mayores argumentos para apoyar los cambios en las tasas impositivas era favorecer la competitividad de las empresas mexicanas dados los estándares internacionales, al dotar a las empresas mexicanas de un mejor margen de ganancia, por una parte, y al ofrecer un mayor aliciente a las empresas extranjeras para asentarse en México. Este argumento, empero, tiene ciertos matices. Por ejemplo, en la propuesta presentada por el Ejecutivo se proponía la exención a las operaciones de enajenación de propiedad. Prácticamente no se gravaría la transmisión de bienes, a diferencia de lo que ocurre en países desarrollados. Por otro lado, en varios países miembros de la OCDE sí se aplica una tasa mayor (superior a 40 %) para gravar los altos ingresos.¹⁹⁰ Esos países no entran justamente en la categoría de poco competitivos, mucho menos en desarrollo. Otro aspecto, el de la devolución inmediata del IVA a las empresas, con el fin de que éstas no incurriesen en pérdidas y pudiesen invertir, también posee sus matices. Como reconoce el propio proyecto del Ejecutivo, las agencias tributarias de varios países pertenecientes a la OCDE disponen hasta de un año para efectuar la devolución de impuestos.

¹⁸⁹ Una opción era llevar a cabo la reforma fiscal originalmente propuesta pero en forma escalonada. Cada escalón representaría un año, por lo que estaría a discusión la cantidad de años para consumir la reforma, aunque se sugería un espacio no mayor a 5 años. Véase Alejandro Rodríguez Arana, *Impactos macroeconómicos de la reforma al impuesto al valor agregado. ¿Es la reforma propuesta la mejor opción?*, México, Universidad Iberoamericana, mayo de 2001 (documento de trabajo).

¹⁹⁰ José Luis Calva, “Direcciones de la reforma”, *El Universal*, México, 23 de marzo de 2007.

LA DISCUSIÓN DE LA REFORMA FISCAL EN 2001 Y 2003

En el año 2000 llegó a la Presidencia de la República por primera vez un candidato no perteneciente al PRI: Vicente Fox Quezada. Coincidieron con este suceso otros hechos no menos importantes. Los cambios económicos a partir de los años ochenta habían modificado en forma substancial la lógica y la estructura económica del Estado. Los bancos dejaron de ser propiedad estatal después de haber estado por casi diez años en manos del gobierno; la mayor parte de las empresas paraestatales fueron privatizadas; y se inició un ingente proceso de apertura económica. A partir de 1994 entró en operación el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, del que México forma parte. La lógica económica del Estado mexicano procuró otorgar mayores incentivos a las actividades del sector privado, al tiempo que se hizo una mayor apuesta por el fortalecimiento del sistema financiero en lugar del crecimiento industrial característico del periodo de desarrollo estabilizador. A pesar de que se han mantenido algunas estructuras corporativas, algunas de ellas vinculadas todavía al PRI, el poder e influencia económica del Estado ha disminuido tras el proceso de liberalización económica de las últimas décadas.

El advenimiento de un partido político diferente al PRI abrió no sólo posibilidades en el ámbito político. Por las características ideológicas y el desarrollo histórico del PAN, era previsible que bajo su gobierno se intentase impulsar una segunda generación de reformas económicas. El Banco Mundial fue uno de los organismos más prolijos en promover la necesidad de más reformas. El contacto entre el organismo internacional y el nuevo gobierno de Fox no se hizo esperar; fruto de esa colaboración fue el libro editado por Marcelo Giugale, Economista en Jefe del Banco Mundial para México, que se ha citado. El *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006* recogió varias de las inquietudes de ese

organismo. Una de las prioridades en ambos documentos era alcanzar una “fiscalidad sustentable”. Por ello, la reforma fiscal que propusiese el Poder Ejecutivo iba a representar la herramienta para alcanzar ese objetivo.¹⁹¹

Poco antes de la llegada de Fox al Poder Ejecutivo, el PIB en 1999 era de 483.6 mil millones de dólares; la tasa de crecimiento del PIB para ese año fue de 3.7 %; el PIB *per capita* se ubicaba en 4,915 dólares; la inflación era de 12.32 %; la deuda externa llegaba a 161 mil millones de dólares; y las reservas eran de 37,000 millones de dólares.¹⁹²

También se produjeron cambios políticos. Antes de la alternancia en la Presidencia de la República había llegado también una mayor preponderancia del Poder Legislativo en la toma de decisiones. Aunque desde 1997 ya se había presentado una situación en la que el otrora partido dominante no tenía la mayoría en la Cámara de Diputados, en el gobierno de Fox este escenario estuvo presente en las dos legislaturas de su periodo presidencial. Esto sería una circunstancia clave con la que la presidencia de Vicente Fox habría de lidiar, no sólo por la presión que impone un Poder Legislativo independiente del Ejecutivo, sino también por las atribuciones que ejerce el Congreso, como la aprobación de la política económica y el escrutinio a los Secretarios de Estado. Además, habría de considerarse la relación del nuevo presidente con su partido. Como reconoció Vicente Fox, al no contar con mayoría en el Congreso (véase la tabla 2.1 en la página siguiente), sería necesario avanzar por medio de acuerdos.¹⁹³ La llegada de Vicente Fox a la Presidencia de la República coincidió con un notable avance de los partidos de la oposición al PRI, como el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El PRI se convirtió entonces un partido de

¹⁹¹ Greig Charnock, “The Crisis of Foxism: The Political Economy of Fiscal Reform in Mexico”, *Capital & Class* 86 (2005), p. 1.

¹⁹² Sergio Aguayo (coord.), *El almanaque mexicano*, México, Grijalbo, 2002. Para otras cifras, véase ANEXO 4, tablas 1-4.

¹⁹³ Ciro Murayama, *La política en México tras la alternancia*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2003. La aprobación de las medidas económicas debía ser por mayoría calificada; como se puede colegir a partir del cuadro, el PAN no podía contar con ella.

oposición, algo que no había conocido en sus 70 años de existencia. Estos dos partidos, por poseer una gran presencia en el Congreso frente al PAN, se volverían sus adversarios políticos más destacados.

Tabla 2.1

PODER LEGISLATIVO (2000)		
Partido o alianza	Diputados	Senadores
Alianza por el Cambio (PAN y PVEM)	221	51
PRI	211	60
Alianza por México (PRD, PT, PAS, CD y PSN)	68	17
Total	500	128

Fuente: Aguayo (coord.), *op. cit.*, p. 200.

A los pocos días de haber asumido Vicente Fox la Presidencia, la SHCP dio a conocer sus *Lineamientos Generales de Política Económica* (LGPE) para 2001, que postulaban la reforma fiscal como clave en su agenda económica. En diciembre de 2000, ante 2,600 delegados del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que celebraba su congreso anual, el presidente Fox buscó apoyo a su reforma fiscal. Ya desde entonces se hablaba de la necesidad de quitar la tasa cero de IVA a medicinas y alimentos. Fox afirmó en esa ocasión que el aumento en el IVA permitiría destinar más fondos a la educación. Una semana después, ante líderes de secciones del mismo SNTE, Fox volvió a repetir su promesa de enviar más dinero a la educación si se aprobaba el cambio al IVA.

Finalmente, el 3 de abril de 2001 fue presentada a la Cámara de Diputados la *Nueva Hacienda Pública Distributiva* (NHP). Según la exposición de motivos, la reforma buscaba mejorar la equidad en la carga tributaria de los contribuyentes, fortalecer la competitividad del aparato productivo, reducir los costos de cumplimiento, garantizar la seguridad jurídica del contribuyente, fortalecer los ingresos públicos y dar una mayor estabilidad a los

misimos. De todas las medidas postuladas, la que se convertiría en el punto de discusión más difícil fue la eliminación de la tasa cero del IVA a medicinas y alimentos. Fue en torno a esta medida que giró el grueso de la discusión por parte de los partidos políticos y de los sectores extra-parlamentarios.

Para contrarrestar la oposición a su propuesta, el titular del Poder Ejecutivo recurrió a una campaña en los medios para exhibir la plausibilidad de su proyecto de reforma. El propio Vicente Fox sostuvo encuentros con determinados actores para promover su reforma. Pocos días después de haber presentado su Nueva Hacienda Pública al Congreso, el presidente Fox también se reunió con delegados de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), uno de los sindicatos independientes más fuertes, para mostrar los puntos positivos de la reforma fiscal. Sin embargo, casi al mismo tiempo el Congreso del Trabajo rechazó cualquier aspecto de la NHP que dañase al poder adquisitivo de los asalariados.¹⁹⁴ Para el cierre de las sesiones ordinarias, el 30 de abril, la Cámara de Diputados había aprobado algunos cambios en la estructura fiscal propuestos en la NHP. Sin embargo, no se aprobó el cambio en la base del IVA. El 1 de mayo de ese año, durante las marchas del Día del Trabajo, muchos de los asistentes se manifestaron en contra de la aplicación del IVA en medicinas y alimentos; el sentimiento en contra del aumento en la base del impuesto fue patente. Aunque el diagnóstico de los partidos políticos era similar en cuanto a la necesidad de efectuar una reforma fiscal, no se habían establecido criterios exactos para aumentar la base gravable, para definir los rubros del gasto o para precisar el carácter progresivo o regresivo de la reforma. La primera oleada de disconformidad con la propuesta, a principios de mayo de ese año, ocasionó que el Poder Ejecutivo presentara una serie de medidas

¹⁹⁴ Como reconoció un funcionario a propósito de la oposición a la NHP, uno de los momentos más difíciles se produjo cuando el Congreso del Trabajo, que representa a todas las confederaciones sindicales, se manifestó en contra de la intención de gravar medicinas y alimentos con IVA (entrevista con el Lic. Rubén Aguirre, Subsecretario de Ingresos de la SHCP [2000-2006], México D.F., 17 de octubre de 2007).

compensatorias para los sectores vistos como más afectados por la reforma. La discusión entre SHCP y los partidos en la Cámara de Diputados se extendió durante todo el año. Para noviembre de 2001, la propuesta de reforma fiscal fue abandonada. Incluso el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), aliado del PAN en las elecciones presidenciales de 2000, se manifestó en contra de la propuesta de reforma fiscal.

Al igual que varios congresistas del PAN, los titulares de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Josefina Vázquez Mota, y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Santiago Levy, se sumaron públicamente a la afirmación de que los nuevos ingresos de la reforma fiscal servirían para financiar el combate a la pobreza. Actores externos también apoyaron la propuesta del gobierno de Vicente Fox; por ejemplo, Bénédicte Larre, Directora de Estudios sobre México de la OCDE, apoyó las medidas tendientes al aumento de la base gravable y a la eliminación de exenciones; por su parte, los bancos Banamex y BBV-Bancomer mostraron en sendos estudios que el gasto fiscal de IVA en alimentos y medicinas beneficiaba sólo a las clases media y alta, por lo que también suscribieron la propuesta del Poder Ejecutivo. Grupos empresariales como el CCE y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) aceptaron y apoyaron la mayor parte de la propuesta presentada por el gobierno, aunque hubo algunos roces provocados por medidas que tocaban aspectos técnicos como regímenes preferentes y reglas de fusión, pues se modificaron algunas cosas que favorecían la elusión con esos detalles.¹⁹⁵ La presión de los empresarios para buscar modificaciones a esos aspectos se hizo mediante la ayuda de organismos profesionales como el Colegio de Contadores Públicos de México, el Instituto Mexicano de Contaduría Pública, el Instituto de Estudios Fiscales de México y el Colegio de Economistas. Estas organizaciones suscribieron la posición de los empresarios y – en

¹⁹⁵ Entrevista con el Lic. Rubén Aguirre, Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2000-2006), México D.F., 17 de octubre de 2007.

nombre de éstos – negociaron directamente con funcionarios de la SHCP y con miembros de la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados.¹⁹⁶ También se procedió a otra estrategia, consistente en enviar representantes del CCE a negociar directamente con congresistas más que con los funcionarios de SHCP.¹⁹⁷

La mayor oposición a la reforma fiscal se produjo por el aumento al IVA y provino del sector laboral y de los otros dos partidos políticos importantes; para fines de abril de 2001, cuando terminaba el periodo de sesiones de la Cámara de Diputados, era evidente que las modificaciones al IVA no serían aprobadas. La oposición partidista más explícita fue la del PRD, quien propuso gravar las actividades bursátiles y a las grandes compañías en lugar de gravar el consumo mediante el IVA. El PRI, por su parte, sostuvo que no podía aprobar la reforma sin un análisis riguroso de su parte. Era evidente que lograr la aprobación de su reforma requería por parte del Poder Ejecutivo una estrategia de negociación y construcción de coaliciones en el Congreso. Pero había otra característica de este intento de reforma fiscal: en esta ocasión el sector empresarial no se manifestó en contra de la reforma fiscal. Al tener un carácter regresivo, la reforma no afectaba demasiado al sector empresarial. De hecho, los empresarios apoyaron al presidente Fox no sólo en esa ocasión. Las veces que el presidente tuvo desencuentros con el Poder Legislativo, el sector empresarial se puso de parte del primero. En abril de 2002, el Senado mexicano rechazó la salida de Vicente Fox a Estados Unidos. El presidente fustigó en los medios de comunicación la actitud del Congreso y descalificó el desempeño del Legislativo. Algunos de los más importantes empresarios publicaron desplegados en los periódicos en apoyo al presidente, en los que calificaron de sectaria la actitud de los legisladores; señalaron que se debían anteponer los intereses de la nación a los intereses de partido y reclamaron que la democracia exigía

¹⁹⁶ También organizaron mesas redondas con periodistas y con miembros del Senado (*loc. cit.*).

¹⁹⁷ *Loc. cit.*

responsabilidad. El Senado, por su parte, publicó un desplegado de réplica en el que reafirmaba la dignidad del Poder Legislativo y refrendaba su intención de constituirse como contrapeso efectivo al Poder Ejecutivo. La propuesta de reforma fiscal de Vicente Fox, del mismo modo que la reforma eléctrica y la laboral, no contó con una fuerte oposición de los empresarios. Amén del rechazo de sectores laborales, la mayor oposición a su proyecto provino de los partidos políticos en el Congreso – salvo el suyo.

En 2002 se produjo un nuevo intento de cambio en la estructura fiscal: la aplicación del IVA a la industria editorial, es decir, la eliminación de la tasa cero de este gravamen a libros y revistas. Si bien era de esperarse que la medida provocase observaciones y críticas por parte de intelectuales, un hecho complicó el escenario. El 20 de junio, el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, en una conferencia de prensa en la que explicaba la necesidad de desaparecer la tasa cero de IVA a libros, manifestó que “con excepción de algunas revistas que son semipornográficas [*sic*], que son las de mayor circulación, prácticamente no leemos en nuestro país”. La declaración hizo que se tornasen ríspidas las relaciones entre intelectuales y gobierno. Ante la crítica de escritores, universitarios e investigadores, que calificaron de simplistas y ofensivas las declaraciones de Gil Díaz, el gobierno tuvo que recular y abortar este nuevo intento de extender la base del IVA.

Los LGPE para 2003, presentados por la SHCP a fines de 2002, retomaron la inquietud por alcanzar una reforma fiscal en los términos propuestos por la Presidencia el año anterior; la aprobación de los cambios al IVA siguió siendo una prioridad, aunque en esta ocasión el Poder Ejecutivo propuso también una reducción del gasto programable en 1 % del PIB. Empero, 2003 fue también año electoral – en julio de ese año hubo elecciones

para renovar el Congreso. La proximidad de las elecciones iba a estar presente en la negociación de la reforma fiscal.¹⁹⁸

Las elecciones legislativas de julio de 2003 representaron un golpe para el PAN, cuyo voto cayó 30.5 % con respecto al periodo legislativo anterior. El PRI se convirtió en el partido político con mayor presencia en el Congreso.

Tabla 2.2

PODER LEGISLATIVO (2003)		
Partido	Diputados	Senadores
PRI	224	57
PVEM	14	5
PAN	69	47
PRD	41	15
PT	6	0
CD	5	0
Independientes	2	4
Total	500	128

Fuente: Chávez Peña, *op. cit.*, p. 101.

Ahora bien, la dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, fue designada para dirigir al grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados. Gordillo ya se había acercado al presidente Fox con anterioridad, por lo que era vista como una aliada natural del presidente. Esta situación podía ser aprovechada por el PAN, dado que Gordillo se había manifestado a favor de los proyectos de Vicente Fox; el Presidente vio así la posibilidad de que la reforma fiscal fuese aprobada no sólo con el apoyo de su partido en el Congreso, sino también con el voto de los diputados del PRI leales a Gordillo.¹⁹⁹

En noviembre de 2003 el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados su proyecto de Ley de Ingresos de la Federación. Esta vez se revisó la propuesta de reforma

¹⁹⁸ Olaf Carrera, "Waiting on Reform", *Business Mexico*, abril de 2003, p. 27.

¹⁹⁹ Chamock, art. cit., p. 3.

fiscal para hacerla más aceptable en el tema del IVA. Así, se propuso gravar con IVA al transporte público y a las colegiaturas, y aplicar una tasa reducida de este impuesto (8 %) a medicinas y alimentos. Se contemplaba además la aplicación de un impuesto sobre el consumo de bienes y servicios suntuarios (esta medida sería después declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación).²⁰⁰

Tampoco logró aprobarse la reforma al IVA en esa ocasión. El Secretario de Elecciones del PRI, César Augusto Santiago, recordó que una de las consignas de la plataforma electoral de ese partido para las elecciones de 2003 había sido la oposición a gravar IVA a medicinas y alimentos. Dentro del PRD hubo una división entre los defensores de la plataforma electoral (la cual rechazaba también el IVA en medicinas y alimentos) y los defensores de una flexibilización de esa postura; entre los últimos estaba el entonces senador Demetrio Sodi (quien dos años después renunciaría al partido, se afiliaría al PAN y participaría como candidato de ese partido al gobierno del Distrito Federal). Además de esta oposición, la reforma fiscal contó con el rechazo de algunos intelectuales y escritores, debido no sólo a la aplicación de IVA a la industria editorial, sino también a otra propuesta del paquete económico para 2004: la venta del Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), de los Estudios Churubusco y del Centro de Capacitación de Cine, dependientes todos del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Esta propuesta motivó la crítica de gremios de creadores y actores. El sector empresarial, en cambio, tampoco manifestó su oposición a las reformas económicas en 2003. Al igual que dos años antes, dos poderosas organizaciones empresariales, el CCE y la Asociación de Banqueros de México (ABM) se declararon a favor de la propuesta fiscal presentada por el titular del

²⁰⁰ De acuerdo con un observador, esta medida no pudo ser aprobada debido a un mala defensa de la Procuraduría Fiscal de la Federación, el organismo encargado de presentar y defender ese impuesto ante la Suprema Corte (entrevista con el Lic. Rubén Aguirre, Subsecretario de Ingresos de la SHCP [2000-2006], 17 de octubre de 2007).

Poder Ejecutivo, con el argumento de que esa propuesta sería favorable a la inversión privada por no gravar excesivamente al sector privado.

El 27 de noviembre de ese año se efectuó una marcha convocada por el PRD, la UNT y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) en rechazo al aumento de la base gravable del IVA. Amén de la oposición del PRD, el presidente del PRI, Roberto Madrazo, emprendió una ofensiva política también a fines de noviembre contra Elba Esther Gordillo, para restarle poder en el partido. Como consecuencia, un político cercano a Madrazo – Emilio Chuayfett – reemplazó a Gordillo como coordinador de los diputados del PRI a principios de diciembre. El 11 de diciembre de 2003 la propuesta de reforma fiscal presentada por el gobierno de Vicente Fox fue rechazada en la Cámara de Diputados. El PAN y la SHCP intentarían en vano retomarla. La SHCP envió a fines de diciembre un anteproyecto de dictamen a los senadores de ese partido, quienes lo remitieron después a la Mesa Directiva de la Comisión de Hacienda de la cámara baja. Ese anteproyecto proponía sólo la reducción de las tasas de ISR de 35 % a 32 %, aunque también planteaba eliminar ciertas exenciones en el pago de este impuesto.

Al terminar el año, los cambios en el IVA no fueron aprobados. En cambio, se establecieron modificaciones en el ISR, consistentes en la acumulación de ingresos para el cálculo de la base del impuesto, una carga tributaria de 3 % de la nómina como sustituto al crédito del salario, la incapacidad de deducir las utilidades distribuidas a los trabajadores y transformaciones al régimen de consolidación fiscal. Se aprobó también un aumento del IEPS en refrescos, cigarros y bebidas alcohólicas. Se diseñó asimismo un impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios, pero éste fue duramente criticado por el sector empresarial, quien hizo notar errores en la definición de los bienes de lujo por parte del gobierno; posteriormente, ese impuesto fue declarado inconstitucional por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación. Esta sería la única ocasión en que los empresarios manifestarían su desacuerdo con los cambios fiscales planteados por el presidente.

El siguiente paso tomado por el Ejecutivo Federal consistió en buscar el apoyo de los gobernadores de los estados a sus planteamientos fiscales. De esa necesidad surgió la *Convención Nacional Hacendaria*, inaugurada el 5 de febrero de 2004, compuesta por los gobernadores y por el Secretario de Hacienda. Aunque hubo una importante discusión y se hicieron numerosas propuestas para mejorar el SNCF, la Convención no fue suficiente para que el Presidente Fox contase con una plataforma a favor de su proyecto de reforma fiscal.²⁰¹ Cuando la Convención cerró, el 17 de agosto de 2004, ya no fue posible construir una base de consenso en el ámbito subnacional que brindase mayor impulso a la reforma fiscal del Poder Ejecutivo.²⁰²

APÉNDICES RECAUDATORIOS DURANTE EL SEXENIO DE VICENTE FOX

Si bien la parte más importante (y también más polémica) de la reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox era el aumento en la base del IVA, otras medidas no menos importantes fueron aplicadas. Esas medidas consistieron en algunas acciones para mejorar la administración tributaria, en la instauración de incrementos en otros impuestos y algunos cambios en los modos de cálculo del IVA. Aunque no fue posible obtener cambios en el IVA, el gobierno no desistió de sus intentos por obtener mayores ingresos, lo cual se tradujo en una gran cantidad de medidas adicionales para aumentar los ingresos fiscales y para implantar, en la medida de lo posible, la mayor parte de las disposiciones de la NHP. Así, aunque no fue posible lograr la aprobación de los cambios en la base del IVA, sí se

²⁰¹ *Review of the Economic Situation of Mexico*, México, Banamex-Citigroup, septiembre de 2004, pp. 364-365.

²⁰² Charnock, art. cit., p. 4.

cumplió con uno de los objetivos de la propuesta del Poder Ejecutivo: la reducción de los tipos máximos del ISR, aduciendo mayores tasas de cumplimiento (y menor evasión) como resultado de esto.²⁰³

1. La administración tributaria. La modernización

El SAT emprendió diversas medidas para mejorar la recaudación, aun a pesar de la falta de aprobación de la reforma fiscal. En junio de 2003 se aprobó en el Poder Legislativo la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Entre septiembre y octubre de ese año, el SAT, a cargo del ingeniero José María Zubiría Maqueo (su director en la actualidad), encomendó la realización de sendos estudios sobre la evasión fiscal a la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); los resultados de esos estudios se presentaron en febrero de 2004. En agosto de ese año se encargaron sendos estudios, también sobre evasión, al Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y al Colegio de México (COLMEX), cuyos resultados aparecieron en febrero del año siguiente.²⁰⁴ Aunque todos esos estudios fueron destinados a medir el nivel de evasión fiscal en México, cada uno se ocupó de este problema en impuestos específicos.

Los resultados de todos esos estudios fueron la base de una empresa más ambiciosa en el propio SAT: el denominado *Proyecto Plataforma*, iniciado en 2005. Éste contenía a su vez dos proyectos: el *Programa Capital Humano* y el *Programa Integral de Combate a la Evasión* (PICE). Una de las más importantes acciones del *Proyecto Plataforma* ha sido la elaboración de diversos libros blancos de diagnóstico y propuestas para mejorar la administración del SAT. Junto al diagnóstico de los recursos humanos, el proyecto también

²⁰³ Para una discusión sobre las razones de índole económica para reducir el gravamen a la renta, véase *supra*, pp. 20-30.

²⁰⁴ *Supra*, p. 9.

ha incluido talleres especializados y cursos de capacitación, en especial para los elementos de la Administración General de Recaudación del SAT, así como la instauración de indicadores para la evaluación del desempeño de sus empleados. Sin embargo, el *Proyecto Plataforma* era mucho más ambicioso que la elaboración de diagnósticos, pues incluía un gran esfuerzo de capacitación de sus recursos humanos. Hasta 2007 el *Proyecto Plataforma* seguía en operación, aunque con retraso, ocasionado éste por fallas de implantación por parte de la empresa contratada para ponerlo en operación.²⁰⁵

Es importante señalar que el diseño y la aplicación tardía de este proyecto de modernización del SAT (posterior a la segunda mitad del sexenio) sugieren que éste no estaba previsto inicialmente en los planes de reforma fiscal del Poder Ejecutivo, y que tal proyecto se hacía imperativo ante la imposibilidad legal de aumentar la base del IVA.

Amén de la capacitación a los recursos humanos, en realidad los más importantes esfuerzos que se han efectuado han sido para hacer más eficientes los procesos de atención al contribuyente, no necesariamente para aumentar la recaudación. Esos cambios se orientaron a la utilización de tecnología para intercambiar información y generar bases de datos disponibles para los contribuyentes. Así, durante el gobierno de Vicente Fox, el SAT instituyó la Clave de Identificación Electrónica Confidencial (CIEC), una firma electrónica que permite acceder a diversas aplicaciones y servicios que brinda el SAT en su sitio web. Una desventaja de este sistema es que no se tiene la certeza de que los datos enviados hayan sido creados por la persona que lo firma o que verdaderamente lo haya firmado ésta y no un tercero; por ello se diseñó en el SAT la Firma Electrónica Avanzada (FEA), que codifica información en una forma más segura y que permite superar las limitaciones de la

²⁰⁵ Según un testimonio, sólo ha habido un avance de casi 20 % en las medidas contempladas en ese proyecto. Entrevista con el Lic. José Miguel Domínguez, administrador local del SAT en Mérida y comisionado del *Proyecto Plataforma*, México, D.F., 7 de febrero de 2008.

CIEC.²⁰⁶ También se eliminó la posibilidad de pagar contribuciones por medio de giros postales, telegráficos o bancarios mediante una reforma en el artículo 20 de Código Fiscal de la Federación (CFF), el cual establece que se aceptan como medios de pago los cheques certificados o de caja y la transferencia electrónica de fondos a favor de la Tesorería de la Federación. Asimismo, el SAT ha implementado el sistema de envío electrónico de declaraciones anuales de ISR (*DeclaraSAT* para ISRPF y *DEM* para ISRPM). Finalmente, se reformó el artículo 29 del CFF para que las personas físicas y morales que cuenten con un certificado de FEA vigente y lleven su contabilidad en sistemas electrónicos puedan emitir comprobantes digitales de las operaciones que realicen, por medio de un sello digital amparado por un certificado expedido por el SAT.

2. La administración tributaria. Discusiones

Los requisitos de las deducciones se hicieron más complejos en los últimos años, dada la necesidad de control ante ciertos abusos. El caso más discutido fue el referente a los requisitos para las deducciones de los gastos en gasolina. Aparte de las medidas de mejora dentro del propio SAT, la SHCP emprendió un programa para pagar las cargas de combustible por medios electrónicos (tarjetas bancarias) a fines de 2005 y en los primeros días de 2006. El objetivo del programa era evitar la devolución fraudulenta de impuestos. Según el diagnóstico del SAT, resultaba muy endeble la documentación sobre la que se apoyaban las transacciones comerciales de las estaciones gasolineras. Se sugería contar con un tercero que pudiese comprobar las deducciones de impuestos; de ahí la recomendación de emplear a un banco como tercero. Aunque la propuesta había sido aprobada por el Congreso desde 2004, los concesionarios de gasolineras argumentaron que no contaban con

²⁰⁶ Ricardo Samaniego (coord.), *Medición de la evasión fiscal en México*, México, ITAM-SAT, 2006, pp. 65-67.

la infraestructura para aplicar el programa, por lo que éste se pospuso por un año.²⁰⁷

Aunque el SAT reconoció que las más de 7 mil estaciones gasolineras en 2005 ya estaban en condiciones para aplicar el programa, éste contó con oposición por parte de concesionarios de gasolineras durante ese periodo. A pesar de ello, se prosiguió con el programa, pero su ejecución ha sido paulatina.

Únicamente se presentó una propuesta explícita de autonomía institucional para el SAT un año antes del final del sexenio, tampoco carente de polémica. En diciembre de 2005, el Presidente Fox propuso una reforma administrativa que abarcaba a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y al SAT. El núcleo de la propuesta consistía en otorgar autonomía administrativa a esos cuerpos invocando razones de eficiencia, aunque la mayor polémica se suscitó por el deseo del Presidente de designar a los titulares de las organizaciones mencionadas y de confirmarlos con el Congreso que había en ese momento.²⁰⁸ En ese entonces se insistió en promover esa iniciativa de autonomía del SAT para aislarlo de presiones políticas y para que rindiese cuentas frente a un órgano político sólo en la ejecución de la legislación tributaria. Sin embargo, el planteamiento hecho por el Poder Ejecutivo hacía suponer que el sentido de la propuesta era más bien prorrogar más allá del sexenio de Fox a los funcionarios responsables de la dirección de esas organizaciones financieras. De ser aprobada, el presidente elegido en 2006 sólo podría participar en la designación de los titulares de los tres primeros organismos; además, tal facultad no iba a ser aplicable en el

²⁰⁷ Antonio Castellanos, “‘Bancarización’ [sic] en pago de gasolina frenará fraude fiscal, asegura el SAT”, *La Jornada*, México, 23 de enero de 2006.

²⁰⁸ Norma Pensamiento, “Diputados postergan reformas financieras”, *Diario Monitor*, México, 7 de diciembre de 2005.

caso del SAT.²⁰⁹ A la renuencia del PRI y del PRD para discutir esos puntos se sumó la crítica por parte del candidato presidencial del PRD (entonces favorito en las encuestas electorales), quien manifestó que con esa medida se pretendía restarle margen de maniobra en política económica si él era elegido. La propuesta se retiró a mediados de diciembre de 2005 ante la presión legislativa del PRI y del PRD, quienes criticaron el momento en que se presentó la propuesta.

En la Cámara de Diputados se promovió la creación de un defensor público independiente (*ombudsman*) de los contribuyentes. Sin embargo, en las dos únicas ocasiones en que se propuso la creación de esta figura (en junio de 2005 y en octubre de 2006), el titular del Poder Ejecutivo vetó la propuesta aduciendo imprecisiones legales en el proyecto.

El régimen fiscal de PEMEX fue tocado por última vez en el gobierno de Vicente Fox en septiembre y octubre de 2005, durante las discusiones de la Ley de Ingresos para 2006. Aunque la Cámara de Diputados aprobó un nuevo régimen fiscal para la empresa petrolera, a mediados de octubre el titular del Poder Ejecutivo vetó la propuesta de la Cámara. Aunque se preveía que con el cambio de régimen la paraestatal hubiese obtenido hasta 25 mil millones de pesos en 2006, el Presidente argumentó, en sus observaciones a la Ley de Ingresos, que esa propuesta representaba una merma en el erario de 50 mil millones de pesos.²¹⁰ En noviembre de ese año se aprobó un régimen fiscal para PEMEX; aunque

²⁰⁹ Gregorio Vidal, “Impuestos, regulación y política económica”, *Diario Monitor*, México, 8 de diciembre de 2005.

²¹⁰ Ese esquema fiscal de PEMEX contemplaba reducir los impuestos y derechos que pagaba la paraestatal al erario, para que la empresa obtuviese 25 mil millones de pesos al año siguiente. Con el esquema, fijado para 4 años, se estimaba que la paraestatal habría obtenido 94 mil millones de pesos de 2006 a 2010. El Poder Ejecutivo argumentó que había atendido peticiones formuladas por gobiernos estatales sobre el impacto de ese esquema en sus finanzas como una razón para vetar el proyecto. Omar de Alba y Roberto Martínez-Peña, “Aplazan régimen fiscal de Pemex hasta 2007”, *Diario Monitor*, México, 11 de octubre de 2005.

disminuyó parcialmente su carga fiscal, quedó fuera de discusión la aplicación de otro tipo de medidas, como otorgarle autonomía de gestión.

3. Las entidades federativas

En la Ley de Ingresos de la Federación de 2001 se otorgó a los estados la potestad de gravar ventas y servicios al público con un impuesto menor o igual a 3 %; en la Ley se instauró también la facultad de establecer un impuesto local sobre los ingresos de las personas físicas con actividades empresariales cuyos ingresos fuesen menores a 4 millones de pesos. Sin embargo, ninguna entidad federativa hizo uso de esa facultad.²¹¹ Aunque se menciona la falta de capacidad administrativa para gestionar ese tributo como una razón explicativa, hay una versión distinta; según ésta, la verdadera razón por la que los estados decidieron no hacer uso de su facultad tiene que ver con las negociaciones de Roberto Madrazo con gobernadores del PRI (que se repetirían en la CNH) para evitar que los gobiernos estatales tuviesen mas potestades económicas, lo cual podía representar más recursos para algunos gobernadores contrarios al líder del PRI, dado que el enfrentamiento por el control del partido era cercano.²¹²

Como se ha advertido en un estudio, los estados tampoco tienen incentivos para aplicar las potestades de la LIVA porque éstas se encuentran en una la Ley de Ingresos aprobada anualmente por el Congreso de la Unión, lo que implica que pueden modificarse

²¹¹ Esto no ha sido posible “porque no se contemplaron [en la Ley] todos los mecanismos de cobro y coordinación con el Gobierno Federal; además, la aplicación de las reglas y condiciones actuales del impuesto a las ventas implica para los estados construir o reformar su infraestructura de administración tributaria para cobrarlo”. Fausto Hernández Trillo y Andrés Zamudio Carrillo, *Evasión Fiscal en México: El caso del IVA*, México, CIDE, 2004, p. 33.

²¹² Entrevista con el Lic. Rubén Aguirre, Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2000-2006), México D.F., 17 de octubre de 2007.

fácilmente.²¹³ Por eso se ha sugerido establecer esas potestades en la Constitución, así como las responsabilidades fiscales de los estados.²¹⁴

4. Los impuestos

El IEPS para los cigarrillos aumentó paulatinamente durante el gobierno de Vicente Fox, hasta llegar a 110 % al final del sexenio. En este caso se produjo controversia por las declaraciones de un Secretario de Estado. En octubre de 2003 había entrado en vigor un acuerdo entre la Secretaría de Salud y las empresas tabacaleras. Según ese convenio, las empresas entregarían a esta Secretaría un peso por cada cajetilla vendida, dinero que iría a su fondo de gastos catastróficos para cubrir gastos de enfermedades graves. Dos años después, cuando el IEPS para cigarrillos había llegado a 110 %, el Secretario de Salud, Julio Frenk (otrora defensor del aumento en el impuesto) criticó la alta tasa del gravamen. Frenk señaló que se debía preservar el acuerdo con las empresas de tabaco, aduciendo que si las aportaciones fuesen hechas por las empresas mediante el IEPS, éste no podría aplicarse en el área de salud.²¹⁵ Aunque la intención era incrementar el impuesto a 130 %, al final se dejó en la tasa ya existente. Por último, a fines de noviembre de 2005 se produjo también un incremento en el IEPS para las bebidas alcohólicas.²¹⁶

²¹³ Como se advierte en ese estudio, “la frecuencia de las modificaciones puede generar, por un lado, un costo de ajuste en la agencia recaudadora para modificar de manera acorde con los cambios legales sus sistemas, así como capacitar al personal en este sentido. Cuando la agencia está terminando esta actividad, sobrevienen más cambios en el siguiente año fiscal. Esto, si bien sujeto a corroboración, puede ser captado por los agentes, quienes lo utilizarían a su favor, con lo que la evasión aumentaría. Por otro lado, los contribuyentes, también tienen un costo con las modificaciones, aspecto que puede incrementar la elusión o incluso la evasión, debido a que se les dificulta en mayor medida el cumplimiento fiscal por malas interpretaciones de la ley” (Hernández y Zamudio, *op. cit.*, p. 29).

²¹⁴ *Ibid.*, pp. 32-33.

²¹⁵ Ángeles Cruz Martínez, “Ssa: en riesgo, el fondo de gastos catastróficos si aumentan cigarros”, *La Jornada*, México, 27 de octubre de 2005.

²¹⁶ La propuesta de Miscelánea Fiscal para 2006 establecía un gravamen a la cerveza importada de hasta 3 pesos por litro, con el argumento de que sus envases no podían ser reciclados (Omar de Alba, “Impuesto limita a la cerveza importada”, *Diario Monitor*, México, 22 de noviembre de 2006).

Las medidas tomadas durante la administración de Vicente Fox respecto al ISR consistieron en la reducción paulatina de las tasas máximas del gravamen (ISRPF e ISRPM), con la intención declarada de tener tasas competitivas y atractivas para incentivar la inversión nacional y extranjera. Mientras en 2001 la tasa máxima era de 40 %, cinco años más tarde había bajado a 29 % en ambas modalidades del gravamen.²¹⁷ Otra medida tomada fue la deducción de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; aunque ésta sólo tuvo efecto para el ejercicio fiscal de 2002, a partir de 2005 la LISR establece que se puede disminuir la participación pagada en el ejercicio de la utilidad fiscal. Empero, otra de las medidas contempladas por la NHP, el establecimiento de un Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, el cual iba a ser aplicado en el ejercicio fiscal de 2003, se declaró inconstitucional.²¹⁸

En 2001 se decidió cambiar la base de cálculo del IVA a flujo de efectivo en lugar de devengado, es decir, determinar y acreditar el gravamen hasta que la transacción económica sea pagada. Cuando el impuesto se calculaba como devengado, los contribuyentes tenían la obligación de liquidar el impuesto cuando formalmente se registraba una transacción económica, aunque no hubieran obtenido los ingresos; esto afectaba negativamente el flujo de caja porque los contribuyentes tenían que registrar un impuesto que no habían recibido, normalmente en operaciones de crédito. También se modificó la LIVA para cambiar las fechas de pago, de anual a mensual, con lo que se eliminaron los pagos provisionales y los ajustes semestrales por inflación. Para el ejercicio fiscal 2001 también se unificó el periodo de presentación de declaraciones de IVA e ISRPF. Esas modificaciones aparecieron en la Ley de Ingresos de 2002, aunque luego fueron incorporadas a la LIVA al año siguiente. Además, se estableció tasa cero al servicio de

²¹⁷ Samaniego (coord.), *op. cit.*, p. 64.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 65.

agua potable; se decretó que los aprovechamientos cobrados por estados y municipios dejarían de pagar IVA al gobierno federal; se enmendaron las reglas sobre tasa cero a las maquiladoras que producen bienes para exportación; y se modificaron las reglas de pago provisional de IVA en caso de fusión o adquisición de empresas.

Hubo otras modificaciones en la LIVA en la segunda mitad del sexenio. Se estableció, por ejemplo, un cambio en el tratamiento de exención para REPECOS, consistente en el pago del IVA con una cuota fija estimada según la actividad del contribuyente. Una de las últimas modificaciones a la LIVA en el gobierno de Fox consistió en permitir la devolución del gravamen a extranjeros que realizasen compras en México, a fines de 2005, cuando sus compras en México fuesen superiores a \$1,200. Casi al finalizar el sexenio, la SHCP contemplaba también devolver parte del IVA a quienes pagasen con tarjeta bancaria.

CONCLUSIÓN

A diferencia de los intentos previos de reforma fiscal en México, hubo circunstancias especiales en el caso del sexenio de Vicente Fox. Era la primera vez en 70 años que llegaba al poder presidencial un candidato que no procedía del PRI. Era pues la primera ocasión en que un gobierno no proveniente del otrora partido hegemónico buscaba negociar una reforma fiscal. El partido que llegaba al poder era distinto al PRI en otro aspecto: su cercanía al sector empresarial era más explícita. Esto significaba que no habría grandes desacuerdos con los empresarios; como se vio en el capítulo anterior, el contenido de la Nueva Hacienda Pública, regresivo en líneas generales, resultaba benéfico a los empresarios, por lo que no era de esperarse mucha oposición por parte de ellos. Empero, lo anterior implicaba que los desacuerdos se producirían con grupos distintos a los

empresariales. El punto más difícil en las negociaciones de la reforma fiscal era el aumento en el IVA. Por ello, en la aprobación de esa propuesta sería determinante la fuerza de grupos distintos a los empresariales, como los partidos políticos. En la oposición a esa reforma esos grupos habrían de demostrar sus medios de presión hacia el gobierno.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo no iba a contar con medios suficientes para imponerse. Por mandato constitucional, el agente del Estado facultado para decidir en última instancia sobre el erario es el Poder Legislativo. El PAN nunca contó con una mayoría en el Congreso suficiente para hacer que su proyecto de reforma fiscal fuese aprobado. La proximidad del periodo de renovación del Congreso a mediados de 2003 impidió cualquier cambio posterior serio en la estructura fiscal; además, los resultados electorales de ese año en el Poder Legislativo (ver Tabla 2.2, página 97) impedirían al PAN aprobar sus reformas por mayoría calificada. A diferencia de los intentos de reforma fiscal con presidentes anteriores (todos del PRI), el presidente Vicente Fox tendría durante su sexenio una menor capacidad político-legal para imponer decisiones. Negociar y lograr acuerdos iba a ser una tarea primordial.

Otra peculiaridad presente durante el gobierno de Fox fue la incapacidad para impulsar las reformas más importantes de su proyecto de gobierno; el plan económico de su gobierno contemplaba, además de la reforma fiscal, una reforma laboral y una reforma energética – las cuales estuvieron acompañadas también de una fuerte oposición política tanto en el Poder Legislativo como en otros ámbitos. Por otra parte, la negociación de la reforma fiscal con Fox ocurrió en medio de un periodo de recesión económica. Una de las promesas de la campaña presidencial de Vicente Fox, alcanzar un crecimiento de 7 %

anual, no pudo ser lograda en todo el sexenio.²¹⁹ Aunque una relación no puede ser establecida fácilmente, sería tentador sugerir que este escenario económico minó la capacidad de convencimiento del Poder Ejecutivo sobre los beneficios de su propuesta.

Así, el contenido de este capítulo ha permitido mostrar que las condiciones para la negociación de una reforma fiscal fueron distintas – más complicadas y difíciles – a los intentos en sexenios anteriores por varios motivos. La elección de un presidente de un partido distinto al PRI vino acompañada de una nueva correlación de fuerzas en el Congreso; ningún partido tuvo en los dos periodos legislativos del sexenio una mayoría parlamentaria suficiente para impulsar por sí mismo sus proyectos programáticos. Esta nueva correlación de fuerzas implicaba que el centro de decisión más importante sería el Congreso, ajeno al control del Presidente. Dado que la Cámara de Diputados tiene por mandato constitucional la potestad de decidir sobre el erario, el titular del Poder Ejecutivo poseía un margen de maniobra más reducido en materia económica. Al Presidente sólo le quedaba la posibilidad de veto, que llegó a emplear en ciertas ocasiones durante el sexenio.

Ahora bien, el contenido mismo de la propuesta del Poder Ejecutivo era especial. Como se ha visto, el impacto esperado de la NHP era de carácter regresivo, debido ante todo a la intención de eliminar la exención de IVA a alimentos y medicinas y reducir las tasas del ISR. Las propuestas de reforma fiscal en gobiernos anteriores habían sido para apuntalar la condición progresiva del sistema fiscal mexicano. Ese afán por hacer más progresivo al sistema fiscal explica la oposición del sector empresarial, el más afectado por una reforma de ese tipo. El carácter regresivo de la propuesta del gobierno de Vicente Fox permite entender la falta de una oposición tenaz por parte de las organizaciones

²¹⁹ Por ejemplo, el PIB se contrajo 0.3 % en 2001, el año en que se discutió por primera vez la reforma fiscal (“Fox Falls Short of Goals for Fiscal Reform”, *Chemical Week*, 29 de mayo de 2002, pp. 23-24, también disponible en www.chemweek.com), aunque en la segunda mitad del sexenio hubo una ligera recuperación.

empresariales más grandes.²²⁰ Esto, sin embargo, trajo como consecuencia la oposición de sectores no empresariales. Esos sectores fueron heterogéneos (sindicatos oficiales e independientes, trabajadores, pequeños contribuyentes, intelectuales), aunque no necesariamente organizados. Amén de las manifestaciones públicas en contra de la NHP, quienes se ocuparon de canalizar con mayor éxito el descontento hacia la propuesta del Poder Ejecutivo fueron los dos mayores partidos políticos de la oposición, el PRI y el PRD. A la presencia de estos dos partidos en el Congreso mexicano se acompañó de la capacidad para canalizar la crítica a la NHP. En cambio, los grandes grupos empresariales no se opusieron en lo general. Amén de la representación de sus intereses por la mayoría de los congresistas del PAN y del apoyo de los medios, los empresarios desplegaron una estrategia de negociación basada primero en el uso de organizaciones profesionales de contadores y economistas para tratar temas técnicos con los diputados de la Comisión de Hacienda y con funcionarios de la SHCP. Posteriormente, fueron enviados representantes de los organismos empresariales (especialmente del CCE) para hablar con diputados y senadores de las respectivas Comisiones de Hacienda. Sin embargo, esta labor de cabildeo se orientó exclusivamente a aspectos relacionados con el retiro de ciertos estímulos fiscales y de regímenes fiscales preferentes en el exterior (a veces llamados “paraísos fiscales”) de la NHP, que limitaban la capacidad de elusión de los empresarios. Gracias a una flexibilización tanto de la SHCP como de los empresarios, los cambios fueron aprobados en la Comisión de Hacienda sin crear enormes fricciones con los organismos empresariales.²²¹

Acaso el rasgo más distintivo de esa experiencia consistió en que los actores principales fueron los partidos políticos de la oposición, los cuales sí podían bloquear la

²²⁰ Entrevista con el Dr. Julio Boltvinik, diputado del PRD en la LIX Legislatura, 12 de febrero de 2008.

²²¹ Entrevista con el Lic. Rubén Aguirre, Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2000-2006), 17 de octubre de 2007.

reforma fiscal en el único campo en el que podía prosperar: el ámbito legislativo. Esto no quiere decir que el PAN no haya actuado de acuerdo con los intereses de sus votantes. Además de los beneficios a los grandes empresarios, la propuesta de reforma fiscal nunca contempló un aumento de la base gravable mediante la eliminación de la tasa preferencial fronteriza; dado que los estados del Norte del país han sido favorables al PAN en las últimas elecciones, la falta de atención al tema sugiere que ese partido no buscaba tampoco perjudicar a su electorado.

Como se ha visto también en este capítulo, si bien se emprendió un amplio programa para modernizar la administración tributaria, hubo momentos de controversia cuando se buscó alterar los mecanismos de pago de algunos impuestos. Sin embargo, los cambios más importantes en el SAT consistieron en medidas para facilitar el pago a los contribuyentes y para aprovechar mejor las tecnologías de comunicación e información, no para combatir directamente la evasión fiscal. El caso más dramático de evasión sigue siendo el IVA – el impuesto cuya modificación suscitó más controversia en la reforma fiscal. Cabe recordar también que las devoluciones de impuestos por concepto de IVA son las de mayor monto dentro de todas las tributaciones que se regresan a los contribuyentes. No en balde se ha sugerido simplificar la LIVA mediante menos exenciones, menos tasas diferenciadas y menos bienes y servicios en cada grupo de ellas.²²² Conviene indagar pues

²²² Dejando de lado los problemas de la economía informal, los contribuyentes formales tienen incentivos para no expedir facturas a sus clientes y así disminuir el IVA a cargo. Si una buena parte de las operaciones de las empresas no se facturan, entonces en la contabilidad se registrará un IVA a cargo mucho menor; así, al acreditar el impuesto pagado en la compra de sus insumos, se pueden obtener saldos a favor para solicitar su devolución. La dificultad para controlar el cumplimiento de la LIVA radica en identificar en qué tasa o régimen está cada insumo, pues muchas empresas utilizan numerosos insumos. El fisco tiene que ordenarlos, clasificarlos y establecer las relaciones con los proveedores que los enajenaron. Fiscalizar una cadena productiva implica no sólo cruzar información de IVA trasladado y acreditado entre clientes y proveedores, sino también verificar si los pagos o las devoluciones solicitadas fueron correctos. Además, quienes pueden acreditar el IVA de sus insumos reciben la devolución del gravamen. La existencia de tasas diferenciadas distorsiona los patrones productivos de las empresas porque no todas las ramas pueden acreditar el IVA de sus insumos. Véase Samaniego (coord.), *op. cit.*, pp. 62-68.

sobre la falta de discusión en torno a la tasa preferencial fronteriza y otros regímenes de excepción, no sólo en alimentos y medicinas.

La experiencia analizada ilustra que el tema fiscal siempre es polémico, aun cuando sólo se trata de ligeros aumentos impositivos o de mejoras en la eficiencia. Como podría esperarse, sólo se neutraliza la controversia asociada a la tributación cuando se busca reducir la carga impositiva; téngase en cuenta que el otro elemento central de la NHP, la reducción de las tasas máximas del ISR, sí se alcanzó durante el sexenio.

Durante el sexenio de Vicente Fox se tomaron varias acciones para cambiar la estructura fiscal y para conseguir avances considerables en la atención a los contribuyentes por parte del SAT. En realidad el único caso en que una propuesta del Poder Ejecutivo no prosperó fue el del IVA. Si se toma en cuenta que, a excepción de este gravamen, casi todas las propuestas del Poder Ejecutivo fueron aceptadas, las acciones emprendidas en el ámbito tributario fueron considerables. En realidad sólo puede hablarse de “fracaso” en el intento de expansión de la base del IVA. El carácter regresivo de la propuesta permite entender la falta de oposición por parte de los grandes grupos empresariales, por un lado, y la oposición de sectores heterogéneos, por el otro.²²³ Los grupos empresariales más importantes no ofrecieron obstáculos a la propuesta de reforma, sino que la encomiaron, al igual que los medios electrónicos de comunicación y la Iglesia católica. La oposición provino de sindicatos (algunos independientes), intelectuales y sectores no organizados. Todos esos actores no estuvieron presentes en la discusión de la reforma, pues ésta se presentó en el Poder Legislativo, el encargado de aprobar el proyecto económico del Poder Ejecutivo.

²²³ En el caso de la tasa cero de IVA para alimentos y medicinas, “quienes reciben la mayor parte de este ‘subsidio fiscal’ [*sic*] en términos absolutos son las familias que tienen una alta capacidad de consumo, es decir, las de altos ingresos. Sin embargo, en términos relativos, las que más se benefician son las familias de bajos ingresos, ya que la mayor proporción de su ingreso se destina precisamente a la adquisición de estos bienes” (Hernández Trillo y Zamudio Carrillo, *op. cit.*, p. 32). Esto implicaba una situación difícil para negociar la reforma fiscal frente a sectores no empresariales.

Finalmente, este capítulo permite indicar que, a diferencia de los intentos previos de reforma fiscal, los actores centrales en la negociación fueron en última instancia el Poder Ejecutivo (el Presidente y algunos Secretarios de Estado) y los partidos políticos en el Congreso (el PAN frente al PRI y el PRD). Explorar las dinámicas establecidas entre estos actores en torno al tema del IVA será el objeto del capítulo siguiente.

CAPÍTULO 3: PARA EXPLICAR LA FALLIDA REFORMA

INTRODUCCIÓN

La extensa explicación de los primeros capítulos no ha sido del todo gratuita. El análisis de la propuesta de reforma presentada por el gobierno de Vicente Fox no habría sido suficiente sin un examen del concepto de reforma fiscal. Además, ha sido necesario mostrar las diferencias entre los intentos previos de reforma y el intento en el gobierno pasado para entender las peculiaridades de este último. Todo el estudio precedente sirve para brindar algunas explicaciones útiles. A partir de lo expuesto en los capítulos anteriores se puede inferir que el carácter regresivo de esa propuesta era notorio en los cambios de la base del IVA. También se puede colegir que, a diferencia de los intentos previos, en el caso estudiado los actores principales eran los partidos políticos representados en el Congreso, por un lado, y el Poder Ejecutivo, por el otro. Además, el tipo de decisión que se podía tomar, caracterizada por una alta concentración del diseño en el Poder Ejecutivo y de la revisión en el Poder Legislativo, condicionaba por sí misma la acción y participación de actores extra-parlamentarios; esto quiere decir que la organización institucional del Estado y el sistema político son variables explicativas importantes.

El objetivo del presente capítulo consiste en ofrecer una explicación de la oposición a la reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox. Este ejercicio analítico estará basado en la presencia de varios factores que interactúan con el Estado y con el sistema político. Este capítulo se ocupará de brindar una respuesta a la interrogante general de todo el trabajo: *¿por qué no se aprobó la propuesta fiscal del gobierno?* Para contestar esta pregunta, es necesario formular otras preguntas secundarias. ¿En qué consistieron los obstáculos al consenso? ¿Cómo fue el proceder de los actores relevantes? ¿En qué condiciones se

desarrolló su comportamiento? En el presente capítulo se va mostrar la importancia no sólo de actores políticos determinados, sino también de los factores que condicionaron la posición de éstos frente a la propuesta de reforma fiscal. La hipótesis es que son consideraciones de índole política las que están por encima de los argumentos económicos o técnicos en el rechazo a la propuesta.

Los principales enfoques de diseño y ejecución de políticas públicas, si bien explican con detalle los aspectos técnico-administrativos del proceso, prestan escasa atención a la adopción de las decisiones o bien soslayan el elemento político en la aprobación de una determinada política pública. Toda política pública procede de una decisión política. Como se ha visto en páginas anteriores, incluso los argumentos estrictamente técnicos de la tributación contienen un tenue elemento normativo. Así, la adopción de un determinado curso de acción está sujeta a consideraciones de orden político. Un objetivo del capítulo es explicar en qué consistían esas consideraciones en el fenómeno estudiado. Por tal motivo se procede a explicar la oposición a la propuesta del gobierno de Vicente Fox mediante enfoques de ciencia política.

El presente estudio se aboca al análisis de las relaciones de determinados actores del sistema político encargados de negociar la aprobación de propuestas como la ofrecida por el gobierno de Vicente Fox. Ahora bien, es difícil brindar una explicación plausible para entender la economía política de la fallida reforma tributaria en México si no se considera la diversidad de categorías y sus divisiones internas. Esto no se circunscribe a los poderes del Estado; por ejemplo, estudiar las elites económicas exige diferenciar entre las locales y dispersas (integradas por pequeños y medianos empresarios) de las grandes elites (compuestas por los empresarios más ricos e influyentes y sus organizaciones de representación). Lo mismo ocurre con los trabajadores; su estudio obliga a distinguir la

parte compuesta por organizaciones independientes de aquella integrada por grupos cooptados y corporativizados. Otras categorías del presente capítulo serán los partidos políticos y sus elites dirigentes, por una parte, y el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y burocracia federal), por el otro. Para el análisis, se presta atención a la relación del Poder Ejecutivo y su burocracia (SHCP en especial) y un Poder Legislativo compuesto principalmente por tres partidos ideológicamente diferenciados, lo cual refleja la heterogeneidad política del país. No sólo entra en escena un Poder Legislativo heterogéneo, sino que se presenta además un verdadero control del proceso legislativo por parte de éste. Como se verá, esto no es nada que no estuviese contemplado por la ley. Desde 1997 ningún partido político posee una mayoría suficiente en la Cámara de Diputados como para lograr la aprobación de sus proyectos sin recurrir al apoyo de otros partidos; el cambio político en 2000 confirmó esta situación. Además, esto trajo consigo una recuperación del papel del Poder Legislativo en la toma de decisiones del Estado, en especial de los asuntos económicos. Asimismo, es necesario analizar los mecanismos formales e informales que operan en las relaciones entre actores relevantes.

La primera sección del capítulo está dedicada a los diversos enfoques de ciencia política que pueden explicar la relación entre actores políticos determinados en la toma de decisiones y en la búsqueda de consensos. Se muestran las limitaciones de los enfoques de administración pública que llevan a analizar el fenómeno mediante la ciencia política. Se ofrecen las directrices principales de ciertas perspectivas que se asumen como más apropiadas para explicar lo acontecido en torno a la reforma fiscal del gobierno de Fox. Se analiza el objeto de estudio como un fenómeno de gobernabilidad democrática y se ofrece una descripción de este concepto. También se enumeran algunos de los enfoques más

socorridos para estudiar los problemas de la gobernabilidad democrática y se adoptan ciertos postulados de ellos.

En la segunda sección se emplean esos elementos para analizar no sólo la dinámica de las relaciones entre los participantes relevantes, sino también los factores que pesaron sobre la decisión tomada por esos actores clave. Se hace uso de algunas herramientas metodológicas de estudios identificados con el llamado Nuevo Institucionalismo. A partir del modelo de coaliciones, se explica la economía política de la fallida reforma mediante factores como la situación económica del país, la organización de los empresarios y de los trabajadores y la composición del sistema político.

La tercera sección estará dedicada a explicar la oposición a la propuesta. La hipótesis de este capítulo es que se presentaron varios factores que impidieron que la propuesta del gobierno de Fox contase con el apoyo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Esos factores eran tanto institucionales como coyunturales. La hipótesis se apoya en la situación económica, el alcance de la propuesta misma, la influencia de los empresarios y las divisiones internas en los partidos políticos. Si bien no prosperaron otros intentos de reforma antes de la llegada del PAN a la Presidencia en 2000, esos intentos estaban encaminados a hacer más progresivo el sistema fiscal mexicano, por lo que se topaban con mucha resistencia de los grandes grupos empresariales (esto es algo que puede derivarse de la exposición ofrecida en el segundo capítulo). En el caso del gobierno de Vicente Fox, la propuesta tenía un carácter regresivo; además, las condiciones políticas para adoptarla eran distintas a las de los gobiernos precedentes. Se expone la oposición a la propuesta fiscal del gobierno de Fox como resultado del cambio en la conformación del sistema político mexicano, consistente en un mayor peso del proceso

legislativo en la revisión del proyecto económico del Poder Ejecutivo. Finalmente se ofrecerán algunas reflexiones inferidas a partir de lo ofrecido por todo el capítulo.

ALGUNAS BASES TEÓRICAS. DECISIONES PÚBLICAS Y GOVERNABILIDAD

1. De la administración pública a la ciencia política

Las diversas perspectivas de formulación e implementación de políticas públicas ofrecen pautas para el estudio del fenómeno de la reforma frustrada desde el punto de vista de la administración pública.²²⁴ En la Introducción a esta tesis se mencionaron el enfoque racionalista y el incremental; este último enfoque concede gran importancia a la viabilidad política, a diferencia del primero, aunque tiene limitaciones para explicar cambios administrativos ya que considera contextos estables y soluciones conocidas en ellos. También se mencionó el modelo de “bote de basura”, el cual supone tres corrientes independientes – problemas, soluciones y política – que interactúan y formulan una política pública dentro de una organización administrativa. Pero como se sugirió antes, los indicadores usados para demostrar la magnitud de un problema (o para minimizarlo) pueden ser manipulables, además de que no siempre hay independencia entre esas tres corrientes.

Por otra parte, en el análisis de políticas públicas normalmente se tiene a los analistas de políticas, por un lado, y a los gobernantes, por el otro. El interés del primer grupo está en la eficiencia; el del segundo, en la distribución de los beneficios. En este análisis se reconoce que al político le interesa saber cómo se benefician sus electores.

²²⁴ Una política pública es una serie de acciones y decisiones dirigida a resolver un problema público. Toda política pública involucra cuando menos las etapas de diagnóstico, formulación y ejecución. Empero, el caso aquí analizado no representa totalmente una política pública, sino una decisión pública, es decir, un reconocimiento por parte del gobierno de la existencia de un problema y la propuesta de una estrategia gubernamental para resolverlo. Se presentaron solamente las etapas de diagnóstico y formulación; la ejecución estaba sujeta a la aprobación del Poder Legislativo.

Supone también que los analistas de política pública ignoran la influencia de los grupos sociales organizados; esto explicaría por qué los analistas no suelen prever la oposición social a sus propuestas.²²⁵ Sin embargo, los burócratas y los políticos constituyen dos tipos ideales en este esquema. Esto deja de lado divisiones internas que se presentan en ambos grupos (sobre todo en el de los políticos).²²⁶

Ha habido numerosos estudios sobre la fiscalidad en países de América Latina. En los estudios de caso, por ejemplo, se analizan los factores que determinan la estructura fiscal de un país. En algunos de ellos sobresale el desarrollo histórico de los Estados como variable explicativa.²²⁷ Otros han adoptado una perspectiva comparativa para resaltar el desarrollo fiscal en América Latina. Los procesos de reforma fiscal en la región se han distinguido por la presencia de factores económicos, sociales y (especialmente) políticos que inciden sobre cualquier cambio en la estructura impositiva.²²⁸ La evidencia de esos estudios sugiere, al igual que en el caso estudiado, una gran complejidad.²²⁹

²²⁵ Robert D. Behn, "Policy Analysis and Politics", *Policy Sciences*, 19 (1986), pp. 33-59.

²²⁶ Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam y Bert A. Rockman, "Roles and Styles in Policymaking", *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1981, pp. 112-113. Si bien reconocen los intereses divergentes en burócratas y políticos, los autores mencionan – pensando sobre todo en el caso norteamericano – la existencia de burócratas politizados y políticos técnicamente formados en el proceso de políticas públicas.

²²⁷ Para el caso mexicano, véase Luis Aboites, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1970*, México, El Colegio de México, 2003. En ese estudio se relaciona la construcción de un gobierno federal fuerte con la organización de los tributos, así como las resistencias que debió afrontar el Estado mexicano; éstas determinaron los estímulos fiscales (las excepciones y los privilegios) de la estructura tributaria mexicana. Véase también José Roberto Rodrigues Afonso y Ricardo Varsano, "Reforma tributária: sonhos e frustrações", en Fabio Giambiagi *et al.* (coords.), *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*, Brasília, Editora Nova Fronteira, 2004, pp. 289-324. Ahí se analiza la evolución de la estructura fiscal brasileña y los cambios que ha sufrido, que se extienden desde la dictadura militar hasta el periodo democrático actual.

²²⁸ Juan Carlos Lerda, "Experiencias de reforma fiscal en América Latina", en David Colmenares Páramo (coord.), *Experiencias de reformas fiscales en el mundo y el caso mexicano*, México, Colegio Nacional de Economistas – El economista mexicano, 2002, pp. 31-46; y Ricardo Carciofi *et al.*, "Contexto macroeconómico y aspectos político-institucionales de las reformas tributarias", *Reformas tributarias en América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta*, Santiago, CEPAL, 1994, pp. 325-356.

²²⁹ Empero, otros estudios importantes sólo tratan los cambios administrativos. Por ejemplo, Arindam Das Gupta y Dilip Mookherjee, "International Experience in Tax Administration and Its Reform", *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement. An Analysis of Developing Country Experience*, Delhi, Oxford University Press, 1998, pp. 245-303.

Por ello, varias disquisiciones en el campo de la administración pública han mostrado la estrecha relación entre ésta y las variables políticas. Hoy se acepta, por ejemplo, que en general los objetivos y problemas están políticamente determinados.²³⁰ Incluso se ha mencionado que los burócratas y los gestores de políticas públicas no sólo deben estar conscientes de eso, sino que también es su responsabilidad pensar en una estrategia de convencimiento político.²³¹ Por otra parte, se han realizado estudios que recalcan la relación entre política y administración pública en la definición misma de los objetivos y propuestas de política pública. Así, el modelo de “triángulos de hierro” (agencia burocrática, comisión legislativa y grupos de presión) busca explicar la formulación de políticas en un ambiente estable, concentrado – la participación es limitada – y en temas muy específicos.²³² Por su parte, el modelo de “redes temáticas” es aplicable cuando una amplia y dispersa red de especialistas sociales y políticos determina que ciertas cuestiones alcancen rango público y que con eso motiven la acción del gobierno.²³³

Ahora bien, las explicaciones desde el punto de vista de la administración pública no suelen abundar en las divisiones internas de administradores y (sobre todo) de decisores políticos. Algunas explicaciones tampoco suelen tomar en cuenta el desarrollo de factores sociales más allá de intereses organizados.²³⁴ Sin embargo, en varios estudios de

²³⁰ Deborah Stone, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York, Norton Publishers, 1997, cap. 1.

²³¹ Robert Behn, art. cit.

²³² A. Grant Jordan, “Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process”, *Journal of Public Policy*, vol. 1, núm. 1, 1981, pp. 95-123.

²³³ Hugh Heclo, “Issue Networks and the Executive Establishment”, en Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washington, The American Enterprise Institute, 1978, pp. 87-124. Cabe señalar que los llamados “triángulos de hierro” son más definidos y menos dispersos que las “redes temáticas”. Heclo acierta al avizorar una contradicción entre la concentración de conocimiento en una agencia burocrática y la participación ciudadana en decisiones públicas que exige la legitimidad democrática; sin embargo, su análisis resta poder a los grupos de interés, supone una “conducción burocrática ejecutiva” lineal y no involucra a los partidos políticos.

²³⁴ Cf. Douglas Torgerson, “Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis”, *Policy Sciences* 19 (1986), pp. 33-59.

administración pública hay un elemento que explica el fenómeno y que lo enlaza con el ámbito político. Se trata de la formación de agenda.²³⁵

Los aspectos políticos intervienen no sólo en la definición de un problema público, sino también en la formación misma de la agenda institucional. No es suficiente con que se detecte un problema, se reconozca su existencia y se defina; es necesario que existan los canales adecuados de circulación de ideas para que el problema forme parte de la agenda. Puede haber diversos sesgos para que un problema se integre a la agenda institucional.²³⁶ Por ello, para el estudio de la formación de una agenda hay que examinar quiénes son los actores con interés en un tema, qué actores movilizan la opinión pública y cómo es la difusión de ideas en círculos profesionales y en elites burocráticas.²³⁷ En la elaboración de alternativas de solución intervienen casi normalmente una comunidad de expertos y varias ideas recurrentes, pero no se debe ignorar tampoco el papel desempeñado por incentivos e ideologías en los actores políticos encargados de apoyarlas, como algunos estudios sugieren.²³⁸ Además, los cambios en la agenda pueden ser ocasionados por transformaciones en el control del gobierno o por los nuevos equilibrios ideológicos como consecuencia de elecciones.²³⁹ Los elementos anteriores remiten en última instancia a aspectos políticos, por lo que se justifica acudir a un análisis de ciencia política.

²³⁵ En la administración pública se distinguen dos tipos de agenda: una sistémica, formada por el conjunto de problemas de interés para una sociedad, y una institucional, integrada por los problemas considerados como prioritarios en un momento dado por un gobierno. Para entender el concepto de agenda hay que analizar la naturaleza de los problemas públicos. Un problema es artificial, pues cada actor social lo define y lo entiende a su manera; la visión del problema por parte de los gestores de políticas públicas es sólo una de las posibles. En muchos casos las definiciones de un problema no son asépticas ni objetivas, pues cada una de ellas puede determinar beneficiados y perjudicados. Además, en ocasiones sólo ciertos actores tienen interés en el problema. Véase Manuel Tamayo Sáez, “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón y Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 287 ss.

²³⁶ Entre los sesgos más importantes se hallan: la presión de los grupos de interés; los sesgos culturales; la inercia administrativa; las actitudes y los valores de los decisores públicos; la cobertura de los medios de comunicación sobre un tema; y la competencia política misma (Tamayo Sáez, art. cit., pp. 289-291).

²³⁷ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995.

²³⁸ Xavier Ballart y Carles Ramió, *Ciencia de la administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 504 ss.

²³⁹ *Ibid.*, pp. 515-518.

La cuestión de la agenda por sí sola no explica la falta de consenso en el caso aquí estudiado. Varios factores explican el desarrollo de ciertas políticas públicas. Por un lado, hay fuerzas socio-económicas que influyen en esas políticas; por el otro, la configuración del Estado y el sistema político influyen a su vez sobre la manera en que esas fuerzas socio-económicas pueden repercutir sobre un curso de acción.²⁴⁰ Ambos grupos de factores intervienen en el diseño de políticas; así, en la administración pública existe conciencia de que los asuntos políticos tienen una gran importancia en el proceso de política pública. Lo que se debe explicar entonces no es el surgimiento repentino de la política como una fuerza que determina el desarrollo de las políticas públicas, sino los cambios en los factores políticos que son más sobresalientes en un tiempo dado.²⁴¹

Dado que todo lo anterior constituye un fenómeno político, es necesario analizar el caso de este trabajo mediante herramientas teóricas de la ciencia política, pues éstas son más útiles para explicar cuestiones relacionadas con la ideología, el papel de los partidos o la estructura institucional del Estado, por ejemplo. Esto se hará en las secciones siguientes.

2. La gobernabilidad

La noción de gobernabilidad es útil para entender no sólo problemas derivados de amplias demandas sociales y reducidas capacidades estatales (que es la acepción más difundida de esa locución), sino también los problemas de consolidación democrática. La inquietud por la gobernabilidad democrática en México es mayor si se considera el poder institucional conseguido por el Poder Legislativo frente al Ejecutivo en los últimos años.²⁴² La preocupación es comprensible dado el arreglo institucional existente, pues se ha sugerido

²⁴⁰ Francis Castles, *Comparative Public Policy. Patterns of Post-War Transformation*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2000, cap. 8.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 308.

²⁴² María Amparo Casar, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, vol. 7, 2000, núm. 1, pp. 183-202.

que la debilidad de la Presidencia frente al Congreso mexicano puede derivar en crisis de gobernabilidad.²⁴³

Los primeros estudios sobre el tema se produjeron luego de que la llamada Comisión Trilateral, en su estudio sobre la crisis de la democracia, se refirió a la “ingobernabilidad” como una situación de desequilibrio entre crecientes demandas sociales y la cada vez más acotada respuesta del Estado.²⁴⁴ Por eso el concepto de gobernabilidad está asociado en principio a la relación entre demandas sociales y la capacidad y recursos con que el Estado o el sistema político responden a ellas, basado en estímulos de entrada (legitimación) y salida (eficacia de las respuestas).²⁴⁵ La gobernabilidad se convirtió en un vocablo de importancia en la ciencia política, aunque la mayoría de los estudios posteriores analizaron sus anomalías, es decir, las situaciones de ingobernabilidad. Casi al mismo tiempo que esto se produjo, comenzó a emplearse el vocablo “gobernación” (o “gobernanza”, de la expresión inglesa *governance*) en referencia a la dimensión administrativa de esa relación entre demandas y capacidades.²⁴⁶ Hoy en día se acepta la

²⁴³ Soledad Loaeza, “El tripartidismo mexicano, ¿un arreglo inestable?”, *Boletín Editorial de El Colegio de México*, enero-febrero de 2001, pp. 14-27.

²⁴⁴ Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, NYU Press, 1975. Antes no se solía hablar de gobernabilidad, sino que se empleaban categorías como “desestabilización” o “hipermovilización”.

²⁴⁵ En algunos estudios de gobernabilidad se habla de capacidades del sistema político; en otros, de capacidades del Estado. El común denominador es la preocupación por el equilibrio entre demandas y capacidades. Como se verá a continuación, si en un principio la ingobernabilidad era vista como crisis fiscal y administrativa del Estado, esta definición se fue decantando cada vez más hacia el aspecto político y social. Ricardo Yocelvezky, “Sistema de partidos políticos y gobernabilidad”, en Darío Salinas Figueredo (ed.), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, México, Gernika – F. Ebert Stiftung, 2006, pp. 87-89; y Gabriela Palavicini Corona, *Gobernabilidad y democracia*, México, Editorial Porrúa, 2005, pp. 70-73.

²⁴⁶ Esa es la razón por la cual a veces el vocablo *gobernabilidad* es confundido con *gobernación* o *gobernanza*. Empero, las dos locuciones poseen significados distintos. “Gobernación” expresa los elementos y procesos administrativos de la acción de gobierno. Las organizaciones internacionales generalmente la definen como el ejercicio de la autoridad política y el uso de los recursos institucionales para manejar los problemas sociales (Kaufmann et al., *Governance Indicators 1996-2004*, Washington: The World Bank, 2005). Autores especializados la definen como instituciones y estructuras de autoridad para asignar recursos y coordinar actividades sociales o económicas. Véanse Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government – Society Interactions*, Londres, Sage Publications, 1993; y Lester M. Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002.

distinción entre gobernación, entendida como acción y efecto de gobernar, y gobernabilidad, definida como la calidad de esa acción.²⁴⁷

Con el tiempo, las investigaciones sobre la gobernabilidad dieron mayor sofisticación al término mediante la introducción de ciertas categorías, como actores relevantes y factores condicionantes. Comenzó a hablarse de acceso a recursos estratégicos de poder y de solidez interna para explicar la relevancia de ciertos grupos. Se prestó atención a aspectos como la inclusión, la negociación, la confrontación por el poder y la formalización de las relaciones entre actores estratégicos. Así, la gobernabilidad se fue relacionando con la institucionalización de esas relaciones, es decir, el proceso por el que organizaciones y procedimientos adquieren valor, aceptación y estabilidad.²⁴⁸ Los problemas de gobernabilidad corresponderían entonces a desequilibrios en la relación entre actores estratégicos.

Dado que la gobernabilidad traía consigo una noción de calidad, se procedió a su estudio con base en ese rasgo. Se insistió, por ejemplo, en que la respuesta debía ser legítima y eficaz.²⁴⁹ De ese modo, comenzó a pensarse en un nivel mínimo de aceptación social y política hacia el gobierno como condición para la consolidación y el mantenimiento de la democracia. El término gobernabilidad fue cargándose de valores como eficacia, justicia, legitimidad, participación ciudadana, legalidad e institucionalidad. También se pudo hablar de las diversas manifestaciones de la gobernabilidad, tales como la

²⁴⁷ Antonio Camou, “Estudio preliminar”, en A. Camou (ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Plaza y Valdés – FLACSO, 2001, pp. 15-19. Huelga decir que esta diferencia se mantendrá en el presente estudio.

²⁴⁸ Michael Coppedge, “Instituciones y gobernabilidad en América Latina”, en Camou (ed.), *op. cit.*, pp. 211-217.

²⁴⁹ La introducción de la legitimidad también se debe a los estudios que mostraron su importancia para la supervivencia de los regímenes democráticos. Uno de los más famosos es el de Juan J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown & Re-equilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978. Un estudio interesante sobre la legitimidad y la eficacia en las reformas estructurales de los países latinoamericanos es el de Bruno Revesz, “Redéfinition de l’État et Gouvernabilité Démocratique”, *Cahiers des Amériques Latines*, 26 (1997), pp. 75-93.

estabilidad, la confianza entre políticos y ciudadanos, la alternancia pacífica, la resolución institucional de los conflictos políticos y sociales, la presencia de reglas claras y aceptadas sobre la competencia política, la flexibilidad entre las elites, el respeto a la autoridad y el buen procesamiento y atención a las demandas sociales.

Una vez que se delimitaron las fronteras del concepto, se emprendió el estudio de los factores que favorecen la gobernabilidad. Uno de los campos en que esta tarea ha sido más prolífica es el institucional, debido a la "recuperación" de las instituciones como variable en ciencia política.²⁵⁰ Como resultado, se ha procedido al estudio de los factores históricos, políticos, sociales y económicos que afectan el funcionamiento institucional.²⁵¹ No en balde se califica al fortalecimiento institucional como uno de los grandes desafíos de la gobernabilidad. Por eso tampoco es extraña la relación entre gobernabilidad, instituciones, legitimidad y estabilidad. Esto se advierte en el objeto de muchos estudios.²⁵² La inquietud por las instituciones se explica porque éstas sirven no sólo para adecuar las capacidades y las demandas, sino también para regular la conducta de los actores políticos.

Las crisis de gobernabilidad lo son en función de dos ámbitos, de entrada (la legitimación) y de salida (la calidad de las respuestas). La ingobernabilidad tiene varias manifestaciones: parálisis legislativa, bloqueo de paquetes de política pública, mala comunicación entre actores del sistema político, inestabilidad, cuestionamiento a la

²⁵⁰ B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, New York, Continuum, 1999. Más adelante se volverá a los análisis de las instituciones; por ahora sólo se mencionará su empleo en los estudios de gobernabilidad.

²⁵¹ Dieter Nohlen, "Reflexiones sobre gobernabilidad y política", en Salinas Figueredo (ed.), *op. cit.*, pp. 33-44.

²⁵² Por ejemplo, uno de los campos de estudio institucional más importantes ha sido el de los sistemas electorales, pues éstos se encargan de definir mayorías electorales, las cuales a su vez se traducen en gobiernos. Véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992 (Working Paper 63). Otro campo igualmente significativo ha sido el de los partidos políticos; en algunos análisis de América Latina se destacaba la relevancia de la institucionalización de los partidos políticos como factor en la gobernabilidad y en la consolidación democrática. Uno de los estudios más destacables ha sido el de Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Palo Alto, Stanford University Press, 1995.

autoridad y protestas callejeras, entre otras. Todas ellas evidencian, en alguna medida, una merma en la capacidad del sistema político para responder eficazmente a demandas planteadas por actores sociales y políticos.²⁵³

Por lo tanto, la locución “governabilidad” tiene que ver con la capacidad de resolver conflictos y problemas en una sociedad, así como con el cumplimiento de metas sociales, en un marco institucional dado. La gobernabilidad depende de las instituciones políticas, legales, sociales y económicas existentes en un país determinado. La gobernabilidad está ligada, sobre todo en Latinoamérica, a condiciones mínimas para el ejercicio del gobierno y el respeto a la autoridad.²⁵⁴ Esto remite al entendimiento mutuo y a la colaboración entre gobierno y oposición, lo cual, por su parte, conduce hacia objetivos deseados, tales como el apoyo para reformas políticas y una mejoría en la calidad institucional (de ahí su aplicación, por ejemplo, a casos de bloqueo en los procesos de decisión). Por su parte, el diseño institucional importa en tanto que impide o facilita las tensiones entre los actores relevantes.

3. Enfoques de la gobernabilidad en la ciencia política

En los párrafos anteriores se ha brindado una exposición del concepto de gobernabilidad. Se analizará la oposición a la reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox como un fenómeno que atañe a la gobernabilidad democrática. Sin embargo, ésta no constituye un

²⁵³ Cabe hacer una observación: aunque se podría suponer una conexión entre ausencia de democracia e ingovernabilidad ocasionada por la falta de legitimidad del régimen, ha habido casos en los que esto no sucede. Gran parte de los procesos de formación de demandas en los regímenes no democráticos no resultan de una competencia más o menos abierta entre partidos y grupos, sino de arreglos políticos informales. Esto aleja del escenario político la posibilidad de conflictos de ingovernabilidad en regímenes no democráticos (Manuel Alcántara Sáez, “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en Mauricio Merino [coord.], *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCPAP, 1993, p. 21). Para el presente estudio solamente se empleará el concepto de gobernabilidad democrática, al asumir que el fenómeno analizado se desarrolla en un contexto de democracia.

²⁵⁴ También se ha usado para determinar si una democracia está consolidada. Véase Óscar del Álamo, *América Latina, una región en conflicto*, Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2004 (documento de trabajo 5).

enfoque por sí misma, sino una manera de mirar al fenómeno. Para explicar cuestiones de gobernabilidad hay que acudir a determinados enfoques de la ciencia política. En todo sistema político participan intereses, opiniones, recursos y cálculos de sus diversos actores. Los estudios de gobernabilidad han tomado en cuenta los elementos anteriores. Sin embargo, diversas perspectivas se han empleado para analizar las cuestiones de gobernabilidad democrática.²⁵⁵

El llamado modelo inercial es aplicable al proceso de toma de decisiones políticas. En lugar de considerar pequeños pasos consecutivos y constantes, como si las políticas públicas se hiciesen gradualmente (como en el enfoque incremental), se destaca el efecto acumulativo de decisiones pasadas; este modelo es útil para entender el no tomar decisiones por parte de los actores políticos, en especial cuando ellas implican opciones de largo plazo. Sin embargo, al prestar mucha atención a la inercia, el modelo tiende a mostrar que la composición política de los gobiernos no es factor decisivo para determinar prioridades en el proceso de elaboración de políticas.²⁵⁶

Otro modelo para el estudio de la gobernabilidad ha sido el culturalismo. Este punto de vista supone la existencia de condicionamientos estructurales de índole cultural que influyen sobre los procesos políticos, es decir, explica el contenido y la forma del comportamiento de esos procesos mediante la cultura política.²⁵⁷ Sin embargo, al centrarse

²⁵⁵ Algunos de los modelos de comprensión de la gobernabilidad que se enumeran a continuación se desprenden de Alcántara, art. cit., pp. 25 ss.

²⁵⁶ *Ibid.*, pp. 25-26. Cf. Manfred G. Schmidt, "The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis. A Comparative Study of Twenty Three OECD Countries", *European Journal of Political Research*, 11 (1983), pp. 1-26; y Richard Rose, *Do Parties Make a Difference?*, Brunswick, Chatham House, 1984. Alcántara hace su crítica refiriéndose a este último escrito en especial.

²⁵⁷ Según Almond y Verba, la cultura política es "el conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, hacia sus partes y hacia uno mismo como parte del sistema" (Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963, pp. 13-14). Una contribución reciente a esta corriente es, por ejemplo, la obra de Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993. Para una revisión detallada y crítica de esta corriente, véase Mariano Torcal, "Cultura política", en Rafael del Águila (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 231-250.

en la cultura soslaya otros elementos no menos importantes, al tiempo que confiere cierto determinismo a sus explicaciones.²⁵⁸

También se ha mencionado la teoría de grupos como un enfoque válido para el estudio de la gobernabilidad. Según este enfoque, la política es resultado del enfrentamiento de grupos o clases sociales. Las diferencias en los recursos políticos, económicos o culturales de los grupos hacen que algunos sean más poderosos que otros.²⁵⁹ El poder se configura a partir de los intereses grupales; estos intereses constituyen la “fuerza propulsora” de los grupos y estructuran los valores, la organización de la toma de decisiones y el contenido de éstas.²⁶⁰ Sin embargo, su utilidad explicativa ha sido rebasada por los enfoques institucionales, dado que se ha reconocido que las instituciones modelan las demandas grupales, los intereses y las interacciones llevadas a cabo entre grupos.

La recuperación del Estado como objeto de estudio también ha sido empleada en los análisis de gobernabilidad.²⁶¹ Frente a las visiones que otorgaban a las fuerzas sociales una gran capacidad de afectar los procesos políticos (pluralismo, corporativismo o elitismo), este enfoque supone un Estado autónomo, es decir, un actor más del sistema político. Aunque no se considera necesariamente neutral, se le confieren fines propios al Estado; estas preferencias propias son las que permiten hablar de su autonomía frente a presiones sociales.²⁶² Esos propósitos están articulados por los intereses de los funcionarios estatales, los cuales determinan a su vez las políticas públicas del Estado.

²⁵⁸ Para una explicación alternativa, basada más en preferencias que en cultura política, véase David Laitin y Aaron Wildavsky, “Political Culture and Political Preferences”, *The American Political Science Review*, vol. 82, núm. 2, 1988, pp. 589-597.

²⁵⁹ David Garson, *Group Theories of Politics*, Beverly Hills, SAGE Publications, 1978.

²⁶⁰ Roy Macridis, “Groups and Group Theories”, en B. Brown y R. Macridis, *Comparative Politics*, Nueva York, Dorsey, 1977, pp. 322-327.

²⁶¹ Theda Skocpol *et al.* (coords.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

²⁶² Stephen Krasner, *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press, 1978; y Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1981.

Uno de los enfoques de la ciencia política más conocidos es el de la escuela de la elección racional. Según esta escuela, en el análisis de los procesos políticos se debe prestar atención a las decisiones estratégicas tomadas por ciertos actores relevantes para producir resultados, los cuales no siempre están determinados con antelación. Para este enfoque, en la solución de conflictos políticos, en la obtención de acuerdos y aun en la construcción de instituciones, los factores más importantes tienen que ver con cálculos interesados, intercambios de favores, amenazas y promesas.²⁶³ Esta escuela es de interés particular para el presente estudio, por lo que se retomará más adelante.

Como se mencionó antes, la recuperación de las instituciones también ha servido para analizar los fenómenos de gobernabilidad. A diferencia del “viejo institucionalismo”, que sólo se ocupaba de describir las instituciones formales del Estado y del gobierno, el llamado “nuevo institucionalismo” retoma la inquietud del enfoque de elección racional por el comportamiento de los actores relevantes.²⁶⁴ Además, el neo-institucionalismo, al centrarse en las instituciones, se detiene en la interacción entre éstas y sus efectos sobre los sistemas políticos y sobre la sociedad. Para el neo-institucionalismo, las instituciones son reglas y procedimientos formalizados que determinan acciones apropiadas en relación a papeles y situaciones de los actores involucrados.²⁶⁵ Bajo esa perspectiva, las instituciones envían mensajes a los demás actores sobre cómo se comportarán los otros; por lo tanto, crean previsiones, expectativas y regularidades. Las instituciones ayudan a determinar un horizonte de posibilidades al cual los actores relevantes pueden aspirar si coordinan sus acciones.²⁶⁶

²⁶³ Un buen ejemplo es la obra de James M. Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

²⁶⁴ Peters, *op. cit.*, pp. 2-17.

²⁶⁵ Véase J.G. March y J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press, 1989.

²⁶⁶ Ahora bien, otros estudios estiman que la aceptación de los parámetros institucionales depende de las percepciones de los actores sobre cuánto pueden beneficiarse si coordinan sus expectativas y deciden

El neo-institucionalismo no constituye un enfoque unificado, sino que cuenta con varias ramas.²⁶⁷ Dos vertientes serán explotadas en este trabajo: la racional y la histórica. Para la primera corriente, las instituciones son conceptualizadas como colecciones de reglas e incentivos que establecen las condiciones para la racionalidad limitada y que establecen un espacio político en el que varios actores interdependientes funcionan. Esta variante dedica su atención a la importancia de las instituciones como mecanismos para canalizar y constreñir el comportamiento individual. Se reconoce que la vida política transcurre en instituciones; aunque la maximización de la utilidad permanece como la principal motivación de los individuos, los objetivos de éstos pueden ser logrados en forma más eficaz mediante la acción institucional. Además, la acción institucional constriñe también a los competidores de los actores. La existencia de reglas beneficia a todos; las instituciones producen resultados predecibles y regulares, por lo que esclarecen el rango probable de decisiones disponibles a los actores. El neo-institucionalismo racional asume la existencia de un elemento conductual: la maximización de utilidad. Las reglas institucionales permiten traducir las preferencias en decisiones. Se requiere pues diseñar instituciones que empleen la conducta de los actores para producir resultados socialmente aceptables mediante una mezcla adecuada de incentivos. Este enfoque es posiblemente el que más estudia los problemas colectivos típicos de procesos de toma de decisiones.²⁶⁸

curso de acción en relación con las reglas existentes, así como de la posibilidad de tomar un curso de acción no institucional. La capacidad de las instituciones de actuar efectivamente como reglas del juego depende del consentimiento de los actores del sistema político. Véase por ejemplo Eduardo Feldman, “La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance [sic] y la gobernabilidad”, *Instituciones y Desarrollo* 8-9 (2001), pp. 1-18.

²⁶⁷ Algunos autores reducen las vertientes del neo-institucionalismo a sólo las tres principales: la racional, la histórica y la normativa-sociológica. Véase por ejemplo Peter Hall y Rosemary Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 1996 (MPIFG Discussion Paper 96/6). Sin embargo, Peters (*op. cit.*) distingue 7 vertientes: normativo, racional, histórico, empírico, sociológico, grupal e internacional.

²⁶⁸ Peters, *op. cit.*, pp. 44-46.

La otra variante es el neo-institucionalismo histórico. Esta vertiente considera que las decisiones políticas realizadas en las etapas de formación institucional tendrán influencia continua sobre decisiones futuras.²⁶⁹ Este enfoque contempla cambios, pero como resultado de coyunturas específicas. El neo-institucionalismo histórico ha tenido mucha utilidad en estudios comparativos, pues su inquietud por los fenómenos políticos a través del tiempo le confiere una cierta ventaja frente a otras ramas que están más acotadas en su espacio temporal.²⁷⁰

Estas dos variantes poseen debilidades. El principal punto débil de la rama racional radica en el proceso de formación de las preferencias, pues nunca se explica satisfactoriamente cómo se construyen éstas. También se ha criticado a este enfoque por no prestar atención adecuada a rasgos estructurales que influyen en la formación de las preferencias políticas de los individuos y grupos sociales, que se manifiestan en las interacciones entre ellos, ya que este enfoque explica las acciones y las decisiones a partir sólo de los actores relevantes (cuya relevancia está en función de la información que poseen, sus recursos disponibles y las restricciones institucionales a sus preferencias).²⁷¹ El neo-institucionalismo histórico también posee puntos débiles. No hay un tratamiento unificado a los fenómenos políticos; la relación entre instituciones y comportamiento individual se produce en un ámbito muy amplio, por lo que esa relación puede deberse lo mismo a cálculos estratégicos que a factores culturales.²⁷² Por otra parte, la influencia que

²⁶⁹ Por eso ésta es quizá la rama más continuista del neo-institucionalismo (*ibid.*, p. 68-70).

²⁷⁰ Thelen, Steinmo y Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

²⁷¹ No obstante lo anterior, algunos sostienen que los resultados políticos no están determinados necesariamente por las estructuras sociales, económicas o culturales. La elección de alternativas de resultados políticos dependen del proceso de decisión; por ejemplo, las estructuras políticas iniciales limitan el número y la disponibilidad de alternativas; sin embargo, esas estructuras pueden producir resultados diversos dependiendo de las estrategias de los actores políticos. Sólo así se pueden entender las diferencias políticas entre países con estructuras sociales idénticas. Véase Josep M. Colomer, *La transición a la democracia. El modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998.

²⁷² Hall y Taylor, *op. cit.*, pp. 7-8.

ejercen las estructuras institucionales sobre las decisiones políticas (*path-dependency*) implica cierta causalidad, lo que lo vuelve determinista. Para sortear este problema, este enfoque destaca los factores más importantes que pueden explicar una coyuntura de cambio; empero, este ejercicio es algo subjetivo en tanto que se deben subrayar algunos aspectos históricos y descartar otros.²⁷³

Como se puede ver en esta sección, el panorama teórico de la gobernabilidad es muy amplio. La extensa sección precedente ha tenido como propósito establecer las bases teóricas generales de la gobernabilidad. A pesar de todo lo anterior, no debe perderse de vista que el fenómeno que se analiza en este trabajo corresponde con la preocupación por la estabilidad en las relaciones entre actores estratégicos y sus fórmulas de rivalidad y negociación.²⁷⁴ Por último, conviene destacar que los problemas de gobernabilidad presentan diferentes grados de intensidad; un problema se agrava en la medida en que se produce un cuestionamiento a fórmulas más amplias de discusión política.²⁷⁵ El fenómeno que se explora en este trabajo se encuentra acotado al ámbito de la política económica. No obstante lo anterior, se reconoce que en el fondo del problema subyace un fenómeno político, lo cual es consistente con la preocupación de quienes entienden la situación analizada (y otros fenómenos parecidos) bajo la perspectiva de la gobernabilidad. Esto guiará los esfuerzos explicativos en las páginas siguientes.

²⁷³ *Ibid.*, p. 17.

²⁷⁴ La participación de los partidos políticos, el gobierno y la burocracia – como en el fenómeno que se examina en este trabajo – corresponde a lo que se ha denominado “gobernabilidad intraestatal” (Coppedge, art. cit., pp. 214-216).

²⁷⁵ No es lo mismo un rechazo a una fórmula de política económica que a un gobierno o a un régimen político entero. Mientras que el primer caso puede conducir a un *impasse* legislativo, a la desintegración de una coalición política o a una reconducción económica, el segundo caso puede derivar en lucha armada o golpe de Estado (*ibid.*, p. 217).

1. Elementos teóricos de la reforma económica

Aun sin tener como inquietud principal la gobernabilidad de los Estados democráticos, no han faltado estudios específicos para explicar las reformas en el ámbito económico. En ninguna escapa el elemento político como parte de la explicación.

Algunos estudios se inclinan por un estudio de las reformas económicas (en especial las reformas fiscales) bajo una perspectiva administrativa; sin embargo, se reconoce la importancia de los procesos políticos como catalizadores de esas reformas.²⁷⁶ El contexto político define los riesgos a los que se enfrentan los decisores públicos, derivados de los grupos afectados por el cambio en la estructura fiscal.²⁷⁷ Otros estudios se relacionan con las características del sistema político; así, entre más abierto sea éste a las diversas demandas sociales, mayores serán las oportunidades para que se produzca conflicto en la formulación de políticas.²⁷⁸ Sin embargo, este conflicto no tiene por qué ser irresoluble. Un régimen político democrático confiere mayor complejidad a la anuencia legislativa en el proceso de política pública (como ilustra el fenómeno examinado en este trabajo).²⁷⁹ Lo anterior no significa necesariamente que tal conflicto rebase los canales institucionales establecidos. Como se indicó antes, hay diversos grados de intensidad en los problemas de

²⁷⁶ Milka Casanegra de Jantscher y Richard M. Bird, "The Reform of Tax Administration", en Bird y Casanegra (eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Washington, IMF, 1992, pp. 1-15.

²⁷⁷ Además, la naturaleza de la reforma influye sobre la movilización que diversos actores sociales o políticos hacen para apoyarla o para criticarla. Véase William Ascher, "Risks, Politics, and Tax Reform: Lessons from Some Latin American Countries", en Malcolm Gillis (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, Durham, Duke University Press, 1989, pp. 417-472.

²⁷⁸ Frederick Wirt, "Professionalism and Political Conflict: A Developmental Model", *Journal of Public Policy*, vol. 1, núm. 1, 1981, pp. 87-88.

²⁷⁹ Castles, *op. cit.*, p. 209.

governabilidad. En la medida en que exista una suficiente inclusión y expresión de intereses sociales, se puede atenuar el conflicto en el diseño y ejecución de políticas económicas.²⁸⁰

La escuela de la elección racional es quizá la que más se ha abocado a examinar las dificultades de la negociación de una reforma económica. Hay numerosas obras en las que se muestra esa preocupación. El rasgo principal es el de toda la escuela de la elección racional: el establecimiento de decisiones públicas basadas en cálculos estratégicos.²⁸¹ Otro rasgo común en muchos estudios con este enfoque es su tratamiento del Estado, concebido bajo una perspectiva de “agente y principal” (en el que los votantes serían el “principal”). También suelen analizar al Estado como un ente autónomo y ver a los gobernantes como homogéneos.²⁸² Otros estudios abundan más en las influencias que pueden pesar sobre las decisiones de los encargados de negociar un paquete de política pública. En algunos estudios, por ejemplo, se construyen modelos explicativos mediante fórmulas matemáticas en los que las decisiones dependen de la presión de grupos de interés.²⁸³

Quizá en ningún otro caso se logra ver mejor la capacidad explicativa de la elección racional como en la teoría de juegos, la cual se basa en las interacciones entre decisores. En

²⁸⁰ Por eso, en lugar de hablar de desequilibrios entre demandas sociales y respuestas del Estado, hay quienes consideran a la gobernabilidad como producto de los procesos que identifican, aglutinan y promueven los diversos intereses sociales en la ejecución de políticas. Véase Philippe C. Schmitter, “Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America”, en Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interest in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 287 ss.

²⁸¹ Se entiende como cálculo interesado aquel que oculta la verdadera preferencia de los actores, con el fin de obtener otras ventajas en etapas posteriores de la negociación. Sin embargo, esto no elimina la característica principal de todo estudio de elección racional: la presencia de actores racionales que deciden en función de las ventajas que desean obtener. El elemento ideológico puede servir entonces sólo para usarlo cuando así convenga. Al respecto, véase Joseph P. Kalt y Mark A. Zupan, “Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics”, *The American Economic Review*, vol. 74, núm. 3, 1984, pp. 279-300.

²⁸² Véanse por ejemplo Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1981; Barbara Geddes, “A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”, *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, 1991, pp. 371-392; y de la misma autora, *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.

²⁸³ Gary S. Becker, “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, núm. 3, 1983, pp. 371-400. Robert J. Aumann y Mordecai Kurz muestran, por su parte, que el tipo de decisiones depende del grado de concentración de poder político de los grupos que intervienen en el proceso de política pública (“Power and Taxes”, *Econometrica*, vol. 45, núm. 5, 1977, pp. 1137-1161).

teoría de juegos, los agentes que interactúan escogen las estrategias que maximizarán sus beneficios. La teoría de juegos es útil para el análisis del comportamiento cuando los costos y beneficios de cada opción dependen de las opciones de los otros participantes en el juego. A continuación se mostrará un ejemplo de su aplicación al caso estudiado.

Supóngase que en la negociación de la reforma fiscal hay dos grupos: por un lado, el gobierno y el PAN; por el otro, la oposición conformada por el PRI y el PRD. Las preferencias del primer grupo se muestran en la tabla siguiente; el apoyo a la reforma fiscal está representado por el “SI”, la oposición a ésta, por el “NO”. Luego se pone el valor de las preferencias del grupo que estaba a favor de la reforma y se hace una lista en orden descendente.

Tabla 3.1
Preferencias Gobierno-PAN

PAN	PRI-PRD	Valor ordinal
SI	SI	4
SI	NO	3
NO	NO	2
NO	SI	1

Este grupo tiene una estrategia dominante: apoyar a toda costa la reforma fiscal. El máximo valor se alcanza cuando gobierno y oposición aprueban la reforma. La siguiente preferencia es cuando la oposición no la aprueba. Esto representa que el grupo gobierno-PAN prefería apoyar su reforma y quedar como los máximos defensores de sus beneficios ante sus votantes. Las dos primeras opciones en el orden de las preferencias muestran una estrategia maximalista por parte de este bloque. La preferencia siguiente era no poner a discusión la reforma. El último valor ordinal corresponde al poco hipotético caso de que la reforma hubiese sido propuesta por los rivales políticos.

El grupo opositor (que por razones de simplicidad sólo comprende a los otros dos partidos mayores) también tiene sus preferencias, las cuales se ilustran en la tabla siguiente:

Tabla 3.2
Preferencias PRI-PRD

PAN	PRI-PRD	Valor ordinal
NO	NO	4
SI	NO	3
SI	SI	2
NO	SI	1

En este caso, la mayor preferencia de este grupo corresponde al caso en que la reforma no cuenta con apoyo de ningún partido, o bien cuando ni siquiera se propone. Sin embargo, puede suponerse que la prioridad de este grupo era no perder electores ante una reforma que perjudicaría a su base de apoyo. De ahí que la siguiente preferencia fuese no apoyar al PAN cuando éste se decanta a favor de la reforma. Ahora bien, si ambos grupos apoyan al mismo tiempo la reforma, los beneficios de ella serían políticamente dispersos (no sería posible que el aumento de la carga tributaria por sí sola redundase en un beneficio político tangible), mientras los costos (en forma de apoyo electoral) podrían ser muy concentrados. De ahí que la opción de apoyar la reforma ocupase el penúltimo lugar. Por último, se encuentra la poco probable situación de que PRI y PRD hiciesen suya la propuesta de reforma.

Ante tal orden de preferencias, el juego de la negociación de la reforma fiscal sería como se ilustra a continuación:

Diagrama 3.1
Juego entre el PAN y los otros partidos

	Oposición PRI-PRD		
		<i>SI</i>	<i>NO</i>
Gobierno -PAN	<i>SI</i>	4,2	3,3
	<i>NO</i>	1,1	2,4

La elipse indica el resultado de equilibrio en este juego, que ocurre cuando el PAN mantiene su respaldo a la propuesta de reforma y los otros dos partidos no la aprueban. Esto señala que el PAN, al respaldar la propuesta, no sólo conserva la adhesión de quienes la apoyan, sino que además puede exhibir el comportamiento de sus rivales políticos como no cooperativo, o irresponsable incluso. El PRI y el PRD, por su parte, no deben temer ninguna represalia electoral de sus bases de apoyo. Estos partidos no sólo no pierden votos a consecuencia de su decisión, sino que pueden canalizar en su provecho las críticas a la reforma.

El equilibrio previsto en este juego corresponde al resultado que se produjo durante las discusiones de la reforma fiscal en 2001 y 2003: el rechazo a la reforma fiscal en la Cámara de Diputados. Asimismo, el orden de las preferencias indica que es consistente con algunos testimonios sobre las inclinaciones de las elites partidistas en torno a la propuesta.²⁸⁴ De hecho, en el caso del PRD existía una estrategia maximalista: la exención de IVA a alimentos y medicinas no era negociable.²⁸⁵ Empero, en este ejercicio no aparece la división de posturas en los diputados del PRI en ambos periodos legislativos, sino que se

²⁸⁴ Entrevistas con el Lic. Gustavo Madero, Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, México, D.F., 27 de noviembre de 2007; y con el Lic. Francisco Suárez Dávila, Integrante de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, D.F., 28 de noviembre de 2007.

²⁸⁵ Entrevista con el Dr. Julio Boltvinik, diputado del PRD en la LIX Legislatura, 12 de febrero de 2008.

toma su posición como una sola. Frente a este ejercicio de elección racional, en realidad había un gran sector del PRI dispuesto a aprobar la reforma; sus intenciones fueron frustradas con cambios de última hora en la posición de algunos diputados. De hecho, ésta es la razón por la cual, tanto en noviembre de 2001 como en diciembre de 2003, la votación del PRI con respecto a la propuesta gubernamental no fue homogénea, a diferencia del PAN y del PRD.²⁸⁶

Así, el ejercicio anterior presenta las insuficiencias típicas de la teoría de juegos. En aras de la explicación, se tiene que sacrificar exactitud por simplicidad. Así, se asume un conjunto de preferencias para cada agente decisor, pero no se detalla cómo llegan los actores a tener esas preferencias ni cómo se construyen éstas. Tampoco se señalan las divisiones internas entre esos actores; como revela la evidencia del capítulo anterior, los grupos opositores (en especial el PRI) no eran homogéneos.

El propio enfoque de la elección racional ha reconocido estos matices. Nutriéndose de estudios sobre coaliciones parlamentarias, en algunas monografías de elección racional se ha intentado ahondar en esos aspectos.²⁸⁷ Partiendo de la existencia de actores de veto, se muestra cómo los resultados de procesos de negociación dependen del ambiente en que ésta se desarrolla y de los recursos con que cuenta cada actor.²⁸⁸ A pesar de este esfuerzo,

²⁸⁶ Debe hacerse un matiz en el caso de la homogeneidad en el PRD. Aunque todo el partido estaba en contra del aumento de la base del IVA, los diputados de una de las corrientes del partido (“Nueva Izquierda”) apoyaban algunas medidas del proyecto gubernamental, como la reducción de las tasas máximas del ISR. Según un testimonio, todo el PRD estaba en desacuerdo con la iniciativa del gobierno de Fox, “[aunque] con algunas dudas de la gente de Nueva Izquierda. Pero Nueva Izquierda no tenía mayoría en la Comisión de Hacienda; ahí prevalecían diputados de otras corrientes. Así hubo un planteamiento coherente [del PRD en esa Comisión]”. Entrevista con el Dr. Julio Boltvinik, diputado del PRD en la LIX Legislatura, 12 de febrero de 2008.

²⁸⁷ George Tsebelis, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 3, 1995, pp. 289-325.

²⁸⁸ Así, la conducta legislativa de los partidos está influida por incentivos derivados de las promesas electorales y del apoyo de los votantes. Los resultados de política pública son consecuencia de una negociación no cooperativa entre los partidos. Se asume que los votantes son racionales y que están orientados por los resultados de ciertas políticas públicas (*policy-oriented*). Los partidos entonces deberán reflejar en su plataforma las expectativas de esos votantes. Esto es lo que sostienen David Austen-Smith y

persisten algunos de los aspectos criticables de este enfoque: cierta homogeneidad en los agentes decisores, una simplificación de las preferencias (por ejemplo, la irrelevancia de los aspectos ideológicos) y un gran intercambio de información, el cual muchas veces no se presenta.

Con lo anterior en cuenta, toca mencionar otros enfoques que han tratado de ir más allá de la elección racional. Dos merecen la pena. Uno es una escuela proveniente del estructuralismo: el llamado enfoque “relacional”. Más sociológico que político, el enfoque relacional parte de la premisa de que ciertas relaciones entre actores sociales crean estructuras, las cuales se reproducen e influyen sobre el resto de las dinámicas sociales.²⁸⁹ Este modelo destaca los mecanismos causales que ocurren en escenarios históricos dinámicos. También pretende identificar los mecanismos y procesos que son recurrentes.²⁹⁰ Este enfoque supone que el escenario histórico y cultural de las interacciones afectan los caminos que toman los mecanismos.

Uno de los trabajos centrales con este enfoque ha sido el de McAdam, Tarrow y Tilly, en donde se explora la mecánica de la contienda política a partir de movimientos sociales.²⁹¹ Como se puede colegir, a diferencia de otros enfoques, el relacional involucra a un gran número de agentes que influyen sobre las decisiones públicas; se destacan los actores involucrados en los procesos de cambio y en las interacciones entre ellos. Se advierte el talante sociológico de esta escuela al notar el interés que ponen los autores en

Jeffrey Banks, “Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes”, *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 2, 1988, pp. 405-422.

²⁸⁹ Charles Tilly, *Durable Inequality*, Berkeley, University of California Press, 1998.

²⁹⁰ Bajo esta perspectiva, los mecanismos se definen como una serie de eventos que modifican las relaciones entre elementos sociales; por su parte, un proceso se forma por una secuencia de mecanismos. Ambos deben ser estudiados en episodios sociales determinados. Véase Charles Tilly, *Mechanisms in Political Processes*, Nueva York, Columbia University, 2000 (folleto).

²⁹¹ Doug McAdam, Sydney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001. Los autores distinguen tres tipos de mecanismos: los cognitivos, los ambientales y los relacionales. Los primeros tienen que ver con las percepciones de los actores involucrados; los segundos, con las condiciones sociales imperantes; los últimos se ocupan de las alteraciones de las conexiones entre los grupos que interactúan.

los grupos sociales (más que individuos específicos) que se organizan y compiten en una dinámica social.

La principal ventaja de la perspectiva relacional radica en advertir patrones importantes en ciertos procesos sociales. Además, incorporan la acción de movimientos sociales en sus análisis.²⁹² No obstante las bondades explicativas de esta escuela, también presenta debilidades. Al sostener que la persistencia de ciertos patrones ocurre cuando éstos se extienden y adaptan en una sociedad, no puede dejar de pensarse en un proceso de institucionalización. Cabría preguntarse entonces si la inquietud por los mecanismos, los procesos y su auto-reproducción estructural no explicaría lo mismo que hacen los enfoques institucionales con distintas palabras. Por otro lado, los mecanismos y procesos son definidos en forma amplia en sus estudios; esto trae como consecuencia la dificultad de distinguir entre uno y otro cuando se analizan factores sociales. Asimismo, se requiere cierta arbitrariedad de parte del investigador para decidir qué mecanismos son relevantes en un proceso.

Como indica la literatura de administración pública, la participación social puede ser más o menos restringida dependiendo de varios factores. Ya se ha visto que desde la definición misma del problema hay un proceso político. Diversos elementos son determinantes en la definición de un problema, como la publicación de algunos indicadores, estudios específicos, la retroalimentación como resultado de la evaluación de políticas o la percepción general de una crisis. Por otro lado, en la elaboración de alternativas intervienen

²⁹² Para aquéllos con instrucción sociológica, puede sospecharse un equívoco en el uso del vocablo “movimiento social”. Al respecto, la definición empleada por Tilly no es la misma usada en la sociología de la acción. El máximo exponente de esta escuela, Alain Touraine, define a un movimiento social como “la acción colectiva de un actor de clase contra otro su adversario de clase por el control de la historicidad, la cual constituye el espacio cultural en juego (*l'enjeu culturel*) de esa conflicto social” (*La voix et le regard*, Paris, Éditions du Seuil, 1978, p. 296). En cambio, Tilly define a los movimientos sociales como “episodios”, al igual que las revoluciones, las guerras o las transiciones a la democracia. Estos episodios forman parte después de mecanismos y procesos (*Mechanisms in Political Processes*, pp. 10-12). En la perspectiva de Tilly los movimientos sociales no ocupan el lugar central que sí tienen, como motor de cambio, en la sociología de la acción.

por lo general una comunidad de expertos, la persistencia de ideas recurrentes y la acción de ciertos “emprendedores” políticos, quienes buscan movilizar apoyo en torno a una alternativa.²⁹³ La viabilidad de una alternativa depende no sólo de su factibilidad técnica, sino también de la compatibilidad con los valores de los especialistas encargados de diseñarla. Ballart y Ramió señalan además la necesidad de que haya consenso en especialistas, gobierno y población para que prospere una alternativa de política pública. Dentro y alrededor del gobierno tiene que haber un clima político propicio, el cual depende a su vez de la opinión pública y de movimientos sociales.²⁹⁴ Es posible advertir también el ingrediente político del proceso de políticas públicas en dos aspectos: el impulso de intereses organizados a favor de una alternativa y la victoria electoral de una ideología. La capacidad de presión de los grupos de interés depende de su cohesión, sus recursos y de su habilidad para movilizar o influir a actores adicionales; asimismo, los cambios de personas en puestos de autoridad permiten entender los cambios en las prioridades de la administración — aunque pueden producirse también cambios en competencias administrativas como resultado de eso.²⁹⁵ Tampoco puede soslayarse que en ocasiones los políticos y los burócratas no tienen objetivos muy diferentes. Hay que recordar que, en la medida de lo posible, los políticos designan a burócratas que comparten la mayoría de sus puntos de vista.²⁹⁶

Como se ha mencionado antes, varias perspectivas de la ciencia política se han ocupado de analizar la dimensión política de ese proceso. Amén de la elección racional, las escuelas institucionales y Estado-céntricas son las que más han prosperado. Hay un aspecto crucial que los estudios Estado-céntricos no toman mucho en cuenta: si el Estado es una

²⁹³ Ballart y Ramió, *op. cit.*, pp. 509-511.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 515.

²⁹⁵ *Loc. cit.*

²⁹⁶ Véase por ejemplo Aberbach *et al.*, “The Compass of Elite Ideology”, *op. cit.*, pp. 114-169.

colección de organizaciones, ¿cómo llegan éstas a un objetivo colectivo? Más identificadas con el neo-institucionalismo histórico, las sendas obras de Peter Hall y Peter Gourevitch intentan brindar una respuesta a esa interrogante.²⁹⁷ Publicados el mismo año, los dos textos ofrecen una perspectiva útil para el caso que se analiza en este trabajo. Estos autores muestran que el Estado no es tan autónomo como se afirma en los principales estudios Estado-céntricos, sino que está sujeto a factores económicos, a movimientos sociales y a la influencia de otras organizaciones.

Peter Hall desarrolla en su libro un análisis de las relaciones entre Estado y sociedad, con especial atención a la intervención de las estructuras institucionales en la política económica. El mayor interés de Peter Hall está en la forma en que las instituciones estructuran diversas interacciones en la economía política de ciertos países (Gran Bretaña y Francia son los casos explorados en su libro). Hall supone una complementariedad de las instituciones con otros ámbitos. Así, las variables explicativas que él considera para entender las respuestas británica y francesa son la organización del trabajo, la organización del capital, la conformación del Estado, la distribución del sistema político y la posición estructural de cada país en la economía mundial. Puede advertirse que, a diferencia de otros enfoques, el Estado aparece como un factor más para entender la economía política de esos países.

La obra es pues una comparación de las medidas económicas de ambos países a principios de los ochenta del siglo XX. Hall trata de explicar la dimensión política del manejo económico. Su mayor aportación consiste en mostrar que la dirección de la política económica de un gobierno no es sólo una respuesta racional a un problema determinado, sino también una elección política. Además, en respuesta a los enfoques culturalista, grupal,

²⁹⁷ Peter Hall, *Governing the Economy*, Cambridge, Polity Press, 1986; y Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

racional y estatista, Hall destaca el papel crucial desempeñado por las instituciones para la creación y el mantenimiento de las políticas económicas.

Por su parte, el libro de Gourevitch lo acerca más a la administración pública, pues la inquietud principal de ese texto radica en el entorno necesario para la formulación de una alternativa de política pública. En su libro, Gourevitch hace un ejercicio de política comparada con 5 casos (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Suecia). Al igual que en algunos estudios de administración pública, Gourevitch afirma que una “ventana” de oportunidad se “abre” por la presión del problema o por cambios en el entorno político.²⁹⁸ Gourevitch sostiene también que el respaldo de sectores con poder político es necesario para que prevalezca una política pública; de ahí el interés del autor por las coaliciones que permitieron la adopción de determinadas políticas económicas de los 5 países.

Según este autor, el examen de esas coaliciones implica examinar el poder, la influencia, los incentivos y los recursos disponibles a los promotores de cada alternativa de política pública. Para ello, Gourevitch postula que los factores que determinan esas coaliciones son: el “perfil de producción” (las preferencias de los actores sociales ocasionadas por su situación en la economía interna); el papel de las asociaciones intermedias (como grupos de interés); la estructura del Estado; la ideología económica prevaleciente; y las restricciones impuestas por el sistema internacional.²⁹⁹ El autor desarrolla su argumento al considerar que todos esos factores están interrelacionados. Así, la ubicación de los actores sociales en la economía, la vinculación de sus intereses con el Estado, la mediación institucional entre intereses, las percepciones y modelos para

²⁹⁸ Véase Ballart y Ramió, *op. cit.*, pp. 511-515.

²⁹⁹ Gourevitch, *op. cit.*, pp. 54-68.

comprender las situaciones económicas y la forma en que los fenómenos internacionales afectan la política interna son todos los esquemas de los que parte su explicación.

Se puede advertir que ambos autores contemplan factores en común para construir sus explicaciones, como la movilización social, la influencia de los grupos de interés, la difusión de ideas económicas y el carácter del Estado y del sistema político. Lo que se trata de ver en el presente trabajo son las acciones políticas que impidieron la aprobación de la reforma fiscal en 2001 y 2003 (o, para emplear los vocablos de Gourevitch, la falta de una coalición favorable). La explicación que se aportará en este trabajo estará centrada en estos ejes: el carácter técnico de la propuesta, la situación económica de México, la organización de los trabajadores y de los empresarios y el escenario institucional del país. En la sección que sigue se desarrollará cada uno de estos ejes. La hipótesis que se maneja en este caso es que no hay un factor que por sí solo pueda explicar toda la fallida reforma, sino que se presentaron varios al mismo tiempo. Esos factores serán agrupados en los ejes que se han mencionado, pero se hará hincapié en el sistema político como el eje de mayor importancia en el proceso de negociación.

2. La economía política de la fallida reforma fiscal. Un intento de explicación

A) El consenso en los aspectos técnicos de la propuesta

Como se ha podido ver hasta ahora, la propuesta misma poseía algunas limitaciones. En primer lugar, la Nueva Hacienda Pública tenía un alcance limitado a juzgar por lo que se tenía pensado recolectar. Con una recaudación esperada de 1 a 2 % del PIB, difícilmente se

podría llegar a los niveles recaudatorios de otros países de América Latina (mucho menos a los niveles de los demás países de la OCDE).³⁰⁰

Acaso la no existencia de una agenda sistémica sobre recaudación tributaria explique la falta de sectores sociales mayoritarios a tal propuesta. Sin embargo, aquí conviene introducir otro elemento: las ideas imperantes entre la comunidad de expertos. Como se pudo ver en la última parte del segundo capítulo, existían diferencias importantes entre los expertos en fiscalidad respecto a la reforma propuesta por el gobierno. Además, era entendible la suspicacia de algunos expertos sobre los beneficios de la reforma fiscal si no se aplicaba una extensa reforma en la administración tributaria como paso previo.³⁰¹ La no incorporación de medidas para profesionalizar al SAT difícilmente podía movilizar un apoyo casi unánime entre quienes han tratado las cuestiones fiscales desde la academia. Tampoco quedaba clara la manera en que se compensaría a los sectores de bajo ingreso ante la pérdida de su poder adquisitivo.³⁰² En otras palabras, el debate teórico expuesto en el primer capítulo de este trabajo se manifestaba en las opiniones de los principales analistas de temas fiscales del país.

Muy ligado a lo anterior se encuentra la difusión de ideas. Como se ha visto aquí, la Nueva Hacienda Pública fue elaborada únicamente por la SHCP; el testimonio privilegiado de un funcionario encargado de ese proceso permite ver que existía consenso en el grupo

³⁰⁰ Entrevista con el Lic. Rubén Aguirre, Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2000-2006), México, D.F., 25 de octubre de 2007.

³⁰¹ En el diseño de una política fiscal se debe tomar en cuenta la fuerza de las instituciones y la aplicación efectiva de la ley (Christopher Heady, *Taxation Policy in Low-Income Countries*, Nueva York, WIDER- United Nations University, 2001 [Discussion Paper 2001/81]). La falta de una función pública profesional en la SHCP explicaría los magros resultados recaudatorios del país. Véanse Bergman, *op. cit.*; y Samuel del Villar, *Agravios nacionales a la hacienda pública mexicana, 1982-2005*, México, Océano, 2006.

³⁰² Otro asunto importante en toda política fiscal tiene que ver con la forma en que se van a usar los recursos provenientes de los impuestos, ya que no siempre se logra reducir la desigualdad social por medio del gasto público. Véase Ke-young Chu *et al.*, *Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries*, Nueva York, WIDER-United Nations University, 2000 (Working Paper 214).

que la elaboró.³⁰³ Sin embargo, esto implica que no se tomaron en cuenta los puntos de vista de grupos distintos a la comunidad de la SHCP. Por ejemplo, pocos representantes del ámbito académico intervinieron en el diseño de la propuesta.³⁰⁴ El sector académico tampoco tuvo una participación significativa en la discusión de la Nueva Hacienda en el Congreso.³⁰⁵ Aunque sí hubo gente ligada al ámbito académico que acudió a las discusiones con los diputados, esas personas no se presentaron en nombre de universidades o institutos de investigación, sino en nombre de asociaciones profesionales (como el Colegio Mexicano de Contadores Públicos) contratadas por organizaciones del sector privado para defender sus puntos de vista frente a los miembros del Congreso.³⁰⁶

A partir de lo anterior, puede plantearse que la falta de una agenda sistémica tiene impacto sobre la construcción de una agenda institucional. A diferencia de la situación presentada en los años sesenta del siglo veinte, esta vez no había tanta división de opiniones en los mandos administrativos.³⁰⁷ En 2001 sí había una alternativa de solución presente en los mandos altos de la administración pública (específicamente en la SHCP), pero no así en el grueso de los investigadores de cuestiones fiscales.³⁰⁸ Esto permite entender la ausencia de movilización de apoyo académico en favor de la propuesta gubernamental.

³⁰³ Entrevista con el Lic. Rubén Aguirre, Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2000-2006), México, D.F., 17 de octubre de 2007.

³⁰⁴ *Loc. cit.*

³⁰⁵ En un estudio reciente sobre la negociación del Presupuesto, se ha mostrado que en este proceso intervienen pocos actores sociales y que la negociación está centralizada en la Comisión de Presupuesto y en la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (Lila Caballero y David Dávila, *Diagnóstico de la negociación presupuestaria 2006-2007*, México, FUNDAR, 2007).

³⁰⁶ Entrevistas con el Lic. Gustavo Madero, Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, México, D.F., 27 de noviembre de 2007; y con el Lic. Francisco Suárez Dávila, Integrante de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, D.F., 28 de noviembre de 2007.

³⁰⁷ Samuel del Villar menciona que en 1961 y 1964 había consenso sólo en los economistas a quienes se encomendó el estudio sobre la situación fiscal en México. Frente a ellos se encontraban los economistas del Banco de México y un grupo de abogados fiscales de la SHCP, quienes presionaron para que la reforma no fuese aprobada (“Victor Urquidí y la reforma fiscal”, *Boletín Editorial de El Colegio de México*, mayo-junio de 2004, pp. 11-13).

³⁰⁸ Según un testimonio, había consenso en los altos mandos de la SHCP sobre el tipo de reforma fiscal que se debía instaurar. Tal consenso era patente en las oficinas en las que se elaboró la reforma fiscal: la

B) La situación económica del país

Hall y Gourevitch asignaban un gran peso al contexto económico de los países analizados en sus respectivas obras, aunque mucha de su atención estaba en la posición de los países en la economía internacional y en las condiciones que ésta les imponía. En cambio, en el caso que se analiza aquí se ha prestado más atención a la situación económica interna. No obstante lo anterior, hasta ahora se ha mostrado el panorama económico de México sólo para justificar la necesidad de una reforma fiscal. Ahora bien, a pesar de los datos expuestos en este trabajo, la situación económica de México no ha mostrado signos de una verdadera crisis fiscal que orille a la búsqueda de una solución inmediata – una reforma fiscal.

Es difícil sostener esto. No hay muchos signos que permitan afirmar con certeza que esto ha sido el caso. Sin embargo, conviene volver otra vez a los datos mencionados en el primer capítulo. Hay que prestar especial atención al tema petrolero. Si bien se reconoce la necesidad de impulsar fórmulas para contar con recursos ante el declive de los principales yacimientos petroleros, esto no ha sido motivo para que, en la práctica, el sector petrolero siga proporcionando una ingente cantidad de recursos al erario. Si se vuelve a lo mostrado en páginas precedentes, sobre todo en la Introducción al presente trabajo, se recordará que los ingresos proporcionados por el petróleo en México han servido como válvula ante la insuficiencia de los recursos tributarios. Por otro lado, la situación del sector petrolero es crítica *a largo plazo*; hasta ahora las ineficiencias en la operación del sector petrolero no han mostrado problemas *inmediatos* o de una magnitud insostenible para el Estado. En el segundo capítulo se mencionó que, hacia el final del gobierno de Vicente Fox, se presentó

una propuesta para dotar de más recursos a PEMEX; tal propuesta, sin embargo, fue vetada por el Poder Ejecutivo, ante la posibilidad de que los recursos adicionales para la estatal tuviesen un impacto negativo sobre las finanzas públicas.

La propuesta de reforma fiscal tenía un gran costo político; en cambio, los beneficios políticos tangibles eran reducidos.³⁰⁹ Por esta razón, a pesar de los problemas que en el largo plazo enfrenta PEMEX, no era ninguna sorpresa recurrir al sector petrolero de nuevo para dotar al Estado de los recursos que los ingresos tributarios no daban, si con esto se minimizaban (o neutralizaban) las tensiones políticas ocasionadas por un intento de reforma fiscal. La producción petrolera permite mantener un reducido nivel de tributación mientras ayuda a sostener económicamente al Estado. De ese modo, la importancia del petróleo en las finanzas públicas de México resta fuerza a la formación de una agenda de reforma fiscal en gran parte de los actores del sistema político.

C) El papel de los empresarios y del trabajo

Otra continuidad con el pasado se da en la estructura del sector privado y en la movilización laboral. Al igual que en las ocasiones anteriores en que se ha intentado una reforma fiscal, el sector empresarial ha sido más activo que el laboral.

Las clases sociales pueden servir como referente en esta parte del estudio, pero debe tenerse en cuenta que no todas estuvieron presentes en el proceso de discusión de la reforma fiscal ni con la misma intensidad. Un problema de la propuesta del gobierno de Fox era el de poner cargas tributarias sin que la mayoría de la población afectada tuviese representación en su determinación y en la asignación de los recursos que iba a producir.³¹⁰

³⁰⁹ Entrevista con el Lic. Gustavo Madero, Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, México, D.F., 27 de noviembre de 2007.

³¹⁰ Samuel del Villar, *op. cit.*, p. 45.

Salvo algunas organizaciones que agrupan a pequeños contribuyentes, en la práctica no hay grupos de clase media cuya movilización esté definida por el tema fiscal. Con la clase trabajadora la cuestión es parecida. En el caso de la reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox, las principales formaciones sindicales (desde las más independientes hasta las más cooptadas) manifestaron su rechazo a la propuesta debido al costo que implicaba para el poder adquisitivo de los trabajadores. Además, se podían manifestar los puntos de vista de algunos organismos de trabajadores mediante los diputados del PRI provenientes de dos organizaciones dependientes de éste – la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM).³¹¹ Pero hasta ahí llega la movilización. Llega el turno a las continuidades con el pasado. A diferencia de la cohesión que distingue al sector empresarial en temas fiscales, se mantiene la fragmentación del sector laboral, la cual se da no en el discurso, sino en la organización. En otras palabras, continúa la división entre un sector cooptado y un sector más independiente, lo que resta fuerza a los esfuerzos por defender sus intereses. Asimismo, a pesar del cambio de gobierno en 2000, se mantuvo el sindicalismo corporativo y cooptado que había caracterizado al antiguo sistema de partido hegemónico, pues no se le consideró un obstáculo político considerable.³¹² Aunque no se cuestiona aquí si esa división impide que los sindicatos reflejen efectivamente intereses de clase, conviene por lo menos tenerla en mente al analizar el papel del sector laboral.

Las agrupaciones empresariales estuvieron a favor de la reforma planteada por el gobierno de Vicente Fox en lo general, a excepción de pequeños matices que explican su

³¹¹ Entrevista con el Lic. Francisco Suárez Dávila, Integrante de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, D.F., 28 de noviembre de 2007.

³¹² Francisco Zapata, *Tiempos neoliberales en México*, México, El Colegio de México, 2005, pp. 129-144.

activismo en aspectos específicos de esa reforma.³¹³ Algo subyace en este estudio: los sectores económicos más importantes gozan de un canal de acceso privilegiado al gobierno y al Estado. Esto se advierte, por ejemplo, en el trato poco drástico del sector empresarial durante el periodo de ajuste en los años ochenta (como se vio en la Introducción) y en la negociación directa con cada gobierno para discutir temas fiscales (como se vio en el segundo capítulo). Esto es observable también en los tratos directos de representantes de las organizaciones empresariales con diputados y con altos funcionarios de la SHCP en el gobierno de Vicente Fox.³¹⁴ Otra idea que subyace en el presente trabajo es que las transformaciones fiscales que se proponen sólo encuentran una gran resistencia de las agrupaciones empresariales cuando se plantea un cambio en la estructura fiscal que afecte sus intereses. Históricamente los grupos empresariales se han opuesto a la tributación progresiva. Para emplear las palabras de Gourevitch, difícilmente pueden esos grupos estar en una coalición que promueva medidas fiscales progresivas; cualquier coalición de este tipo se topará necesariamente con su oposición, a menos que existan, por ejemplo, divisiones internas que obliguen a que una parte de ellos acepte tal estructura fiscal. Sin embargo, el consenso actual en la administración pública (sobre la necesidad de otorgar incentivos al sector privado para hacerlo competitivo) no lleva a suponer que en un futuro próximo se presente un enfrentamiento entre el gobierno y el ámbito empresarial.³¹⁵

A partir de lo mostrado en páginas anteriores, se desprende que los diversos actores que participan en la discusión de una reforma fiscal no han estado en igualdad de

³¹³ Entrevista con el Lic. Rubén Aguirre, Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2000-2006), México, D.F., 17 de octubre de 2007.

³¹⁴ De acuerdo con un testimonio, las organizaciones empresariales no enviaron representantes a tratar temas fiscales con autoridades de la administración tributaria. “Los empresarios tenían la oportunidad de la interlocución a otro nivel” (entrevista con el Lic. José Miguel Domínguez, administrador local del SAT en Mérida y comisionado del Proyecto *Plataforma*, México, D.F., 7 de febrero de 2008). Sin embargo, el activismo de esos representantes fue más intenso con los funcionarios de la SHCP y con diputados del PAN y del PRI. La labor de cabildeo empresarial fue menor en el caso del PRD (entrevista con el Dr. Julio Boltvinik, diputado del PRD en la LIX Legislatura, 12 de febrero de 2008).

³¹⁵ *Loc. cit.*

condiciones para impulsar sus intereses. Como mostraron Hall y Gourevitch en sus respectivos escritos, la “autonomía” estatal supuesta por el enfoque Estado-céntrico no implica inmunidad frente a presiones económicas, sociales o políticas; el Estado puede ser autónomo al tener un fin propio, pero esto no significa ni que sea neutral ni que su fin sea independiente de factores externos a él. Además, hay diferencias en la intensidad con la que unos factores afectan más los fines del Estado. El caso mexicano ilustra que las preferencias estatales han dependido de la presión de sectores sociales específicos, especialmente de las agrupaciones empresariales.³¹⁶

No obstante lo anterior, también hay una novedad en el caso que aquí se analiza. En los intentos previos de reforma fiscal, las organizaciones de empresarios negociaban directamente con el titular del Poder Ejecutivo. En esta ocasión, esas organizaciones tuvieron que externar sus posiciones a los miembros del Poder Legislativo. Esto lleva a pensar en algo más allá de la situación económica o los apoyos sociales a la reforma fiscal. Lo que aquí se propone es que si el carácter – regresivo o progresivo – de la propuesta condiciona la posición del sector empresarial frente a ella, el perfil del sistema político condiciona a su vez la forma en que ésta se va a discutir.

D) El sistema político: un factor de peso

Una idea central en este trabajo es que no puede haber un objetivo estatal propio y bien definido si no se presenta un grado suficiente de consenso en los actores que forman parte

³¹⁶ Debe tenerse en cuenta que sólo participaron las cúpulas de los organismos empresariales en las discusiones con el Poder Legislativo (entrevista con el Lic. Francisco Suárez Dávila, Integrante de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, D.F., 28 de noviembre de 2007). De acuerdo con otro testimonio, de las organizaciones empresariales que intervinieron en la discusión de la reforma, la más relevante fue el CCE, porque éste uniformó las diversas posiciones de los pequeños y grandes empresarios. “El CCE actuó como un actor unificado [lo cual] permitió tener un interlocutor de cuerpo” (entrevista con el Lic. Gustavo Madero, Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, México, D.F., 27 de noviembre de 2007).

del sistema político en el que está el Estado. Como parte importante de todo sistema político, los partidos (y sus divisiones internas) reflejan diferentes estímulos económicos y sociales. Corresponde a los partidos articularlos y darles coherencia. Empero, el resultado de la representación de todos esos estímulos no necesariamente es lineal; en ocasiones se puede presentar un juego de suma-cero. La manera en que se negocia entre partidos se vuelve entonces crucial para entender un fenómeno como la reforma económica.

Se ha postulado que la transición a la democracia en México no ha supuesto una nueva institucionalidad, sino la recuperación de las instituciones que estaban previstas en la Constitución Política, pero que estaban subordinadas al régimen político; ninguno de los principales actores institucionales es nuevo, sino que ocupan todos ellos un terreno en el escenario político que antes no tuvieron.³¹⁷ El campo legal es un buen ejemplo. El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la facultad de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República, a ambas cámaras del Congreso de la Unión y a las legislaturas locales. Sin embargo, el artículo 74, fracción IV, establece que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados; el Presidente de la República es el encargado de ofrecer una propuesta de PEF que debe ser revisada (y corregida, en su caso) por la cámara baja para su aprobación. En este proceso no hay un actor que por sí solo pueda ejercer la conducción de todo el proceso. Nótese que la regla constitucional se refiere al PEF entero, por lo que cualquier propuesta de reforma fiscal se incluye en éste. Lo anterior quiere decir que la normativa constitucional asigna al Poder Ejecutivo un papel preponderante en la formulación de la *propuesta* del presupuesto; en la práctica esto implica que la SHCP cuenta con gran influencia en la definición de la agenda presupuestaria que se brinda al

³¹⁷ Mauricio Merino, *La transición votada*, México, FCE, 2003.

Congreso. Sin embargo, es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la que tiene la última palabra en ese proceso.

Ahora bien, hubo restricciones iniciales tras la llegada del PAN a la Presidencia de la República en 2000. La principal consistió en la concentración de amplio poder de decisión en las cámaras legislativas. Si durante los años anteriores el Poder Legislativo estaba subordinado al Presidente debido a la falta de representación de los partidos, el cambio ocurrido en los años recientes trajo consigo una modificación importante en el proceso de decisión. Eso explica la preponderancia del Poder Legislativo en el caso estudiado. Las atribuciones para decidir sobre materia presupuestaria ya estaban en la Constitución; lo que cambió fue la composición – y, con ello, el protagonismo – del Congreso.³¹⁸

En efecto, el Poder Legislativo se convirtió en protagonista de la discusión de la reforma fiscal, pues participaba como “actor de veto” en ese proceso gracias a sus prerrogativas constitucionales. Ahora bien, la explicación del comportamiento observado por la Cámara de Diputados no corresponde únicamente a sus atribuciones formales. Es aquí en donde conviene entrar al reflejo de la heterogeneidad política de la que se habló al principio de esta sección.

Una primera impresión de la negociación de la Nueva Hacienda Pública sería que los dirigentes y legisladores de los partidos políticos opositores (PRI y PRD) no deseaban dotar de más recursos tributarios al gobierno.³¹⁹ En realidad esto fue la consecuencia. Es

³¹⁸ A pesar de ello, para los legisladores del PAN el bono electoral-democrático del gobierno entrante hacía pensar que había condiciones para que prosperase la reforma fiscal propuesta por el Poder Ejecutivo (entrevista con el Lic. Gustavo Madero, Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, México, D.F., 27 de noviembre de 2007).

³¹⁹ “Para un buen número de legisladores de oposición era cuestionable hacer una reforma fiscal que dotara de muchos recursos al gobierno en curso. De ahí que los acuerdos obtenidos sólo permitiesen medidas neutrales en recaudación, es decir, sin producir incremento alguno en la carga fiscal” (entrevista con el Lic. Rubén Aguirre, Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2000-2006), México, D.F., 25 de octubre de 2007).

posible que las razones de su rechazo se encuentren en otra parte. Una de las estrategias más simples sería echar una mirada a la disciplina y cohesión de los partidos políticos involucrados.³²⁰

El PRD tenía sus preferencias bien reveladas y sabía muy bien qué intereses buscaba representar. El elemento central de sus preferencias era la necesidad de establecer una estructura fiscal progresiva mediante modificaciones al ISR.³²¹ Su función en el Congreso sería la de representar a buena parte de los votantes inconformes con el incremento del IVA. Además, contaba con mucha cohesión en contra de la Nueva Hacienda Pública; según un testimonio, el PRD se distinguía por una “oposición conceptual genuina”.³²² Las diferencias en este partido (véase nota 285, página 140) no impidieron que la fracción parlamentaria de este partido tuviese una postura coherente en contra de la NHP. Algo similar ocurría con el PAN, aunque cabe notar que la unificación de su postura no estaba dada desde un principio. Muchos diputados consideraban que con la propuesta del Poder Ejecutivo se podía afectar la base electoral de sus distritos. Fue durante los primeros meses del gobierno de Vicente Fox cuando se alcanzó el consenso en la bancada del PAN en el Congreso, merced a numerosos encuentros de diputados con la Presidencia de la República, funcionarios de la SHCP y la coordinación parlamentaria del partido.³²³ Esos

³²⁰ Por ejemplo, María Amparo Casar, art. cit.

³²¹ García Suárez, y Calderón Salazar (coords.), *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, México, IERD-Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, 2001. Hubo una propuesta posterior, terminada en 2002, cuya elaboración fue coordinada por el grupo parlamentario del PRD en el Senado; empero, esta propuesta circuló sólo como documento interno del partido. Tal escrito definió la postura del PRD en la Legislatura siguiente. Entrevista con el Dr. Julio Boltvinik, diputado del PRD en la LIX Legislatura, 12 de febrero de 2008.

³²² Entrevista con el Lic. Francisco Suárez Dávila, Integrante de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, D.F., 28 de noviembre de 2007.

³²³ Entrevista con el Lic. Gustavo Madero, Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, D.F., 27 de noviembre de 2007.

encuentros tuvieron como consecuencia la fusión de posturas entre el PAN y la SHCP.³²⁴

El fiel de la balanza en la negociación de la reforma fiscal fue el PRI. La tarea relevante consiste pues en explicar su preferencia.

Al igual que los otros partidos, el PRI no escapaba a condicionantes institucionales a sus preferencias. Podría suponerse que pesó sobre muchos de sus líderes y sus congresistas la experiencia del aumento del IVA durante la presidencia de Ernesto Zedillo (y los subsecuentes resultados electorales negativos dos años más tarde). La dirigencia del PRI podía decantarse por el rechazo a la reforma debido a la amenaza real de un resultado poco favorable en las elecciones legislativas intermedias. Este referente, sin embargo, se invocó más para justificar la división interna en el PRI ocasionada por la lucha por la dirigencia nacional del partido. Esto tuvo efectos sobre la negociación de la reforma. Como afirmó un testigo, “los conflictos por el liderazgo del PRI se presentaban como posturas ideológicas diferentes sobre la Reforma Fiscal y la generalización del IVA; todo esto permitía disfrazar más fácilmente las verdaderas intenciones del conflicto”³²⁵

En el segundo capítulo se mostró que, al mismo tiempo que se llevaban a cabo las negociaciones de la Nueva Hacienda Pública, se gestó un conflicto interno por el liderazgo del PRI. De un lado, su presidente nacional, Roberto Madrazo; del otro, la secretaria general (y también coordinadora de sus diputados), Elba Esther Gordillo. Todos los testimonios con lo que cuenta este trabajo coinciden en que la lucha por el control de la diputación del PRI fue uno de los factores más significativos (acaso el más importante) para explicar el fracaso de la reforma fiscal.

³²⁴ Entrevistas con el Lic. Rubén Aguirre, Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2000-2006), México, D.F., 25 de octubre de 2007; y con el Dr. Julio Boltvinik, diputado del PRD en la LIX Legislatura, 12 de febrero de 2008.

³²⁵ Entrevista con el Lic. Rubén Aguirre, Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2000-2006), México, D.F., 25 de octubre de 2007.

No en todos los actores implicados había conciencia del rechazo potencial a la propuesta de reforma fiscal. En la SHCP no había una clara conciencia de la oposición que suscitaría tal reforma; como señaló un ex funcionario de la SHCP al respecto, dado que se aceptaba la necesidad de contar con recursos adicionales, “la discusión se debía limitar a señalar quiénes iban a pagar esas cantidades y cómo se iba a compensar a alguno de los sectores afectados”.³²⁶ En el PRI y el PAN se sabía del riesgo de oposición al que se enfrentaría la propuesta, aunque no con la misma dimensión. Mientras en el PAN se confiaba en el “bono electoral-democrático” tras la victoria de un gobierno distinto al PRI, en este último partido se sabía que el voto en contra del PRD se debía dar por contado. El PRI incluso contaba con datos de encuestas sobre la aprobación social de la reforma (todas eran negativas). Un sector del PRI estaba muy consciente del alto costo político que se iba a pagar con la reforma, pero se aceptaba que ésta era necesaria. Lo que se intentaría sería aglutinar los votos de los diputados del PAN y de los convencidos del PRI para aprobarla.³²⁷

Una de las medidas que se tomaron fue negociar con gobernadores afines al proyecto fiscal (o por lo menos identificados con el gobierno de Fox), para que éstos presionasen a los diputados de sus estados en la Cámara baja. Sin embargo, como se reconocería después, en ese rubro también había divisiones entre los gobernadores identificados con Roberto Madrazo y los que apoyaban a Elba Esther Gordillo. Todos los testimonios recabados para este escrito coinciden en indicar el conflicto interno del PRI como un factor relevante. Fueron operadores políticos de Roberto Madrazo quienes gestionaron directamente con otros diputados del PRI en las dos ocasiones en que esa

³²⁶ *Loc. cit.*

³²⁷ Entrevistas con el Lic. Gustavo Madero, Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, México, D.F., 27 de noviembre de 2007; y con el Lic. Francisco Suárez Dávila, Integrante de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, México, D.F., 28 de noviembre de 2007.

reforma se discutió. El grupo cercano a Madrazo tenía varios argumentos para invocar su rechazo a la reforma. En primer lugar, les mostraron a varios diputados ciertas contradicciones; por ejemplo, muchos diputados uninominales habían hecho campaña en sus respectivos distritos en contra de gravar alimentos y medicinas. Como se vio en el segundo capítulo, incluso en la plataforma electoral del PRI se había establecido que no se aplicarían tributos a medicinas y alimentos. Además, incumplir las promesas de campaña – ir en contra de la plataforma electoral – estaba penado por el Instituto Federal Electoral (IFE); como se señaló en el segundo capítulo, esto podría incluso provocar una sanción económica por parte del Instituto hacia el PRI. El equipo de Madrazo podía exhibir esas cuestiones – de hecho lo hicieron y, de paso, este grupo logró hacerse del control del PRI al defenestrar a su rival política. Con esta jugada, Roberto Madrazo y la gente cercana a él podían reclamar para sí mismos la defensa de los sectores que se oponían a la reforma fiscal. Sería esta legitimidad la que aislaría a su rival. Si, como señalaban las encuestas a las que accedieron el PAN y el PRI, estos sectores eran mayoritarios, no era descabellado suponer que esto tendría repercusiones en el ámbito electoral para los partidos. Frente a dos partidos ideológicamente diferenciados – el PAN y el PRD –, la posición del PRI fue más bien la de un partido abarcador (*catch-all party*) y poco ideologizado.³²⁸

Ahora bien, también se debe considerar si había alguna posibilidad de lograr algún tipo de acuerdo con el “adversario conceptual”: el PRD. A las preferencias de los partidos había que agregar una nula capacidad de operación política por parte del Poder Ejecutivo en las discusiones de la reforma. De acuerdo con un testimonio, la Secretaría de Gobernación

³²⁸ De acuerdo con uno de los ex diputados consultados, era muy arriesgado el acercamiento de la coordinadora de los diputados del PRI, Elba Esther Gordillo, con el presidente Vicente Fox. Según este testimonio, muchos diputados del PRI se sentían incómodos al apoyar una propuesta que estaba en contra de sus estatutos y de sus lemas de campaña. En su opinión, el apoyo a la propuesta del gobierno por parte de la coordinadora de diputados – y de los diputados afines a ella – forzó la separación política en este partido. Entrevista con el Dr. Julio Boltvinik, diputado del PRD en la LIX Legislatura, 12 de febrero de 2008.

(encargada de servir como enlace entre el Presidente y el Congreso) y la SHCP hicieron muy poco por convencer a los diputados de los beneficios de la reforma.³²⁹ Esto implicaba que los partidos políticos llevarían la carga principal en las tareas de negociación de la reforma fiscal. Como consecuencia, era muy difícil que los partidos políticos que apoyaban la propuesta fuesen capaces de ofrecer compensaciones creíbles para contrarrestar el aumento de la carga fiscal. Para emplear otras palabras, no se otorgaron los incentivos adecuados para convencer a los rivales. Esto llevaría a pensar que el PRD no era el único actor maximalista en la discusión de la reforma.

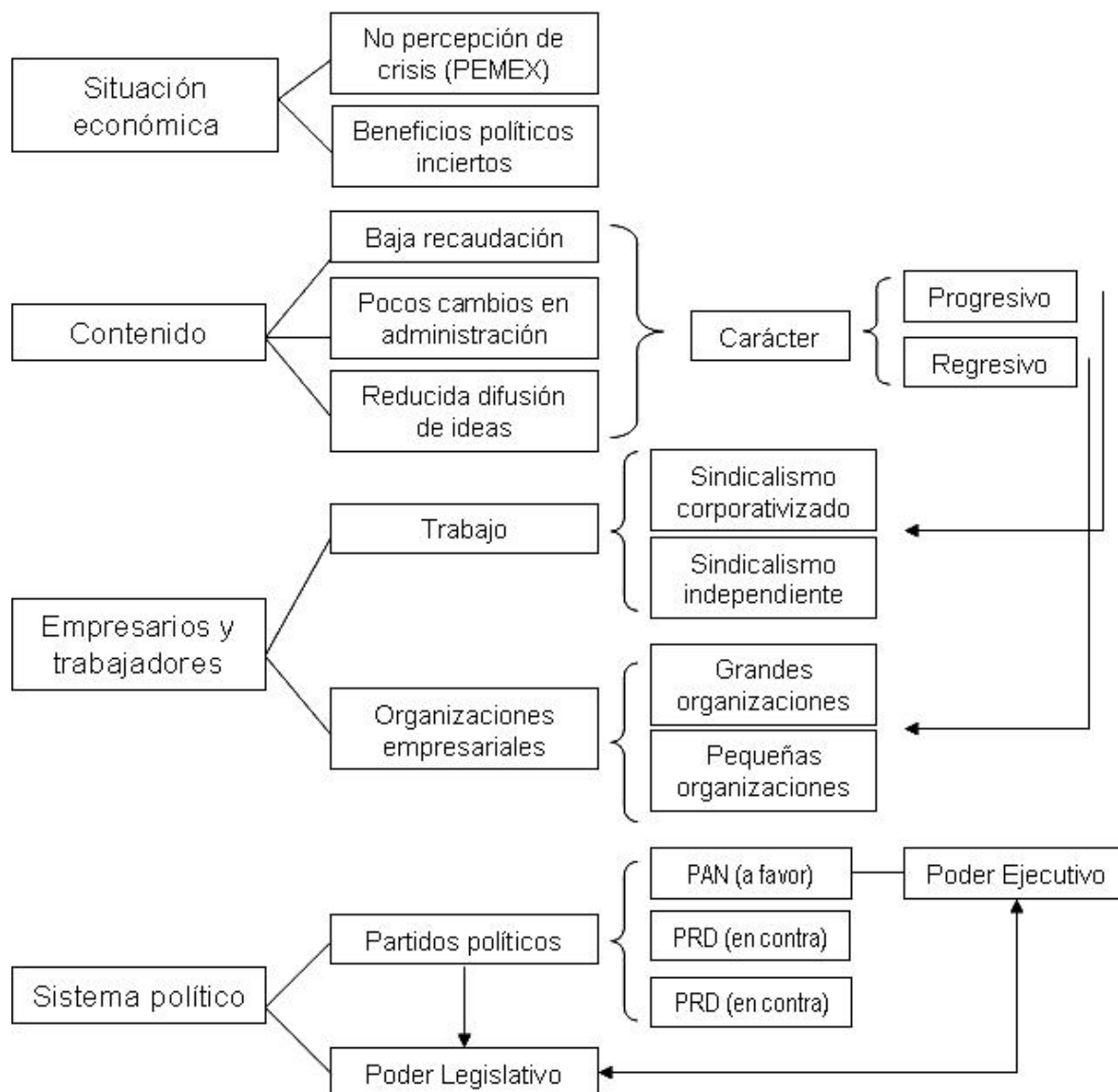
En esta sección se ha ofrecido un panorama más o menos amplio de los factores que explican la falta de aprobación del plan de reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox. Tomando como referencia las sendas obras de Hall y Gourevitch, se ha armado una explicación con varios ejes. Todos esos ejes reflejan también las condiciones que se deben presentar para formar una coalición y conseguir así una reforma fiscal en el país. Sin embargo, todos ellos ilustran que las dinámicas políticas pesan sobre la adopción de una política pública, porque ellas determinan apoyo a ésta. Como los textos de ambos autores, en este escrito se sostiene que las consideraciones de índole política han estado por encima de los argumentos económicos o técnicos en el rechazo a la propuesta. Por último, en cuanto al fenómeno de esta tesis, se puede advertir que un régimen político democrático confiere mayor complejidad a la anuencia legislativa en el proceso de política pública.³³⁰

En el diagrama siguiente se ofrece un mapa conceptual con los principales elementos del modelo de análisis expuesto en el capítulo.

³²⁹ Entrevista con el Lic. Francisco Suárez Dávila, Integrante de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, México, D.F., 28 de noviembre de 2007.

³³⁰ Francis Castles, *op. cit.*, pp. 208-209.

Diagrama 3.3
Esquema de la explicación



Conclusión

En este capítulo se ha ofrecido una descripción de los enfoques que – desde la administración pública hasta la ciencia política – se han empleado para explicar procesos de

reforma económica. Luego, con base en las obras de Peter Hall y Peter Gourevitch, se ha construido una explicación de la economía política de la reforma fiscal fundamentada en cuatro ejes: los aspectos técnicos de la propuesta, el papel de las organizaciones laborales y empresariales, el contexto económico y el sistema político.

El examen de los ejes propuestos muestra que hay continuidades históricas en la situación económica y en la estructura del capital y del trabajo. La experiencia con este eje permite advertir que la oposición extra-parlamentaria a una reforma fiscal está determinada por su carácter; si éste es regresivo, la oposición será laboral; si es progresivo, la oposición vendrá de los empresarios. El debate sobre los aspectos técnicos de la tributación también presenta una característica especial que se mantiene a lo largo de los años: la prevalencia de argumentos a favor de la competitividad y la preferencia por soluciones de tributación indirecta para no perjudicar al sector empresarial.

Lo que sí se modificó (y aquí estriba la diferencia fundamental) fue la estructura del sistema político. El análisis de esta área ilustra una nueva correlación de fuerzas políticas. Aunque la correlación había cambiado desde 1997, sólo fue hasta cuatro años después cuando se pudieron comprobar las implicaciones de este nuevo orden político en un intento de reforma económica. La nueva configuración política tenía importancia no sólo sobre la operación de las instituciones formales, sino también sobre el tipo de negociación que debía llevarse a cabo. Ante este escenario, se puede inferir que en gran medida el fracaso de la Nueva Hacienda Pública se debe a un ejercicio de prueba y error por parte del gobierno. Nunca antes un gobierno no proveniente del PRI había llegado a la jefatura del Estado; jamás un partido distinto del otrora partido hegemónico había llegado al poder con un Congreso dividido; y, finalmente, tampoco se había intentado nunca implantar una reforma

fiscal en esas condiciones. Ni el mismo PRI había buscado la aprobación de una reforma fiscal con un orden político tan adverso.

Las continuidades que se mencionaron, como en ocasiones pasadas, fueron asumidas por el Estado para moldear sus preferencias. Así, la relativamente cómoda situación económica debido a los ingresos petroleros, la posición cohesionada de los empresarios (quizá no en total respaldo, pero tampoco en absoluto repudio a esa propuesta) y la forma de la movilización social en respuesta al intento del gobierno sirvieron todas para que el Estado se conformase con el *status quo* y no prosiguiese con su iniciativa fiscal después de que ésta fue derrotada en el Congreso en dos ocasiones.

La contribución más importante del ejercicio de teoría de juegos que se hizo estriba en mostrar que, ante un cierto nivel de preferencias, los actores de la discusión de la reforma fiscal creían imposible mover sus posturas sobre el IVA, por lo que el estancamiento de la discusión era un resultado “estable”. Como se vio en el capítulo anterior, tras el abandono del incremento al IVA se instauraron otras medidas tributarias sin siquiera llegar a un atolladero en su discusión – por lo menos no al nivel presentado en 2001 y 2003 con el tema del IVA. El fiel de la balanza fue el PRI, más por división interna que por una elección ideológica.

Ahora bien, en el caso analizado en este trabajo ninguno de los actores relevantes podía imponer por sí solo la alternativa de su preferencia. Ninguno de los actores gozaba tampoco de apoyo social suficiente para lograr un resultado que derivase de sus preferencias. El caso parece remitir a la necesidad de establecer amenazas e intercambios para lograr consensos. Los testimonios disponibles sugieren que la negociación con el Poder Legislativo no fue la adecuada.

En ninguna fase hubo cooperación real entre todas las fuerzas. Lo que sí hubo fue cooperación entre PRI y PRD para bloquear la reforma al IVA. Sin embargo, los tiempos y las formas sugieren que esa cooperación se explica más por un potencial castigo electoral en las elecciones legislativas intermedias o por conflictos internos que por una cooperación bien organizada entre ambas fuerzas políticas. Las divisiones internas son significativas en la medida en que las organizaciones no actúan como unidades; puede haber diferencias entre sus miembros, es decir, pueden coexistir los maximalistas con los conciliadores. Todo lo anterior hace inevitable pensar en la necesidad de replantear las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, a juzgar por la forma en que se negoció la reforma fiscal.³³¹

Ahora bien, convendría pensar en la manera de movilizar a otros actores para apoyar una reforma fiscal. En el rubro social, se ha visto que no era posible movilizar mucho apoyo del ámbito económico. Las principales agrupaciones sociales, tanto independientes como cooptadas, se manifestaron en contra de la propuesta. Como señaló un congresista que estuvo presente en las negociaciones, lo único que se podía hacer era generar “opinión pública positiva”. Pero es muy complicado hacer creer a la gente que el gobierno necesita dinero y que hay que cobrar más impuestos.³³² Esto lleva a pensar en otros arreglos políticos para incluir a más grupos sociales en la discusión de estos asuntos. Esto, desde luego, es en sí mismo difícil, porque conlleva pensar en qué grupos de la sociedad civil podrían participar en la elaboración de un pacto fiscal amplio y en cómo movilizar adecuadamente los distintos intereses sociales. Piénsese, por ejemplo, que casi no hay organizaciones civiles dedicadas a temas fiscales. Sin embargo, lo que se debe destacar

³³¹ Se ha dicho, por ejemplo, que el diseño de las instituciones políticas en México corresponde más a una democracia mayoritaria que a una democracia consensual, por lo que no necesariamente fueron diseñadas para albergar en forma satisfactoria la pluralidad política (Merino, *op. cit.*, pp. 218-229).

³³² Entrevista con el Lic. Gustavo Madero, Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, México, D.F., 27 de noviembre de 2007.

aquí es que, para construir un pacto fiscal amplio, será necesario cambiar el modo de negociar con el fin de incluir a otros actores.

La división de poderes y la correlación de fuerzas políticas tuvieron un efecto sobre la discusión de la reforma fiscal. Ningún actor político puede imponer por sí mismo una medida de política económica con tanta polémica como ésta. Las únicas medidas que se pudieron aprobar no han redundado en los beneficios que se necesitan con urgencia. Explicar la falta de aprobación de esa reforma implica pensar, por un lado, en la consolidación democrática (las nuevas formas de tener el poder y de representarlo) y, por el otro, en la gobernabilidad (la búsqueda de objetivos a largo plazo mediante la negociación con amplios sectores sociales y políticos).

CONCLUSIONES FINALES

El objetivo de esta tesis ha sido explorar las causas que impidieron la aprobación de la “Nueva Hacienda Pública”, la propuesta de reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox (2000-2006) en México. Se ha procedido a tratar este tema debido a varias razones. Una reforma fiscal amplia y con talante progresivo no ha podido prosperar ni siquiera con gobiernos pasados, en los que el corporativismo, el poder presidencial, el partido hegemónico y la reducida pluralidad política podrían sugerir una escasa resistencia ante semejante medida. Cabe recordar además que, a diferencia de las tentativas anteriores, el proyecto fiscal del gobierno de Vicente Fox era de naturaleza regresiva.

México está desde hace años en los últimos lugares en recaudación tributaria como porcentaje del PIB en América Latina. Las dificultades del sector petrolero (debidas no sólo a su gestión, sino también al ritmo de explotación y la perspectiva de agotamiento de sus reservas) constituyen un aliciente para efectuar una reforma fiscal que otorgue más recursos al Estado mexicano. La persistencia de la pobreza y de la desigualdad económica en México y la poca efectividad de los programas aplicados hasta ahora para revertir esa situación explican asimismo la necesidad de recursos fiscales adicionales para el Estado.

Ha habido varios estudios anteriores que han tratado el tema de la reforma fiscal, aunque muchos de ellos se abocan principalmente a los aspectos de carácter técnico de una reforma fiscal plausible. Si bien esta estrategia es correcta, soslaya algo no menos importante: que toda política pública – especialmente en el ámbito económico – posee una fuerte carga política. Es pues conveniente ver a este tipo de políticas públicas como resultado de un proceso político. Con lo anterior en mente, el propósito de esta tesis ha

consistido en analizar la experiencia de la frustrada reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox a partir de variables políticas.

Para ello ha sido necesario proceder a un estudio tanto del concepto de reforma fiscal, por un lado, como de las experiencias previas de intentos de reforma, por el otro. Esto corresponde a la división temática de los primeros capítulos del presente trabajo.

Así, en el primer capítulo se expuso la situación impositiva actual en México. Se puede advertir un panorama dramático en casi todos los aspectos de la tributación mexicana: la carga tributaria efectiva es baja; la tributación en el ámbito subnacional es también reducida, pues hay todavía cierta concentración de tareas fiscales en el gobierno federal y no hay incentivos suficientes para que estados y municipios recauden apropiadamente; la evasión y elusión no han sido contrarrestadas de modo asaz; la legislación fiscal sigue presentando inconsistencias de aplicación que son aprovechadas para eludir tributos; y la administración tributaria no ha conseguido hacer un uso adecuado de información disponible para luchar efectivamente contra la evasión y la elusión, a pesar de los esfuerzos recientes para modernizarla.

La segunda parte del capítulo está dedicada a una breve explicación de la teoría de la reforma fiscal. Se muestra la existencia de un debate en los estudios económicos sobre el carácter de la tributación. Mientras una escuela sostiene que la fiscalidad debe favorecer la equidad económica mediante medidas de tipo progresivo (mayor tributación conforme aumenta la riqueza o el ingreso), otra escuela afirma que se debe gravar con el menor costo administrativo posible y con una mínima interferencia en los agentes económicos. Por una serie de factores ligados al desarrollo reciente de las doctrinas económicas, esta última escuela – la de la tributación eficiente u óptima – ha dominado el debate económico de los últimos años; destaca por ejemplo su relación con las reformas estructurales, debido a un

objetivo compartido (reducir distorsiones en decisiones económicas) y al respaldo dado por los principales organismos internacionales. Ante ese panorama teórico, se propone un estudio del concepto de reforma fiscal con base en otros elementos, además de los meramente económicos. Se plantea entonces analizarla mediante el enfoque de la administración tributaria, el cual – pese a su nombre – toma en cuenta aspectos tanto administrativos como políticos; además, este enfoque tiene como preocupación principal los *resultados* de cualquier cambio en la estructura fiscal y en la administración de los impuestos. Con base en los postulados de este enfoque, se estima que una reforma fiscal es amplia en la medida en que incluya cuestiones como el reparto de responsabilidades entre ámbitos de gobierno (federalismo fiscal), los cambios en los tipos o tasas de los gravámenes, la finalidad de los impuestos, la simplificación de la legislación fiscal, los cambios en las agencias tributarias y la reducción de la evasión y elusión. Con todo esto se logra llevar la discusión más allá de los elementos progresivos o regresivos de los enfoques económicos. Mientras el interés de las dos primeras escuelas está en la distribución de beneficios de una determinada estructura fiscal, el interés de la tercera escuela está en la aplicación de las disposiciones de tal estructura.

En el segundo capítulo se hace una comparación entre los intentos previos de reforma fiscal y el caso de esta tesis. Se analizan semejanzas y diferencias en los respectivos procesos de negociación de propuestas fiscales. A excepción de los cambios fiscales del gobierno de Carlos Salinas, entre 1989 y 1991, relacionados principalmente con la modernización de la administración impositiva, los intentos anteriores tenían como propósito hacer más progresivo al sistema fiscal en México. Los intentos en los años 60 y 70 del siglo XX se toparon con la oposición de los grupos empresariales más importantes, los cuales gozaban de canales privilegiados de comunicación con el gobierno gracias a los

rasgos del sistema político mexicano. Esto explica que la negociación de esas reformas haya sido informal y con la reducida participación de la Presidencia y la SHCP, por un lado, y de las cámaras empresariales más importantes, por el otro.

Después se hace un repaso cronológico de la presentación y negociación de la propuesta de reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox, así como de la senda oposición en 2001 y 2003. A diferencia de los intentos anteriores, el carácter regresivo de la propuesta fiscal evitó una significativa oposición de los grupos empresariales (quienes hicieron activismo sólo en aquellos aspectos que reducían su capacidad de elusión). Sin embargo, otra diferencia con respecto a épocas anteriores era la configuración del sistema político. La distribución del Congreso y la fuerza de los partidos políticos fueron importantes para que no fuese aprobada esa propuesta. El principal cambio que se proponía (la ampliación de la base gravable del IVA) no se instituyó; empero, se presentaron algunos cambios en la estructura fiscal – principalmente la reducción de las tasas del ISR y el aumento a ciertos impuestos especiales – y se implantaron algunos cambios en el SAT relacionados con la evaluación de gestión y los servicios a los contribuyentes.

El tercer capítulo es el corazón de la tesis. En él se explica con mayor profundidad y se pone a prueba la hipótesis. Se analiza el fenómeno (la falta de aprobación de la reforma fiscal) como un asunto de gobernabilidad democrática. Por tal motivo se analiza primero el concepto mismo de gobernabilidad y se establece la relación con el objeto de estudio de la tesis. Después se analizan los principales enfoques teóricos empleados para estudiar fenómenos semejantes al del presente trabajo. Se describen enfoques de la administración pública como el de la elaboración de políticas públicas y el de la creación de agenda. Al soslayar el elemento político de sus análisis, varios enfoques provenientes de la administración pública tienen una reducida capacidad explicativa del fenómeno estudiado.

Se acude entonces a los principales enfoques de la ciencia política utilizados para el estudio de políticas públicas de índole económica (la teoría de grupos, la escuela Estado-céntrica, la escuela de la elección racional, el neo-institucionalismo y la escuela estructuralista-relacional). En ese capítulo se mencionan los aportes, ventajas y lagunas de esos enfoques. Con base en los elementos dados por esos enfoques (en especial por el neo-institucionalismo histórico), se procede a construir una explicación propia para el fenómeno estudiado.

La explicación se da en cuatro ejes: la dimensión técnica de la propuesta, la situación económica del país, la movilización social (entendida a partir del papel de empresarios y trabajadores) y las dinámicas del sistema político. La falta de apoyo social mayoritario a la reforma se explica por el alcance limitado de la propuesta (pues sólo se contemplaba recaudar entre 1 y 2 % más del PIB, si la reforma tenía éxito), amén de las diferencias conceptuales entre los académicos dedicados a temas fiscales. La dependencia presupuestaria de la producción petrolera explica la poca urgencia de contar con recursos tributarios adicionales; el aumento de los precios del energético durante entre 2000 y 2006, que redundó en mayores ingresos para el Estado, ha acentuado esta situación. Por otra parte, si bien la movilización de trabajadores era más o menos manejable con los intentos anteriores de reforma fiscal (cuando los esfuerzos estaban encaminados a hacer más progresiva la tributación), lo era menos en el caso de los empresarios. Además de una reducida capacidad tributaria debido a la falta de un cuerpo profesionalizado dedicado a la inspección fiscal, el gobierno no estaba dispuesto a enfrentarse a las organizaciones empresariales, más independientes, cohesionadas y poderosas que las agrupaciones sindicales. El panorama anterior muestra que la estructura económica no había cambiado

con respecto a años anteriores en esos rubros, por lo que no existían incentivos suficientes para tributar.

Lo que sí cambió fue el orden del sistema político. Se pasó de la hegemonía de un partido a una democracia partidista. El espacio de negociación de temas económicos también cambió; si antes se negociaba directamente con el titular del Poder Ejecutivo, en adelante el ámbito de discusión pasaría al Poder Legislativo. Otro cambio importante (y aquí está el centro de la explicación del eje sistema político) es la necesidad de alcanzar cierto consenso para lograr la aprobación de un paquete económico similar. Como revelan los pocos – pero muy valiosos – testimonios recabados para este texto, el Poder Ejecutivo no estaba preparado para negociar su plan de reforma ante los partidos políticos.

Todos los ejes (la factibilidad de la propuesta gubernamental según cada actor, el grado de divergencia de sus posturas, la justificación de sus acciones) están interconectados. Como la producción y los precios del petróleo han sostenido las finanzas públicas, no hay una conciencia de crisis fiscal que haga a los actores políticos menos renuentes a buscar ingresos fiscales adicionales. Por lo tanto la reforma fiscal no está en la agenda sistémica. La propuesta misma era además criticable; los partidos políticos se nutrieron de los problemas teóricos de la Nueva Hacienda Pública, como la escasa recaudación esperada y los reducidos esfuerzos para mejorar la administración tributaria. Sin proponer una gran recaudación fiscal, el proyecto afectaba a los votantes del PRI y del PRD sin ofrecer a éstos compensaciones precisas, es decir, sin establecer un modo puntual de gasto que convenciese a esos dos partidos de aprobar la reforma. Cada actor político disponía de recursos y fuerzas diferentes, como representación en el Congreso o canales de acceso al gobierno, además de posturas diferentes acerca del proyecto del gobierno.

Por otra parte, si bien el Poder Ejecutivo (la SHCP) mantiene, como en años anteriores, el monopolio de la elaboración de la agenda institucional de temas fiscales, ya no lo mantiene en todo el proceso de la toma de decisión. Como lo demuestra el caso estudiado, la política económica debe contar con la anuencia legislativa ahora más que antes. De los partidos políticos representados en el Congreso depende aprobar los planes económicos del Presidente. Para hacerlo será necesario un nivel mínimo de consenso entre ellos. Pero, como ilustra el caso aquí analizado, esta tarea será más difícil en la medida en que las divisiones internas de los partidos y el juego de incentivos (electorales, institucionales, económicos), sus perspectivas de utilidad y sus estrategias de negociación permitan alterar sus preferencias.

Este trabajo permitió comprobar la hipótesis principal y responder a la mayor parte de las preguntas que orientaron la investigación. Esperamos haber mostrado las razones principales de la fallida reforma fiscal durante la administración del presidente Vicente Fox. Sin embargo, somos conscientes de las limitaciones del trabajo y somos los primeros en reconocer su alcance. Se hizo una rigurosa revisión bibliográfica y se han incluido varios de los textos más importantes para cada materia y enfoque. Empero, es justo el reclamo de quienes quieran defender aquellos enfoques no incluidos en este trabajo – en especial para un trabajo que cubre muchos puntos teóricos. Para realizar este estudio se han usado algunas perspectivas, pero también se han descartado otras. Una revisión exhaustiva de todos los enfoques (tanto de la ciencia política como de la administración pública) que pueden ser útiles a esta investigación rebasan el alcance, los propósitos y la extensión de una tesis de licenciatura. Esta arbitrariedad también se encuentra en la explicación misma; por ejemplo, sólo se han estudiado aquellos actores políticos y sociales que podían influir en la reforma fiscal de acuerdo con la explicación construida en esta tesis. Por otra parte, no

se han tratado las reformas fiscales en otros países, con lo que se elimina un ejercicio analítico y descriptivo que pudo haber sido valioso e interesante. Tampoco se han tratado otros intentos de reforma económica en México, como en el sector energético o en el sistema de pensiones, los cuales comparten características con el caso aquí estudiado. Además, al ser reciente el intento de reforma fiscal, la bibliografía que existe sobre este tema en específico no es muy abundante.

No obstante lo anterior, con las referencias y las herramientas analíticas desplegadas en este trabajo, se ha pretendido explicar el fenómeno en forma rigurosa y satisfactoriamente convincente. Consideramos que al menos cuatro aportaciones se derivan de esta tesis:

1. Al haberse detallado la discusión teórica respecto al concepto de reforma fiscal, se ha revalorizado la escuela de la administración tributaria, cuya presencia en las polémicas fiscales de nuestro país ha sido mínima.
2. Con el examen de las diferencias entre el intento de reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox y los intentos anteriores, así como de las respuestas diferentes a ellas, se ha subrayado la influencia tanto del contenido económico de la propuesta (su carácter regresivo) como del contexto político en el cual se negoció (división de poderes, sistema multipartidista y gobierno sin mayoría). Mientras el primer elemento condiciona la respuesta de otros actores sociales y políticos a la reforma, el segundo condiciona el modo de negociar entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.
3. Una contribución significativa consiste en mostrar cómo operan en la realidad las “restricciones” mencionadas en los estudios del nuevo institucionalismo, mediante el examen de la división en el PRI. Como se aprecia en el caso del PRI, tales restricciones no dejan de ser importantes, por poco elegantes que sean.

4. A diferencia de otros trabajos, éste se centra específicamente en la economía política de la fallida reforma fiscal en el gobierno de Vicente Fox. Por ese motivo, la presente tesis contribuirá a estudios posteriores sobre ese gobierno.

Por último, cabe preguntarse si una participación más amplia ayudaría a formular una agenda institucional más aceptable y lograr con ello mayor consenso al momento de discutir una reforma fiscal.

La disquisición ofrecida en este escrito deja el camino libre a nuevas investigaciones. Si bien se ha hecho un esfuerzo consciente por brindar una explicación satisfactoria de la reforma fiscal, quedan pendientes algunas cuestiones. Por ejemplo, ¿qué opinión había en la burocracia federal sobre la reforma? Si la situación financiera de PEMEX es delicada debido a la falta de ingresos, ¿por qué no ha habido presión de los funcionarios de la paraestatal para revertir la situación mediante una reforma fiscal? ¿Cuál era el punto de vista de los funcionarios del SAT a propósito del proyecto del Ejecutivo? Por otra parte, ¿por qué no se han retomado los argumentos de la escuela de la administración tributaria en el diseño de los planes de reforma fiscal? En lo que respecta a los partidos políticos, ¿era posible una postura unificada en el PRI si no hubiese presentado el conflicto por su liderazgo? ¿Qué papel desarrollaron los operadores políticos del Ejecutivo y cuál fue su influencia en la fallida reforma? ¿En qué términos se pudo haber negociado con el PRD? ¿Qué incentivos se le podían ofrecer para aceptar la propuesta del Poder Ejecutivo? Cabría preguntarse también si una participación más amplia ayudaría a formular una agenda institucional más aceptable y lograr con ello mayor consenso al momento de discutir una reforma fiscal. Por otro lado, si se adopta una reforma fiscal amplia, ésta tendrá que modificar algunos de los privilegios existentes en el sistema fiscal mexicano. Ante semejante escenario, ¿cómo puede el Estado mexicano contrarrestar la

oposición por parte de las organizaciones empresariales más poderosas? Por último, ¿los cuatro factores usados para explicar el fracaso de la reforma estuvieron presentes en los intentos anteriores? ¿El modelo empleado en esa explicación es aplicable a otras situaciones? Estas son algunas de las cuestiones que podrán guiar a futuras investigaciones sobre el tema.

Bibliografía

- ABERBACH, JOEL D., ROBERT D. PUTNAM y BERT A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1981.
- ABOITES, LUIS, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1970*, México, El Colegio de México, 2003.
- AGUILAR GUTIÉRREZ, GENARO *et al.*, “Una ‘nueva reforma fiscal’ en México”, *Momento Económico* 128 (2003), pp. 29-35.
- AGUILAR GUTIÉRREZ, GENARO, "Ricos y pobres en México, 1984 a 1996. Evolución y causas de la desigualdad y de la pobreza en México", *El Cotidiano* 99, pp. 22-36.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL, “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCPAP, 1993, pp. 19-55.
- ALM, JAMES, JORGE MARTINEZ-VAZQUEZ y SALLY WALLACE (eds.), *Taxing the Hard-to-Tax: Lessons from Theory and Practice*, Londres, Elsevier, 2004 (Contributions to Economic Analysis, vol. 268).
- ALMOND, GABRIEL y SIDNEY VERBA, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- ASCHER, WILLIAM, “Risks, Politics, and Tax Reform: Lessons from Some Latin American Countries”, en Malcolm Gillis (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, Durham, Duke University Press, 1989, pp. 417-472.
- ASTUDILLO MOYA, MARCELA, “Algunas consideraciones sobre la Nueva Hacienda Pública ¿distributiva?”, *Momento Económico* 119 (2002), pp. 18-23.
- , “Las relaciones fiscales intergubernamentales en Canadá”, *Momento Económico* 128 (2003), p. 16-23.
- , *La distribución de los impuestos entre la Federación, estados y municipios en el siglo XX*, México, UNAM – Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- AUMANN, ROBERT J. y MORDECAI KURZ, “Power and Taxes”, *Econometrica*, vol. 45, núm. 5, 1977, pp. 1137-1161.
- AUSTEN-SMITH, DAVID y JEFFREY BANKS, “Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes”, *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 2, 1988, pp. 405-422.
- BAER, WERNER, "Growth with Inequality: The Cases of Brazil and Mexico", *Latin American Research Review*, 1986, vol. 21 (2), pp. 197-207.

- BALLART, XAVIER y CARLES RAMIÓ, *Ciencia de la administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- BANAMEX, *Review of the Economic Situation of Mexico*, México, Banamex-Citigroup, septiembre de 2004.
- , *Reporte Económico de México*, México, Banamex-Citigroup, diciembre de 2007, www.banamex.com/esp/pdf_bin/esem/esemnoviembre07.pdf.
- BARREIX, ALBERTO, *Administración Tributaria Internacional*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo – Administración Tributaria en América Latina, 2007 (www.iadb.org).
- BECKER, GARY S., "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, núm. 3, 1983, pp. 371-400.
- BEHN, ROBERT D., "Policy Analysis and Politics", *Policy Sciences*, 19 (1986), pp. 33-59.
- BERGMAN, MARCELO, *Compliance with Norms: The Case of Tax Compliance in Latin America*, México, CIDE, 2002 (folleto).
- , *La capacidad de recaudar del gobierno mexicano: ¿el tema previo a la Reforma Fiscal?*, México, CIDE, 2001 (folleto).
- BIRD, RICHARD MILLER, "The Administrative Dimension of Tax Reform in Developing Countries", en Malcolm Gillis (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, Durham, Duke University Press, 1989, pp. 315-346.
- , *Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1978 (WB Staff Working Paper 304)
- y MILKA CASANEGRA DE JANTSCHER (eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Washington, IMF, 1992.
- BOLTVINIK, JULIO, "Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 38 (1998), p. 252-260.
- BOSKIN, MICHAEL J. (ed.), *Federal Tax Reform: Myths and Realities*, San Francisco, CA, Institute for Contemporary Studies, 1978.
- BOUÉ, JUAN CARLOS, "Aspectos fiscales de la apertura petrolera en México", en Isabelle Rousseau (comp.), *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*, México, El Colegio de México, 2006, pp. 341-345.
- BRACHET, VIVIANE, "Poverty and Social Programs in Mexico, 1970-1980: The Legacy of a Decade", *Latin American Research Review*, 1988, vol. 23 (1), pp. 220-229.
- BRANDENBURG, FRANK R., *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1964.

- BROWN, CHUCK y CEDRIC SANDFORD, "Reforma fiscal e incentivos: un estudio práctico del Reino Unido", en Cedric Sandford (ed.), *Cuestiones clave sobre reforma fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1997, pp. 213-231.
- BUCHANAN, JAMES M. y GORDON TULLOCK, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.
- CABALLERO SOSA, LILA y DAVID DÁVILA ESTEFAN, *Diagnóstico de la negociación presupuestaria 2006-2007*, México, FUNDAR, 2007.
- CAMOU, ANTONIO (ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Plaza y Valdés – FLACSO, 2001.
- CARCIOFI, RICARDO, GUILLERMO BARRIS y ÓSCAR CETRÁNGOLO, "Contexto macroeconómico y aspectos político-institucionales de las reformas tributarias", *Reformas tributarias en América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta*, Santiago, CEPAL, 1994, pp. 325-356.
- CÁRDENAS, ENRIQUE, *La política económica en México 1950-1994*, México, FCE - El Colegio de México, 1996.
- CASAR, MARÍA AMPARO, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, vol. 7, 2000, núm. 1, pp. 183-202.
- CASTLES, FRANCIS, *Comparative Public Policy. Patterns of Post-War Transformation*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2000.
- CHARNOCK, GREIG, "The Crisis of Foxism: The Political Economy of Fiscal Reform in Mexico", *Capital & Class* 86 (2005), pp. 1-8.
- CHU, KE-YOUNG, HAMID DAVOODI y SANJEEV GUPTA, *Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries*, Nueva York, WIDER-United Nations University, 2000 (Working Paper 214).
- COHEN, MICHAEL D., JAMES G. MARCH y JOHAN P. OLSEN, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17, núm. 1, 1972, pp. 1-25.
- COLMENARES PÁRAMO, DAVID (ed.), *Experiencias de reformas fiscales en el mundo y el caso mexicano*, México, Colegio Nacional de Economistas, 2002.
- COLOMER, JOSEP M., *La transición a la democracia. El modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998.
- COPPEDGE, MICHAEL, "Instituciones y gobernabilidad en América Latina", en Camou (ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Plaza y Valdés – FLACSO, 2001, pp. 211-241.
- CORRAL GUERRERO, LUIS, *Inspección tributaria*, Madrid, Universidad Complutense – Escuela universitaria de ciencias empresariales, 1993 (documento de trabajo).

- CORTÉS, FERNANDO, "El ingreso y la desigualdad en su distribución en México", *Papeles de Población*, 35 (2003), pp. 137-153.
- CROZIER, MICHEL, SAMUEL HUNTINGTON y JOJI WATANUKI, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, NYU Press, 1975.
- DALSGAARD, T., *The Tax System in Mexico: A Need for Strengthening the Revenue-Raising Capacity*, OECD Economics Department Working Papers 233, 2000.
- DAS GUPTA, ARINDAM y DILIP MOOKHERJEE, *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement. An Analysis of Developing Country Experience*, Delhi, Oxford University Press, 1998.
- DEL ÁLAMO, ÓSCAR, *América Latina, una región en conflicto*, Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2004 (documento de trabajo 5).
- DEL VILLAR, SAMUEL, "Víctor Urquidí y la reforma fiscal", *Boletín Editorial de El Colegio de México*, mayo-junio de 2004, pp. 11-13.
- , *Agravios nacionales a la hacienda pública mexicana, 1982-2005*, México, Océano, 2006.
- DEVEREUX, MICHAEL P. (ed.), *The Economics of Tax Policy*, Somerset, Oxford University Press, 1996.
- DÍAZ YUBERO, FERNANDO, *Aspectos más destacados de las administraciones tributarias avanzadas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2003, Documento 14/03.
- DORNBSUCH, RUDIGER (ed.), *Sistema fiscal y administración tributaria*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1990.
- DOWNS, ANTHONY, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Brothers, 1960.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, CARLOS, "Changes in Determinants of Tax Policy", en Laura Randall (ed.), *Changing Structure of Mexico: Political, Social, and Economic Prospects*, Armonk, N.Y., M.E. Sharpe, 2006 (2a. edición), pp. 140-158.
- , "Tax Reform under the Salinas Administration", en Laura Randall [ed.], *Changing Structure of Mexico. Political, Social, and Economic Prospects*, Armonk, N.Y., M.E. Sharpe, 1996, pp. 83-94.
- , *The Politics of Tax Reform in Latin America*, México, CIDE, 1995 (serie División de Estudios Políticos # 32).
- FELDMAN, EDUARDO, "La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance [sic] y la gobernabilidad", *Instituciones y Desarrollo* 8-9 (2001), pp. 1-18.
- GARCÍA ROCHA, ADALBERTO, *La desigualdad económica*, México, El Colegio de México, 1986.

- GARCÍA SUÁREZ, MIROSLAVA y JORGE CALDERÓN SALAZAR (coords.), *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, México, IERD-Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, 2001.
- GARSON, DAVID, *Group Theories of Politics*, Beverly Hills, SAGE Publications, 1978.
- GEDDES, BARBARA, "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, 1991, pp. 371-392.
- , *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.
- GOUREVITCH, PETER, *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.
- GUERRA FORD, ÓSCAR, "Tres apuntes acerca de la reforma fiscal en México", *Momento Económico* 119 (2002), pp. 60-69.
- HAIKOVA, D. et al., *Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers 502, 2006.
- HALL, PETER, *Governing the Economy*, Cambridge, Polity Press, 1986.
- y ROSEMARY TAYLOR, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 1996 (MPIFG Discussion Paper 96/6).
- HASSETT, KEVIN A., *Tax Policy and Investment*, Washington, The American Enterprise Institute, 1999.
- HEADY, CHRISTOPHER, "Optimal Taxation as a guide to Tax Policy", en Michael P. Devereux (ed.), *The Economics of Tax Policy*, Somerset, Oxford University Press, 1996, pp. 23-54.
- , *Taxation Policy in Low-Income Countries*, Nueva York, WIDER- United Nations University, 2001 (Discussion Paper 2001/81).
- HECLO, HUGH, "Issue Networks and the Executive Establishment", en Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washington, The American Enterprise Institute, 1978, pp. 87-124.
- HERNÁNDEZ LAOS, ENRIQUE, "Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza", *Comercio Exterior*, octubre de 2000, pp. 863-873.
- , "Políticas de estabilización y ajuste y distribución funcional del ingreso en México", *Comercio Exterior*, febrero de 2000, pp. 156-168.
- HERNÁNDEZ TRILLO, FAUSTO y ANDRÉS ZAMUDIO CARRILLO, *Evasión Fiscal en México: El caso del IVA*, México, CIDE, 2004, pp. 32-33.
- IZQUIERDO, RAFAEL, *Política hacendaria [sic] del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, FCE - El Colegio de México, 1995.

- JAMES, SIMON y CHRISTOPHER NOBES, *The Economics of Taxation*, Londres, Prentice Hall, 1996.
- JÁUREGUI, LUIS, “Vino viejo y odres nuevos: la historia fiscal en México”, *Historia mexicana*, 52, núm. 3, 2003, pp. 725-771.
- JORDAN, A. GRANT, “Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process”, *Journal of Public Policy*, vol. 1, núm. 1, 1981, pp. 95-123.
- KALDOR, NICHOLAS, “¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?”, *Comercio Exterior*, vol. 13, núm. 1, 1963, pp. 46-48.
- KALT, JOSEPH P. y MARK A. ZUPAN, “Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics”, *The American Economic Review*, vol. 74, núm. 3, 1984, pp. 279-300.
- KAUFMANN *et al.*, *Governance Indicators 1996-2004*, Washington: The World Bank, 2005 (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/>).
- KINGDON, JOHN W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995.
- KOOIMAN, JAN (ed.), *Modern Governance. New Government – Society Interactions*, Londres, Sage Publications, 1993.
- KRASNER, STEPHEN, *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- LAITIN, DAVID y AARON WILDAVSKY, “Political Culture and Political Preferences”, *The American Political Science Review*, vol. 82, núm. 2, 1988, pp. 589-597.
- LENT, GEORGE E. *et al.*, *The Value-Added Tax in Developing Countries*, Washington, IMF, 1972.
- LERDA, JUAN CARLOS, “Experiencias de reforma fiscal en América Latina”, en David Colmenares Páramo (coord.), *Experiencias de reformas fiscales en el mundo y el caso mexicano*, México, Colegio Nacional de Economistas – El economista mexicano, 2002, pp. 31-46.
- LEVI, MARGARET, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1981.
- LINDBLOM, CHARLES E., “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19 (1959), pp. 79-88.
- , *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1980.
- LINZ, JUAN J., *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown & Re-equilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.
- LOAEZA, SOLEDAD, “El tripartidismo mexicano, ¿un arreglo inestable?”, *Boletín Editorial de El Colegio de México*, enero-febrero de 2001, pp. 14-27.
- , *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México, FCE, 1999.

- LUSTIG, NORA, "La desigualdad económica en México", *Economía de América Latina*, 18-19 (1989), pp. 35-39.
- MACRIDIS, ROY, "Groups and Group Theories", en Bernard Brown y Roy Macridis, *Comparative Politics: Notes and Readings*, Nueva York, Dorsey, 1977, pp. 322-327.
- MAINWARING, SCOTT y TIMOTHY R. SCULLY (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- MARCH, JAMES G. y JOHANN P. OLSEN, *Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989.
- MARTNER, RICARDO y VARINIA TROMBEN, *Tax reforms and Fiscal Stabilisation in Latin American Countries*, Santiago de Chile, ILPES – CEPAL, Budgeting and Public Management Unit, junio de 2004 (serie "Gestión pública", núm. 45), www.eclac.org.
- MCADAM, DOUG, SYDNEY TARROW y CHARLES TILLY, *Dynamics of Contention*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.
- MERINO, MAURICIO, *La transición votada*, México, FCE, 2003.
- MURAYAMA, CIRO, *La política en México tras la alternancia*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2003 (www.ietd.org.mx).
- NOHLEN, DIETER, "Reflexiones sobre gobernabilidad y política", en Darío Salinas Figueredo (ed.), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, México, Gernika – Friedrich Ebert Stiftung, 2006, pp. 33-44.
- , *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992 (Working Paper 63).
- NORDLINGER, ERIC, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1981.
- NOWAK, NORMAN, *Teoría y práctica de la administración fiscal*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972.
- PALAVICINI CORONA, GABRIELA, *Gobernabilidad y democracia*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- PAREJO GÁMIR, JOSÉ ALBERTO *et al.*, *La política económica de las reformas estructurales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1995.
- PASTOR, MANUEL y CAROL WISE, "State Policy, Distribution and Neoliberal Reform in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, 1997, vol. 29 (2), pp. 419-456.
- PEQUEÑO, BRENDA *et al.*, "Efectos de la Reforma Fiscal sobre la distribución del ingreso en México (segunda parte)", *Entorno Económico* 242 (2003), 20-27.
- PETERS, B. GUY, *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, New York, Continuum, 1999.

- PRESSMAN, JEFFREY L. y AARON B. WILDAVSKY, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4 (1992), pp. 380-392.
- , *Desarrollo sin pobreza*, Bogotá, PNUD - Proyecto Regional de Superación de la Pobreza, 1990.
- PUTNAM, ROBERT, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- REVESZ, BRUNO, "Redéfinition de l'État et Gouvernabilité Démocratique", *Cahiers des Amériques Latines*, 26 (1997), pp. 75-93.
- REYNOLDS, LLOYD G., "Some Sources of Income Inequality in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1996, vol. 38 (2-3), pp. 39-46.
- RODRIGUES AFONSO, JOSÉ ROBERTO y RICARDO VARSANO, "Reforma tributária: sonhos e frustrações", en Fabio Giambiagi *et al.* (coords.), *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*, Brasília, Editora Nova Fronteira, 2004, pp. 289-324.
- RODRÍGUEZ ARANA, ALEJANDRO, *Impactos macroeconómicos de la reforma al impuesto al valor agregado. ¿Es la reforma propuesta la mejor opción?*, México, Universidad Iberoamericana, mayo de 2001 (documento de trabajo).
- ROSE, RICHARD, *Do Parties Make a Difference?*, Brunswick, Chatham House, 1984.
- ROSEN, HARVEY S., *Public Finance*, Singapur, McGraw-Hill International, 2005, 7ª ed.
- ROUSSEAU, ISABELLE, "Las transformaciones de la política de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática. Esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004)", *Foro Internacional* 183 (enero-marzo 2006), pp. 21 – 50.
- , *México: ¿una revolución silenciosa? Elites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)*, México, El Colegio de México, 2001.
- SALAMON, LESTER M., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002.
- SAMANIEGO BREACH, RICARDO (coord.), *Medición de la evasión fiscal en México*, México, ITAM-SAT, 2006.
- SANDFORD, CEDRIC (ed.), *Cuestiones clave sobre la reforma fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1997.
- SARTORI, GIOVANNI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, England Cambridge University, 1976.
- SEMPERE, JAIME y HORACIO SOBARZO, (comps.), *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México – Centro de Estudios Económicos, 1998.

- SCHMIDT, MANFRED G., "The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis. A Comparative Study of Twenty Three OECD Countries", *European Journal of Political Research*, 11 (1983), pp. 1-26.
- SCHMITTER, PHILIPPE C., "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America", en Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interest in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 285-327.
- SHIELDS, DAVID, *Pemex. Un futuro incierto*, México, Océano, 2003.
- SIMON, HERBERT A., *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, Macmillan, 1959.
- , *The New Science of Management Decision*, New York, Harper & Row, 1960.
- SKOCPOL, THEDA, PETER B. EVANS y DIETRICH RUESCHEMEYER (coords.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- SOBARZO, HORACIO, *Estructura hacendaria y desigualdad regional en México*, México, El Colegio de México – Centro de Estudios Económicos, 1999 (Documento de trabajo XI).
- , "Reforma fiscal en México", *Estudios económicos* 38 (2004), pp. 159-180.
- STONE, DEBORAH, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York, Norton Publishers, 1997.
- SUÁREZ DÁVILA, FRANCISCO, "La reforma fiscal en México: por qué, para qué y cómo", *Este País* 193 (2007), pp. 75-82.
- SUÁREZ GUEVARA, SERGIO e ISAAC PALACIOS SOLANO, *Pemex y el desarrollo económico mexicano: aspectos básicos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- SZÉKELY, MIGUEL, "Estabilidad y ajuste con desigualdad y pobreza: el caso de México", *El Trimestre Económico*, 1994, vol. 61 (1), p. 136.
- TAMAYO SÁEZ, MANUEL, "El análisis de las políticas públicas", en Bañón y Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 281-311.
- TANZI, VITO y MILKA CASANEGRA DE JANTSCHER, *Presumptive Income Taxation: Administrative, Efficiency, and Equity Aspects*, Washington, IMF, 1987 (Working Paper WP/87/54).
- THELEN, KATHLEEN, SVEN STEINMO y FRANK LONGSTRETH (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- TILLY, CHARLES, *Durable Inequality*, Berkeley, University of California Press, 1998.
- , *Mechanisms in Political Processes*, Nueva York, Columbia University, 2000 (folleto).

- TORCAL, MARIANO, "Cultura política", en Rafael del Águila (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 231-250.
- TORGERSON, DOUGLAS, "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis", *Policy Sciences* 19 (1986), pp. 33-59.
- TOURAINE, ALAIN, *La voix et le regard*, París, Éditions du Seuil, 1978 (série Sociologie Permanente, 1).
- TSEBELIS, GEORGE, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 3, 1995, pp. 289-325.
- WARE, ALAN, *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- WEBB, STEVEN et al., "Challenges and Prospects for Tax Reform", Marcelo Giugale et al. (eds.), *Mexico. A Comprehensive Development Agenda*, Washington D.C., The World Bank, 2001, pp. 179-198.
- WIRT, FREDERICK, "Professionalism and Political Conflict: A Developmental Model", *Journal of Public Policy*, vol. 1, núm. 1, 1981, pp. 61-93.
- YOCELEVZKY, RICARDO, "Sistema de partidos políticos y gobernabilidad", en Darío Salinas Figueredo (ed.), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina, México*, Gernika – F. Ebert Stiftung, 2006, pp. 87-98.
- ZAMUDIO URBANO, RIGOBERTO, *Sistema tributario en México*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- ZAPATA, FRANCISCO, *Tiempos neoliberales en México*, México, El Colegio de México, 2005.

Tesis y Tesinas

- AGUIRRE CRUZ, IGNACIO, *Aspectos a tomar en cuenta para una reforma fiscal integral en México*, México, UNAM, Licenciatura en Derecho, 2004.
- BARRIOS DONACIANO, PEDRO, *Hacia una reforma fiscal integral*, México, UNAM, ENEP Aragón, Licenciatura en Economía, 2002.
- BURGOS PAZ, ENRIQUE ANTONIO, *Efectos de la política tributaria sobre la distribución del ingreso en México*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 1999.
- CABRERA TOLEDO, GLADIS, *La necesidad de una reforma fiscal en México: dos sexenios de estudio 1988-2000*, México, UNAM, Licenciatura en Economía, 2003.
- CERVERA LOMELÍ, RICARDO, *Responsabilidad fiscal: una propuesta para el caso de México*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 1998.

- CHÁVEZ PEÑA, JOSÉ MARÍA, *Condicionantes políticos para la aprobación de la reforma fiscal en México en el sexenio 2000-2006*, México, IPN-ESCA, Maestría en Administración Pública, 2004.
- COLÍN ULLOA, EDGAR, *México: la necesidad de una nueva reforma fiscal ante el año 2002. El sistema tributario mexicano y la evolución de los ingresos públicos 1994-2000*, México, UNAM, Licenciatura en Economía, 2002.
- CRUZ LÓPEZ, IGNACIO, *Sistema Tributario Mexicano 1988-2000. Hacia una propuesta integral para la reforma fiscal*, México, UNAM, Licenciatura en Economía, 2002.
- DÍAZ SILVETI CAMARGO, CARLOS ALBERTO, *Hacia un sistema de administración tributaria más eficiente*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 2004 (tesina).
- ELIZARRARAS DORANTES, ÓSCAR, *Control fiscal del comercio informal*, México, UNAM, Licenciatura en Derecho, 1999.
- FLORES SÁNCHEZ, ENRIQUE, *La política fiscal y la reforma a las leyes fiscales 2000* [sic], México, IPN, Licenciatura en Contaduría Pública, 2000.
- MARTÍNEZ ESPINOSA, CÉSAR ALFREDO, *Reformas tributarias y su impacto económico: una evaluación integral*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 2002.
- OLALDE CARMONA, MAURICIO, *Estrategia para la recaudación tributaria del comercio informal en México*, México, UNAM, Licenciatura en Economía, 1998.
- PELLICER SOTIROFF, CRISTÓBAL, *El sector privado ante la reforma fiscal durante las presidencias de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari*, El Colegio de México, 2006 (tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).
- PÉREZ FLORES, ALICIA, *La evolución de los ingresos públicos en México 1988-1994 y el análisis de la reforma fiscal*, México, UNAM, Licenciatura en Economía, 1995.
- RICO GARCÍA, JUAN PABLO, *Crecimiento económico y política impositiva: el caso de México 1960-1993*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 1996.
- RODRÍGUEZ MENDOZA, DANIEL RICARDO, *El modelo tributario en México y otros países*, México, ITAM, Licenciatura en Contaduría Pública, 1998.
- RUIZ SERRANO, JUAN LUIS, *La reforma del federalismo fiscal en México: retos y perspectivas*, México, UNAM, Licenciatura en Ciencias Políticas, 2004.
- URSÚA RAMÍREZ, JOSÉ FRANCISCO, *El esquema de política fiscal en México: una propuesta de eficacia normativa y de regla fiscal basada en un balance estructural*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 2005.
- VALLS ESPONDA, JAIME, *Análisis y perspectivas de la administración tributaria en México*, México, ITAM, Licenciatura en Economía, 1994.

VELARCA HERNÁNDEZ, ÁLVARO, *La progresividad [sic] del sistema fiscal mexicano y su incidencia en la distribución del ingreso: la evidencia empírica de 1992 a 2000*, México, ITAM, Maestría en Economía, 2002.

Artículos periodísticos

CALVA, JOSÉ LUIS, “¿Aprenderemos a gravar?”, *El Universal*, México, 26 de enero de 2007.

———, “Direcciones de la reforma”, *El Universal*, México, 23 de marzo de 2007.

CARRERA, OLAF, “Waiting on Reform”, *Business Mexico*, abril de 2003, p. 27.

CASTELLANOS, ANTONIO, “La evasión fiscal suma \$135 mil millones al año, dice el SAT”, *La Jornada*, México, 5 de octubre de 2005.

———, “‘Bancarización’ [sic] en pago de gasolina frenará fraude fiscal, asegura el SAT”, *La Jornada*, México, 23 de enero de 2006.

CRUZ MARTÍNEZ, ÁNGELES, “Ssa: en riesgo, el fondo de gastos catastróficos si aumentan cigarros”, *La Jornada*, México, 27 de octubre de 2005.

DAMN ARNAL, ARTURO, “Gravar prestaciones, ¿con qué fin?”, *Diario Monitor*, México, 23 de septiembre de 2005.

DE ALBA, OMAR, “Despetrolizar [sic] las finanzas es clave: SHCP”, *Diario Monitor*, México, 12 de enero de 2007.

———, “Impuesto limita a la cerveza importada”, *Diario Monitor*, México, 22 de noviembre de 2006).

——— y ROBERTO MARTÍNEZ-PEÑA, “Aplazan régimen fiscal de Pemex hasta 2007”, *Diario Monitor*, México, 11 de octubre de 2005.

ELIZONDO MAYER-SERRA, CARLOS, “Cuidar el gasto”, *Reforma*, México, 12 de enero de 2007.

FLORES, LEONOR, “La reforma fiscal, según Ortiz Mena”, *Milenio Semanal*, 489, 19 de febrero de 2007, pp. 34-37.

“Fox Falls Short of Goals for Fiscal Reform”, *Chemical Week*, 29 de mayo de 2002, pp. 23-24 (www.chemweek.com).

HERNÁNDEZ, ANGELINA y GUSTAVO CABRERA, “Reforma fiscal, un problema de evasión”, *Gaceta Universitaria UdG*, Guadalajara, 14 de mayo de 2001, p. 15.

"La evasión fiscal llega alrededor [sic] de 40%: SAT", *Diario Monitor*, México, 4 de noviembre de 2005.

NOTIMEX, "Baja de ISR hace cumplir con fisco", *Diario Monitor*, México, 31 de octubre de 2005.

PENSAMIENTO, NORMA, "Diputados postergan reformas financieras", *Diario Monitor*, México, 7 de diciembre de 2005.

RUIZ GONZÁLEZ, TOMÁS, "Economía informal y recaudación tributaria", pp. 163-165.

VIDAL, GREGORIO, "Impuestos, regulación y política económica", *Diario Monitor*, México, 8 de diciembre de 2005.

Documentos oficiales y estadísticos

EARTH TRENDS, "Mexico Data Sheet", earthtrends.wri.org/pdf_library/country_profiles.

OECD Revenue Statistics 2003/2004, www.oecd.org/document/15/12/10/2005.html.

OECD Revenue Statistics 2005, www.oecd.org/document/11/11/10/2006.html.

PETRÓLEOS MEXICANOS, *Reservas de Hidrocarburos al 1° de enero de 2003*, México, PEMEX Exploración y Producción, 2003.

PODER EJECUTIVO, *Nueva Hacienda Pública Distributiva*, México, Presidencia de la República, 2001 (2 tomos).

SHCP, *Datos Oportunos de Finanzas Públicas*, México, SHCP, Unidad de Planeación Económica, Dirección General Adjunta de Estadística, www.shcp.gob.mx.

Entrevistas

Licenciado Rubén Aguirre Pangburn, abogado fiscal, ex Presidente del Servicio de Administración Tributaria y Subsecretario de Ingresos de la SHCP, 2000-2006. México, D.F., 17 y 25 de octubre de 2007.

Licenciado Gustavo Enrique Madero Muñoz, empresario, diputado del PAN y Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, 2003-2006. México, D.F., 27 de noviembre de 2007.

Licenciado Francisco Suárez Dávila, ex Subsecretario de Hacienda; ex representante de México ante la OCDE y el FMI; ex funcionario del Banco de México; diputado del PRI y Secretario de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, 2003-2006. México, D.F., 28 de noviembre de 2007.

Licenciado José Miguel Domínguez Camacho, Administrador Local de Asistencia al Contribuyente del Servicio de Administración Tributaria en Mérida, Yucatán, 2002-2007; Comisionado del Proyecto PLATAFORMA, 2005-2007. México, D.F., 7 de febrero de 2008.

Doctor Julio Boltvinik Kalinka, economista, profesor investigador de El Colegio de México, columnista de *La Jornada*; diputado del PRD, integrante de las Comisiones de Salud y de Desarrollo Social y participante en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, 2003-2006. México, D.F., 12 de febrero de 2008.

APÉNDICE

ANEXO 1

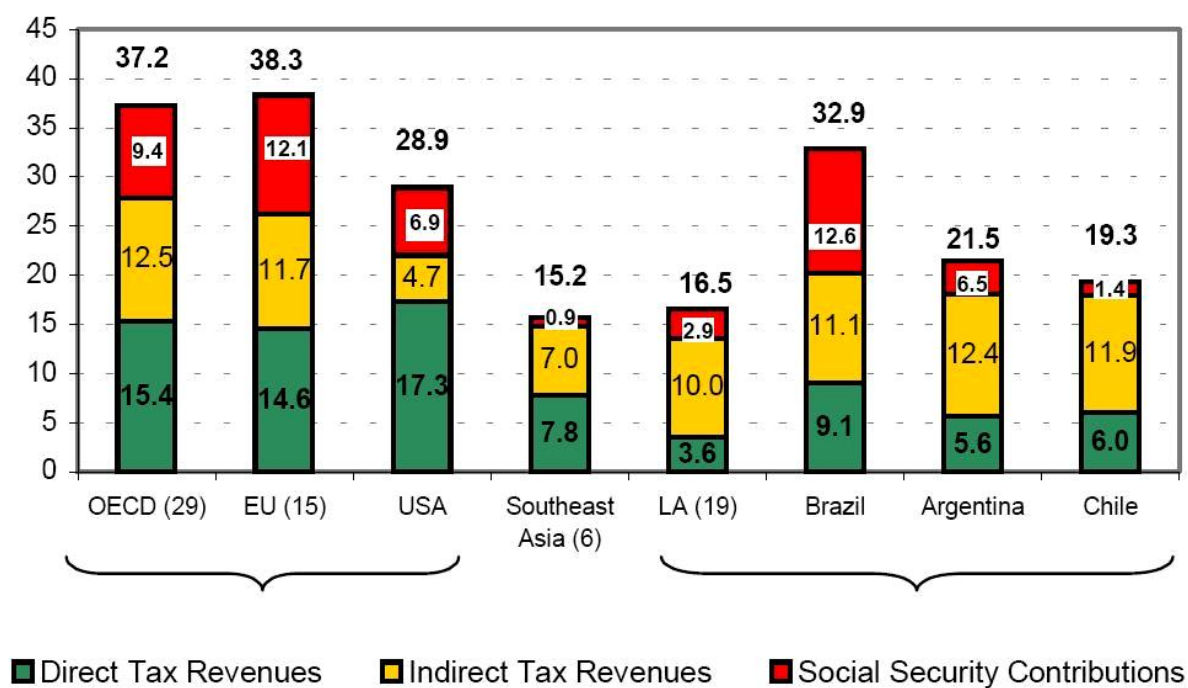
Comparación regional de la tributación

Tabla 1
Pilares tributarios: OCDE y América Latina, 2004 (porcentajes del PIB)

	OCDE	América Latina
Total Tributos	38.9	20.2
IVA	6.7	5.8
Imposición a la Renta	12.5	3.9
<i>Renta Empresas</i>	<i>3.4</i>	<i>2.6</i>
<i>Renta Personas</i>	<i>9.1</i>	<i>1.2</i>
Seguridad Social	9.3	2.8

Fuente: Alberto Barreix, *Administración Tributaria Internacional*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Administración y Tributación Internacional en América Latina, mayo de 2007, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=974070>, p. 4.

Tabla 2
Componentes de la tributación (OCDE y América Latina) en porcentajes del PIB,
2000



Tomado de: Ricardo Martner y Varinia Tromben, *Tax reforms and Fiscal Stabilisation in Latin American Countries*, Santiago de Chile, ILPES – CEPAL, Budgeting and Public Management Unit, junio de 2004 (gestión pública 45), <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/19716/sgp45.pdf>, p. 10.

Tabla 3
Comparación América Latina (bloques económicos), 2004

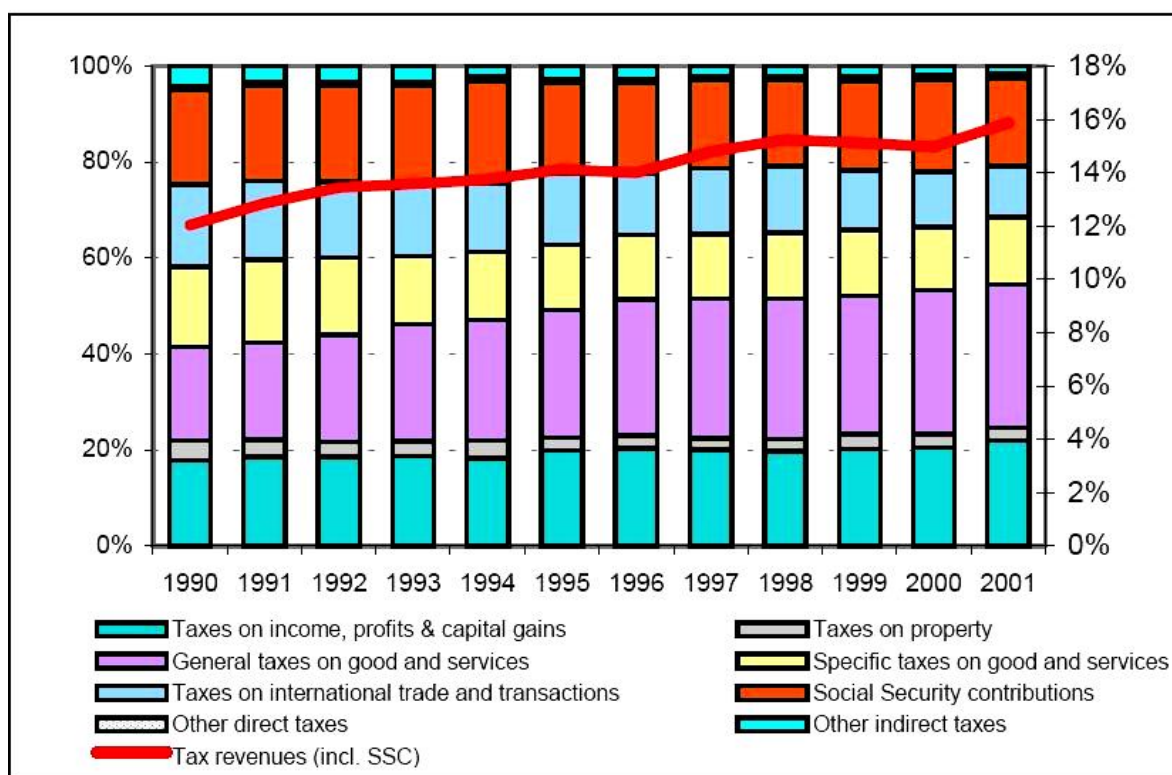
	Total Tributos (exc. Seg. Soc.) (% PIB)	Impuestos Directos / Impuestos Indirectos (en %)	Imposición a la Renta/ Total Trib. (exc. Seg. Soc.) (en %)	Renta Empresas / Imp. a la Renta Total (en %)
MERCOSUR	22.1	34.0	21.3	71.6
Comunidad Andina	14.7	31.3	23.2	81.5
Centro America	13.1	35.9	26.1	65.1
Caribe	21.8	69.3	39.9	39.1
Chile	17.3	31.6	23.7	53.7
México	10.0	89.2	45.0	61.0

Fuente: Alberto Barreix, *op. cit.*, p. 6.

Tabla 4
Tributación en América Latina (datos hasta 2001)

TAX BURDEN AND COMPOSITION OF TAX REVENUES IN LATIN AMERICA

Simple average, percent of total (left axis) and percent of GDP (right axis)



Tomado de: Martner y Tromben, *op. cit.*, p. 13.

Tabla 5
Características de tributación en América Latina (datos de 2004)

	ARGENTINA	BRAZIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	MEXICO	PARAGUAY	PERU	URUGUAY
Overall Income	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	No	Yes	No
PIT & CIT integration	No	No	Yes	Yes	No	Yes	No	No	No
PIT rates	9 - 35 %	15-27.5%	0-40%	20-38.5%	10-25%	32%	10%	15-30%	10-25%
Corporate Income Tax features									
Territorial scope	Worldwide	Worldwide	Worldwide	Worldwide	Source	Worldwide	Source	Worldwide	Source
Standard CIT rate	35%	15% + 9%	17%	35%	30%	28%	10%	30%	25%
- Surtax rate		10%		10%					
- Branch profit tax			35%	7%		15%			
Inter-company dividends	Fully/partially excluded	Fully excluded	Fully excluded	Fully excluded	Fully excluded	Fully excluded	Fully/partially excluded	Excluded	Fully excluded
Capital gains	CIT rate	CIT rate	CIT rate	CIT rate	Generally not taxed	CIT rate	CIT rate	Most exempt	CIT rate
Rule against thin capitalization	Yes	Yes	Yes	None	Yes	Yes	Yes		None
Net Worth or Assets tax	1.0 % on assets	None	None	0.4% on net worth	None	1.25% on assets	1.0% on assets	None	1.5-3.5% on net
Tax Treaties	18	25 +	13	4	1	30	5	11	2
Revenue protection	TP/TC/CFC	TP/CFC	TP	TP	None	TP/CFC	None	TP	TP/CFC
Withholding taxes:									
Dividends	0%	0%	0-40%	7%	15%	0%	15%	4%	7%
Interests	15.05-35 %	15%	35%	39.55%	15	4.9-10-28%	15%	4.99/30 %	0.12%
Royalties	17.05-28-31.5 %	15%	30%	39.55%	25	28%	15%	30%	12%
Interest rate financial savings	No	15%	4%-35%	No	15 / 8 %	No	No	No	12%

Fuente: Alberto Barreix, *op. cit.*, pp. 7-8.

Tabla 6
El Impuesto Sobre la Renta en América Latina (datos hasta 2002)

INCOME TAX RATES FOR CORPORATIONS AND INDIVIDUALS								
<i>(Percentage)</i>								
	Corporations				Individuals			
	1992		Dec. 2002		1992		Dec. 2002	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Argentina	20	20	35	35	15	30	9	35
Bolivia	0	0	25	25	10	10	13	13
Brazil	25	40	15	15	10	25	15	27.5
Chile	15	35	16	16	5	50	5	40
Colombia	30	30	35	35	5	30	0.13	22.92
Costa Rica	30	30	30	30	10	25	10	15
Ecuador	0	44.4	25	25	10	25	5	25
El Salvador	0	25	25	25	10	30	10	30
Guatemala	12	34	31	31	4	34	15	31
Honduras	0	40.2	15	25	12	40	10	25
Mexico	0	35	32	32	3	35	3	32
Nicaragua	0	35.5	30	30	8	35.5	10	25
Panama	2.5	45	30	30	3.5	56	4	30
Paraguay	0	30	25	30	0	0	0	0
Peru	0	30	27	27	6	37	15	27
Dominican Republic	0	49.3	25	25	3	70	15	25
Uruguay	0	30	30	30	0	0	0	0
Venezuela	20	67.7	15	34	10	30	6	34
Average Latin America	8.6	34.5	25.3	27.2	6.9	31.3	8.1	24.9
Average European Union	36.4	37.9	32.0	35.4	17.1	53.0	18.6	47.6

Fuente: Martner y Tromben, *op. cit.*, p. 14.

Tabla 7
El Impuesto al Valor Agregado en América Latina (datos hasta 2001)

VAT RATES AND COMPLIANCE

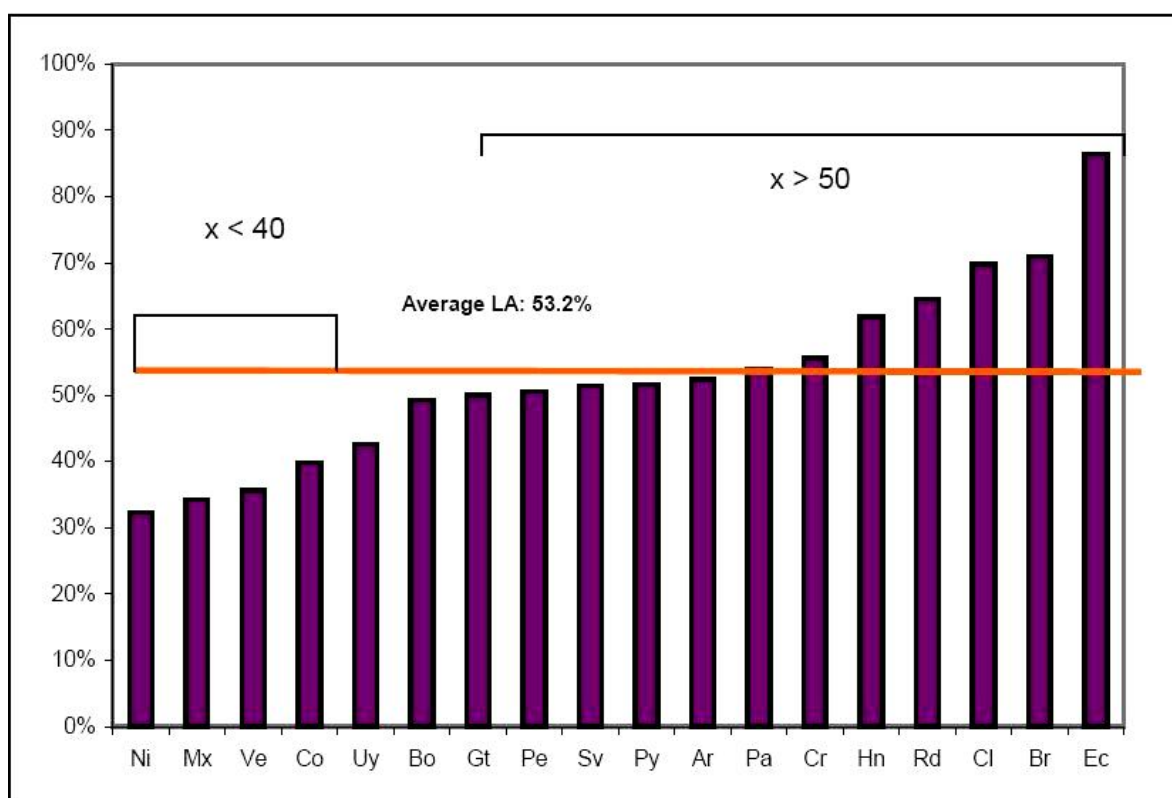
(Percentage)

	Initial year	VAT Rates			VAT compliance				
		1992a/	1994b/	1997c/	2002d/	1992	1994	1997	2001
Argentina e/	1975	18	18	21	21		67.1	60.6	52.4
Bolivia	1973	14.92	14.92	14.92	13	31.5	40.6	50.2	49.3
Brazil e/	1967	20.48	20.48	20.48	20.48	43.3	63.8	57.8	71.0
Colombia	1975	12	14	16	16	46.0	44.4	46.1	39.8
Costa Rica	1975	8	8	15	13	77.5	69.4	47.1	55.6
Chile	1975	18	18	18	18	74.5	71.9	68.9	69.8
Ecuador	1970	10	10	10	12	44.5	49.3	58.6	86.5
El Salvador	1992	10	10	13	13	46.5	56.2	52.6	51.5
Guatemala	1983	7	7	10	12	44.6	43.0	48.2	50.1
Honduras	1976	7	7	7	12	62.6	69.9	83.4	61.9
Mexico	1980	10	10	15	15	37.7	37.9	31.9	34.3
Nicaragua	1975	10	10	15	15	24.7	33.3	26.4	32.3
Panama	1977	5	5	5	5	63.7	69.0	69.7	53.9
Paraguay	1993	10	10	10	10	23.2	45.0	53.7	51.7 f/
Peru	1976	18	18	18	16	27.1	46.4	51.8	50.6 f/
Dominican R.	1983	6	6	8	12	42.5	32.3	46.9	64.5
Uruguay	1972	...	...	...	23	...	...		42.7
Venezuela	1993	...	10	16.5	15.5	...	29.0	39.6	39.8
Average		11.4	11.8	13.7	14.4	46.0	51.1	52.6	53.2

Tomado de: Martner y Tromben, *op. cit.*, p. 16.

Tabla 8
Cumplimiento del IVA en América Latina

VAT COMPLIANCE IN 2001
(Percentage)



Ni: Nicaragua
Mx: México
Ve: Venezuela
Co: Colombia
Uy: Uruguay
Bo: Bolivia
Gt: Guatemala

Pe: Perú
Sv: El Salvador
Py: Paraguay
Ar: Argentina
Pa: Panamá
Cr: Costa Rica
Hn: Honduras

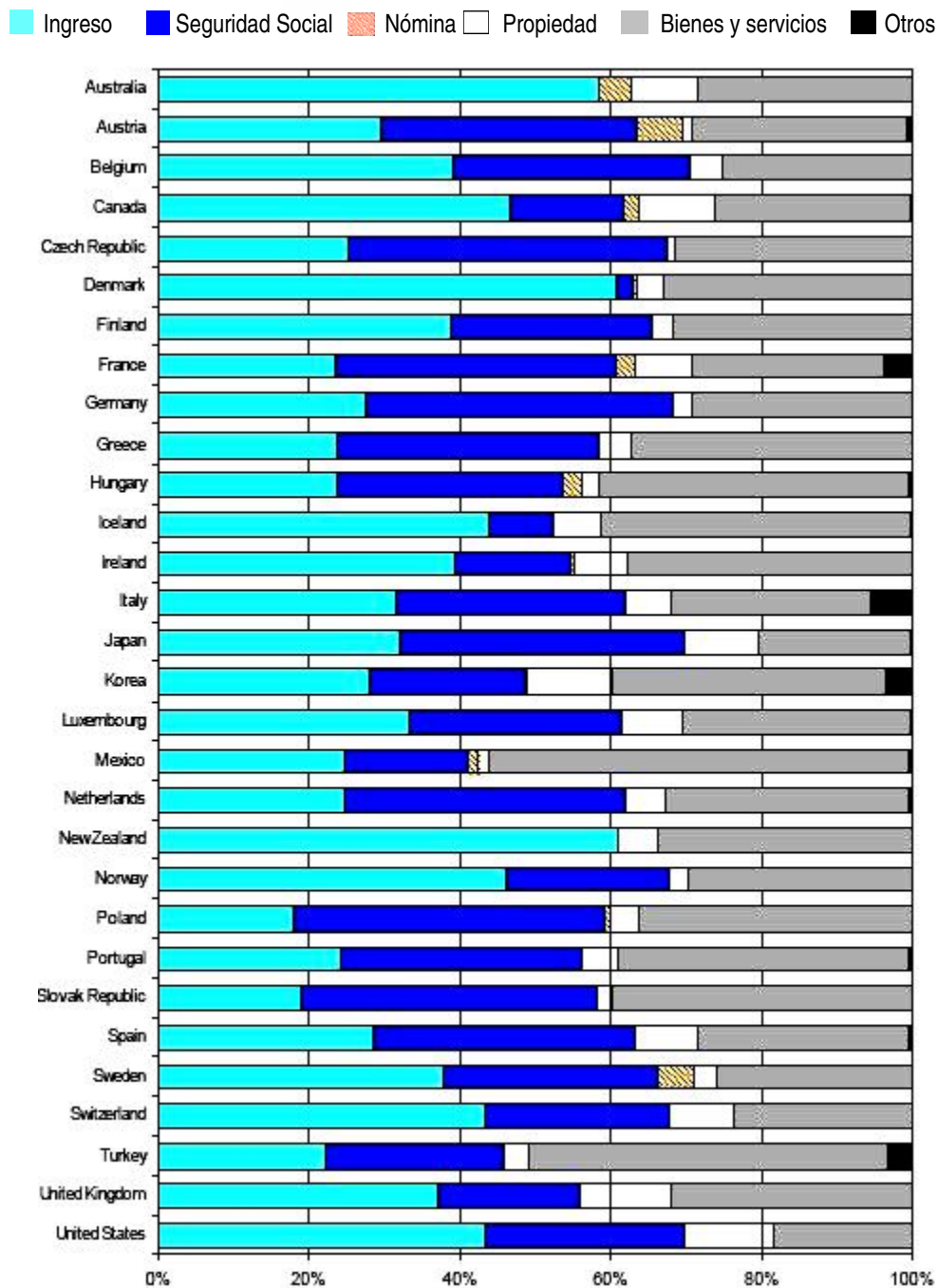
Rd: República Dominicana
Cl: Chile
Br: Brasil
Ec: Ecuador

Tomado de: Martner y Tromben, *op. cit.*, p. 17.

ANEXO 2

Tributación en la OCDE

Tabla 1
Composición porcentual de ingresos fiscales en la OCDE (2004)



Fuente: *OECD Revenue Statistics 2003/2004*, www.oecd.org/document/15/12/10/2005.html.

Tabla 2
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB en la OCDE

	1975	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005 Provisional
Canada	32.0	32.5	35.9	35.6	35.6	33.6	33.5	33.5
Mexico		17.0	17.3	16.7	18.5	19.0	19.0	19.8
United States	25.6	25.6	27.3	27.9	29.9	25.7	25.5	26.8
Australia	25.8	28.2	28.5	28.8	31.1	30.7	31.2	n.a
Japan	20.9	27.4	29.1	26.9	27.1	25.7	26.4	n.a
Korea	15.1	16.4	18.9	19.4	23.6	25.3	24.6	25.6
New Zealand	28.5	31.1	37.4	36.6	33.6	34.4	35.6	36.6
Austria	36.7	40.9	39.6	41.1	42.6	42.9	42.6	41.9
Belgium	39.5	44.4	42.0	43.6	44.9	44.7	45.0	45.4
Czech Republic				37.5	36.0	37.6	38.4	38.5
Denmark	39.3	46.5	46.5	48.8	49.4	47.7	48.8	49.7
Finland	36.7	39.9	43.9	45.6	47.7	44.6	44.2	44.5
France	35.5	42.4	42.2	42.9	44.4	43.1	43.4	44.3
Germany	35.3	37.2	35.7	37.2	37.2	35.5	34.7	34.7
Greece	21.3	28.0	28.7	31.7	37.3	36.3	35.0	n.a
Hungary				42.1	38.7	38.1	38.1	37.1
Iceland	30.0	28.2	31.0	31.2	38.3	37.8	38.7	42.4
Ireland	28.7	34.6	33.1	32.5	31.7	28.7	30.1	30.5
Italy	25.4	33.6	37.8	40.1	42.3	41.8	41.1	41.0
Luxembourg	32.8	39.5	35.7	37.0	39.1	38.2	37.8	37.6
Netherlands	39.6	41.0	41.1	40.2	39.5	37.0	37.5	n.a
Norway	39.3	43.0	41.5	41.1	43.0	42.9	44.0	45.0
Poland				37.0	32.5	34.9	34.4	n.a
Portugal	19.7	25.2	27.7	31.7	34.1	35.0	34.5	n.a
Slovak Republic					33.1	31.2	30.3	29.4
Spain	18.4	27.2	32.5	32.1	34.2	34.3	34.8	35.8
Sweden	41.6	47.8	52.7	48.1	53.4	50.1	50.4	51.1
Switzerland	24.5	26.1	26.0	27.8	30.5	29.4	29.2	30.0
Turkey	16.0	15.4	20.0	22.6	32.3	32.8	31.3	32.3
United Kingdom	35.3	37.7	36.5	35.0	37.2	35.4	36.0	37.2
<i>Unweighted average:</i>								
OECD Total	29.7	32.9	34.2	35.1	36.6	35.8	35.9	n.a
OECD America	28.8	25.0	26.8	26.7	28.0	26.1	26.0	26.7
OECD Pacific	22.6	25.8	28.5	27.9	28.8	29.0	29.4	n.a
OECD Europe	31.3	35.7	36.5	37.6	39.1	38.3	38.3	n.a
EU 19	32.4	37.7	38.4	39.1	39.8	38.8	38.8	n.a
EU 15	32.4	37.7	38.4	39.2	41.0	39.7	39.7	n.a

Fuente: *OECD Revenue Statistics 2005*, www.oecd.org/document/11/11/10/2006.html.

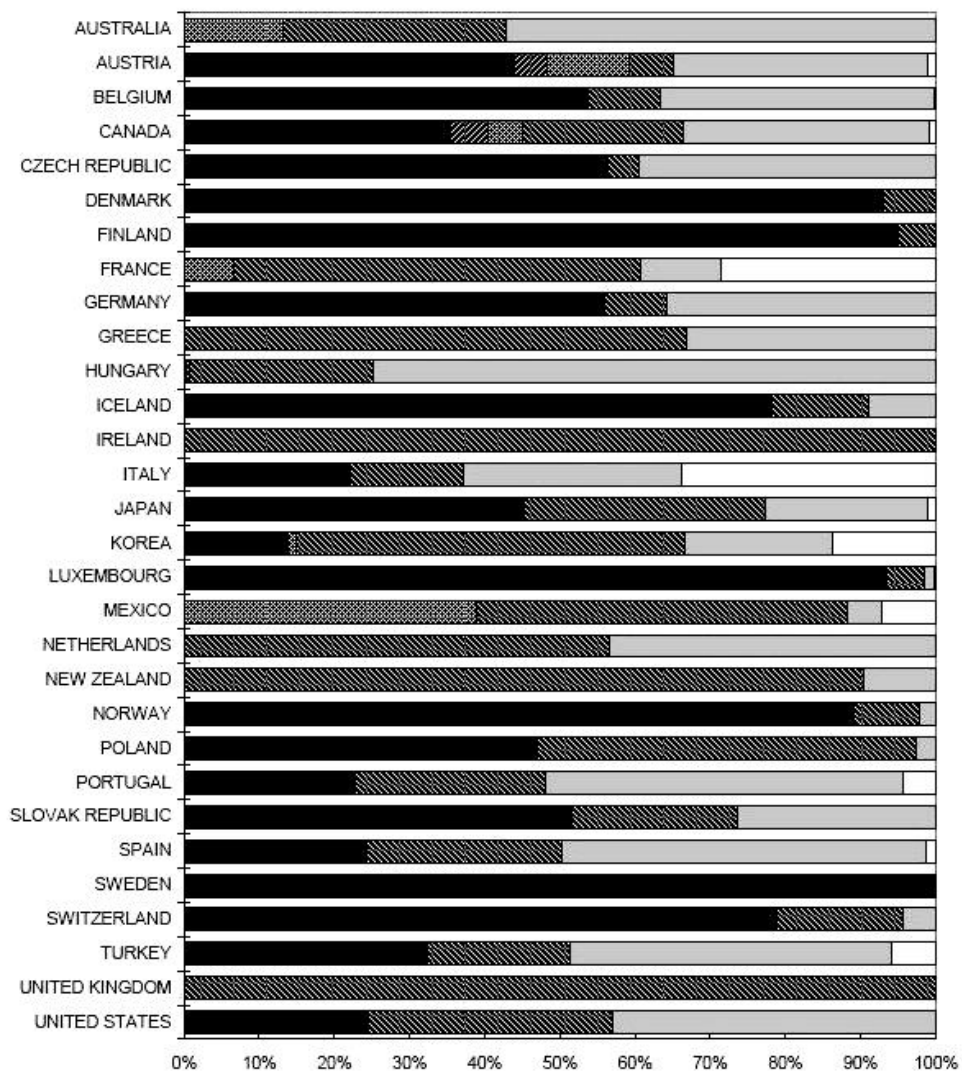
Tabla 3
Fuentes principales de ingresos fiscales como porcentajes de tributación total (2003)

	1000	2000	3000	4000	5000	6000
	Income & Profits	Social Security	Payroll	Property	Goods & Services	Other
	Revenu & Bénéfices	Sécurité Sociale	Salaires	Patrimoine	Biens & Services	Autres
Canada	46.0	15.4	2.1	10.0	26.1	0.4
Mexico	26.5	16.9	1.8	1.6	52.5	0.7
United States	43.3	26.4	-	12.1	18.2	-
Australia	55.2	-	5.6	9.5	29.7	-
Japan	30.6	38.5	-	10.3	20.3	0.3
Korea	28.0	19.5	0.2	11.8	37.1	3.3
New Zealand	59.6	-	-	5.2	35.2	-
Austria	29.7	33.7	6.2	1.3	28.2	0.7
Belgium	39.0	31.8	-	3.3	24.6	0.1
Czech Republic	25.3	43.6	-	1.4	29.7	0.0
Denmark	59.9	2.5	0.4	3.8	33.0	0.0
Finland	38.7	26.7	-	2.3	32.0	0.1
France	23.2	37.7	2.5	7.3	25.5	3.6
Germany	27.4	40.5	-	2.4	29.4	0.0
Greece	23.3	36.1	-	4.5	35.8	0.0
Hungary	24.8	30.5	2.5	2.2	39.4	0.7
Iceland	44.3	8.6	-	5.9	41.0	0.2
Ireland	39.3	14.8	0.6	6.5	38.4	-
Italy	30.9	29.5	-	8.0	25.7	6.0
Luxembourg	36.3	27.9	-	7.5	28.1	0.1
Netherlands	25.5	36.3	-	5.2	31.8	0.5
Norway	43.3	22.9	-	2.5	31.2	-
Poland	18.2	41.4	0.6	4.0	35.8	-
Portugal	24.5	31.7	-	4.1	36.7	2.8
Slovak Republic	22.3	39.6	-	1.8	36.2	0.0
Spain	28.2	35.3	-	7.5	28.2	0.5
Sweden	36.3	29.1	4.9	3.1	26.3	0.3
Switzerland	42.9	25.5	-	8.3	23.3	-
Turkey	23.7	20.8	-	3.2	49.5	2.9
United Kingdom	36.5	18.5	-	11.8	32.7	-
Unweighted average:						
OECD Total	34.4	26.1	0.9	5.6	32.1	0.8
OECD America	38.6	19.6	1.3	7.9	32.3	0.3
OECD Pacific	43.3	14.5	1.5	9.2	30.6	0.9
OECD Europe	32.3	28.9	0.8	4.7	32.3	0.8
EU 19	31.0	30.9	0.9	4.6	31.4	0.8
EU 15	33.2	28.8	1.0	5.2	30.4	1.0

Fuente: *OECD Revenue Statistics 2003-2004*, www.oecd.org/document/15/12/10/2005.html.

Tabla 4
Composición de la tributación local (2003)

- 1000 Taxes on income, profits and capital gains
 ▨ 2000 Social security contributions
 ▩ 3000 Taxes on payroll and workforce
 ▤ 4000 Taxes on property
 ▥ 5000 Taxes on goods and services
 □ 6000 Other taxes



Fuente: *OECD Revenue Statistics 2005*, www.oecd.org/document/15/12/10/2005.html.

Tabla 5
Tributación sobre ingreso y renta como porcentaje del PIB

	1975	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005 Provisional
Canada	15.1	14.4	17.4	16.5	17.8	15.2	15.6	16.0
Mexico		3.8	4.7	4.1	5.0	5.0	4.7	4.8
United States	11.8	11.6	12.6	12.8	15.1	11.1	11.1	12.5
Australia	14.5	15.4	16.3	15.9	18.1	17.4	18.2	n.a
Japan	9.3	12.5	14.6	10.3	9.4	7.9	8.5	n.a
Korea	3.7	4.3	6.5	6.2	6.8	7.1	6.9	7.5
New Zealand	19.0	21.6	22.3	22.4	20.1	20.5	21.7	22.6
Austria	9.6	10.8	10.1	10.9	12.2	12.7	12.5	12.0
Belgium	15.8	18.2	15.8	16.9	17.6	17.4	17.4	17.8
Czech Republic				9.4	8.2	9.5	9.7	9.4
Denmark ¹	23.2	26.6	28.0	30.1	29.8	28.6	29.5	30.1
Finland	15.9	16.3	17.2	16.5	20.6	17.3	17.1	17.0
France ¹	5.6	6.8	6.8	7.0	11.1	10.0	10.1	10.4
Germany ²	12.1	12.9	11.6	11.3	11.2	9.7	9.5	9.8
Greece	2.8	4.9	5.7	7.0	10.2	8.2	8.2	n.a
Hungary				8.8	9.4	9.4	9.0	8.9
Iceland	6.8	6.4	9.2	10.7	15.5	17.0	17.0	19.3
Ireland	8.6	12.0	12.2	12.7	13.2	11.3	11.8	11.7
Italy	5.4	12.4	13.8	14.2	14.0	12.9	12.9	12.9
Luxembourg	14.1	17.0	14.0	14.6	14.1	13.9	12.6	12.7
Netherlands	13.8	10.8	13.3	10.6	10.0	9.4	9.2	n.a
Norway ¹	13.5	17.1	14.6	14.4	19.2	18.6	20.3	22.2
Poland				11.3	9.9	6.2	6.1	n.a
Portugal	3.4	6.5	7.1	8.1	9.6	8.5	8.3 *	n.a
Slovak Republic ¹					7.1	6.8	5.7	5.3
Spain ¹	4.1	7.1	10.0	9.4	9.7	9.7	9.8	10.6
Sweden	21.0	20.2	22.0	18.9	21.5	18.2	19.0	19.5
Switzerland	11.7	12.0	12.1	12.0	13.4	12.6	12.7	13.4
Turkey	6.8	5.7	6.7	6.4	9.5	7.8	6.9	7.0
United Kingdom	15.8	14.6	14.3	12.8	14.6	13.0	13.2	14.3
<i>Unweighted average:</i>								
OECD Total	11.3	12.4	13.0	12.5	13.5	12.4	12.5	n.a
OECD America	13.4	9.9	11.6	11.2	12.7	10.4	10.4	11.1
OECD Pacific	11.6	13.5	14.9	13.7	13.6	13.2	13.8	n.a
OECD Europe	11.1	12.5	12.9	12.5	13.5	12.6	12.5	n.a
EU 19	11.4	13.1	13.4	12.8	13.4	12.3	12.2	n.a
EU 15	11.4	13.1	13.4	13.4	14.6	13.4	13.4	n.a

Fuente: *OECD Revenue Statistics 2005*, www.oecd.org/document/11/11/10/2006.html.

ANEXO 3

Información del sector público mexicano (1990-2006)

Tabla 1

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO																	
Información acumulada en Estructura porcentual																	
CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Petroleros	30.3	25.0	24.5	26.2	25.9	33.2	35.6	34.0	29.8	29.9	33.1	30.4	29.6	33.3	36.0	37.3	38.0
Pemex	13.6	10.0	8.6	9.6	9.9	11.8	12.6	11.6	10.5	10.6	9.1	8.1	10.8	11.0	10.8	9.5	14.0
Gobierno Federal	16.6	15.0	15.8	16.6	16.1	21.4	22.9	22.4	19.3	19.3	24.0	22.3	18.7	22.3	25.2	27.8	24.0
Derechos a los hidrocarburos	13.7	12.3	11.5	12.0	9.4	15.3	18.3	16.8	11.3	9.5	16.5	14.8	10.1	15.8	20.0	24.1	25.5
Ordinario	13.7	12.3	11.5	12.0	9.4	15.3	18.3	16.8	11.3	9.5	16.5	14.8	10.1	15.8	20.0	24.1	23.4
Extraordinario sobre exportación de petróleo crudo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	0.6
Fondo de estabilización	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	1.6
Fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	0.0
Para la fiscalización petrolera	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	0.0
Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes	0.2	n.d.	0.0	0.0	0.0	1.9	1.1	0.9	0.1	0.7	1.9	0.6	0.5	1.1	2.2	2.8	0.3
IEPS	2.8	2.7	4.3	4.6	6.6	4.1	3.5	4.7	7.9	9.1	5.6	6.9	8.1	5.5	3.0	0.8	-1.9

Impuesto a los rendimientos petroleros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.1	0.1
No petroleros	69.7	75.0	75.5	73.8	74.1	66.8	64.4	66.0	70.2	70.1	66.9	69.6	70.4	66.7	64.0	62.7	62.0
Gobierno Federal	46.3	55.1	55.2	50.4	51.0	45.5	44.7	46.4	50.3	51.2	49.1	51.6	52.6	48.5	46.5	44.7	44.9
Tributarios	39.6	37.5	38.5	44.6	42.1	36.5	35.4	37.9	43.8	45.4	43.4	44.7	44.4	42.4	40.5	40.7	41.1
Impuesto sobre la renta	17.6	17.0	19.5	23.8	22.2	17.6	16.7	18.5	21.6	22.6	21.8	22.5	23.0	21.1	19.5	19.7	19.8
Impuesto al valor agregado	14.2	12.9	10.3	11.4	11.7	12.4	12.4	13.4	15.3	15.8	16.0	16.4	15.7	15.9	16.1	16.3	16.8
Producción y servicios	3.2	2.3	1.9	2.0	1.9	1.8	1.6	1.5	1.9	2.0	1.3	1.8	1.7	1.9	1.8	1.8	1.6
Importaciones	3.4	3.9	4.3	4.4	3.9	2.7	2.6	2.5	2.7	2.9	2.8	2.3	2.0	1.7	1.7	1.4	1.4
Otros impuestos	1.1	1.4	2.5	3.0	2.5	2.1	2.1	2.2	2.1	2.1	1.6	1.7	2.0	1.9	1.4	1.5	1.4
No tributarios	6.7	17.7	16.7	5.8	8.8	8.9	9.3	8.5	6.6	5.8	5.7	7.0	8.2	6.0	6.0	4.0	3.8
Derechos	2.0	1.6	1.5	1.7	1.3	1.2	1.2	1.3	2.1	1.7	1.2	1.3	1.3	1.2	0.9	1.0	1.0
Aprovechamientos	3.0	14.2	13.9	3.5	6.5	5.6	6.8	6.0	3.0	3.3	3.9	5.2	6.4	4.5	4.8	2.6	2.5
Otros	1.7	1.8	1.3	0.6	1.0	2.1	1.2	1.2	1.5	0.8	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3
Organismos y empresas	23.4	19.9	20.4	23.4	23.1	21.4	19.8	19.6	19.9	18.9	17.8	18.0	17.9	18.2	17.5	18.0	17.1
Tributarios	42.4	40.2	42.8	49.2	48.8	40.7	38.9	42.6	51.6	54.5	49.0	51.5	52.5	47.9	43.5	41.6	39.3
No Tributarios	57.6	59.8	57.2	50.8	51.2	59.3	61.1	57.4	48.4	45.5	51.0	48.5	47.5	52.1	56.5	58.4	60.7
Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.																	
Las cifras de 2006 son preliminares																	
n.s.: no significativo																	
-o-: mayor de 500 por ciento.																	
n.d. no disponible																	
Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública																	

Tabla 2

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO																	
Información en Porcentajes del PIB																	
CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	25.3	26.6	26.3	23.1	23.2	22.8	23.0	23.1	20.4	20.8	21.6	21.9	22.1	23.2	23.0	23.3	24.7
Petroleros	7.7	6.7	6.4	6.1	6.0	7.6	8.2	7.8	6.1	6.2	7.2	6.7	6.5	7.7	8.3	8.7	9.4
Pemex	3.5	2.7	2.3	2.2	2.3	2.7	2.9	2.7	2.1	2.2	2.0	1.8	2.4	2.6	2.5	2.2	3.5
Gobierno Federal	4.2	4.0	4.2	3.8	3.7	4.9	5.3	5.2	3.9	4.0	5.2	4.9	4.2	5.2	5.8	6.5	5.9
Derechos a los hidrocarburos	3.5	3.3	3.0	2.8	2.2	3.5	4.2	3.9	2.3	2.0	3.6	3.2	2.2	3.7	4.6	5.6	6.3
Ordinario	3.5	3.3	3.0	2.8	2.2	3.5	4.2	3.9	2.3	2.0	3.6	3.2	2.2	3.7	4.6	5.6	5.8
Extraordinario sobre exportación de petróleo crudo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.s.	0.1
Fondo de estabilización	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.s.	0.4
Fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.s.	0.0
Fiscalización petrolera	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.s.	0.0
Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes	0.0	n.d.	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	0.2	0.0	0.2	0.4	0.1	0.1	0.3	0.5	0.6	0.1
IEPS	0.7	0.7	1.1	1.1	1.5	0.9	0.8	1.1	1.6	1.9	1.2	1.5	1.8	1.3	0.7	0.2	-0.5
Impuesto a los rendimientos petroleros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	0.0
No petroleros	17.6	20.0	19.9	17.1	17.2	15.2	14.8	15.2	14.3	14.6	14.5	15.2	15.6	15.5	14.7	14.6	15.3
Gobierno Federal	11.7	14.7	14.5	11.7	11.8	10.4	10.3	10.7	10.2	10.6	10.6	11.3	11.6	11.2	10.7	10.4	11.1
Tributarios	10.0	10.0	10.1	10.3	9.8	8.3	8.1	8.7	8.9	9.5	9.4	9.8	9.8	9.9	9.3	9.5	10.1
Impuesto Sobre la Renta	4.5	4.5	5.1	5.5	5.1	4.0	3.8	4.3	4.4	4.7	4.7	4.9	5.1	4.9	4.5	4.6	4.9
Impuesto al Valor Agregado	3.6	3.4	2.7	2.6	2.7	2.8	2.9	3.1	3.1	3.3	3.5	3.6	3.5	3.7	3.7	3.8	4.1
Producción y Servicios	0.8	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Importaciones	0.9	1.0	1.1	1.0	0.9	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3

Otros impuestos	0.3	0.4	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4
No tributarios	1.7	4.7	4.4	1.3	2.0	2.0	2.1	1.9	1.3	1.2	1.2	1.5	1.8	1.4	1.4	0.9	0.9
Derechos	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
Aprovechamientos	0.7	3.8	3.7	0.8	1.5	1.3	1.6	1.4	0.6	0.7	0.8	1.1	1.4	1.0	1.1	0.6	0.6
Otros	0.4	0.5	0.3	0.1	0.2	0.5	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Organismos y empresas	5.9	5.3	5.4	5.4	5.4	4.9	4.5	4.5	4.1	3.9	3.8	3.9	4.0	4.2	4.0	4.2	4.2
Tributarios	10.7	10.7	11.3	11.4	11.3	9.3	8.9	9.8	10.5	11.4	10.6	11.3	11.6	11.1	10.0	9.7	9.7
No Tributarios	14.6	15.9	15.1	11.7	11.9	13.5	14.0	13.2	9.8	9.5	11.0	10.6	10.5	12.1	13.0	13.6	15.0
Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.																	
Las cifras de 2006 y 2007 son preliminares																	
n.s.: no significativo																	
-o-: mayor de 500 por ciento.																	
n.d. no disponible																	
Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública																	

Tabla 3

SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO																	
Información acumulada en Estructura porcentual																	
CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A. Ingresos Presupuestarios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gobierno Federal	63.0	70.2	71.0	67.0	67.0	66.9	67.6	68.8	69.6	70.5	73.1	73.9	71.3	70.8	71.7	72.5	68.9
Ingresos Tributarios	42.4	40.2	42.8	49.2	48.8	40.7	38.9	42.6	51.6	54.5	49.0	51.5	52.5	47.9	43.5	41.6	39.3
ISR	17.6	17.0	19.5	23.8	22.2	17.6	16.7	18.5	21.6	22.6	21.8	22.5	23.0	21.1	19.5	19.7	19.8
IVA	14.2	12.9	10.3	11.4	11.7	12.4	12.4	13.4	15.3	15.8	16.0	16.4	15.7	15.9	16.1	16.3	16.8
IEPS	6.0	5.0	6.1	6.6	8.5	5.9	5.1	6.2	9.8	11.2	6.9	8.7	9.8	7.4	4.8	2.5	-0.2
Importaciones	3.4	3.9	4.3	4.4	3.9	2.7	2.6	2.5	2.7	2.9	2.8	2.3	2.0	1.7	1.7	1.4	1.4
Impuesto a los rendimientos petroleros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.1	0.1
Otros	1.1	1.4	2.5	3.0	2.5	2.1	2.1	2.2	2.1	2.1	1.6	1.7	2.0	1.9	1.4	1.5	1.4
No tributarios	20.6	30.0	28.2	17.8	18.3	26.2	28.7	26.2	18.0	16.0	24.1	22.4	18.8	22.9	28.2	30.9	29.6
Organismos y empresas	37.0	29.8	29.0	33.0	33.0	33.1	32.4	31.2	30.4	29.5	26.9	26.1	28.7	29.2	28.3	27.5	31.1
B. Gasto Neto Pagado	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Programable	55.5	63.7	68.9	71.6	74.5	67.0	67.8	68.7	71.7	69.8	69.0	70.5	72.7	73.8	73.5	74.5	73.5
Corriente	42.0	48.3	52.1	57.8	58.6	52.9	51.9	54.0	57.4	57.0	57.3	59.0	59.1	61.1	58.3	59.8	58.6
Servicios personales	16.3	19.9	22.5	25.4	26.0	27.7	26.9	28.9	32.0	33.4	31.4	32.2	32.8	30.7	28.9	28.5	27.0
Otros gastos de operación	20.8	21.0	21.9	21.9	21.3	19.3	18.7	18.2	17.8	15.9	18.1	17.5	16.7	20.6	19.4	21.0	21.7
Ayudas, subsidios y transferencias	4.9	7.5	7.7	10.5	11.3	5.9	6.3	7.0	7.6	7.8	7.7	9.3	9.6	9.8	10.0	10.3	9.9
Capital	13.5	15.4	16.7	13.8	16.0	14.0	15.9	14.7	14.3	12.8	11.7	11.5	13.6	12.7	15.2	14.7	14.8
Inversión física	11.2	14.1	15.1	12.8	14.6	12.3	13.0	13.4	13.5	11.6	11.2	10.8	10.0	11.3	12.7	12.0	12.1
Directo	9.6	12.0	11.7	11.0	11.3	9.6	10.1	10.1	8.2	6.9	6.2	5.2	5.0	5.2	5.4	4.5	4.3
Indirecto	1.6	2.1	3.5	1.8	3.2	2.7	2.9	3.3	5.4	4.7	5.0	5.5	5.0	6.1	7.3	7.5	7.8
Inversión financiera y otros	2.2	1.4	1.6	1.0	1.4	1.7	3.0	1.3	0.8	1.2	0.6	0.7	3.5	1.4	2.5	2.7	2.7
No programable	44.5	36.3	31.1	28.4	25.5	33.0	32.2	31.3	28.3	30.2	31.0	29.5	27.3	26.2	26.5	25.5	26.5
Costo financiero	33.0	21.3	16.3	11.8	10.0	20.1	18.9	17.3	13.4	16.3	16.1	14.3	12.2	11.6	11.5	10.7	11.1
Intereses, comisiones y gastos	33.0	21.3	16.3	11.8	10.0	16.5	15.3	12.0	12.2	13.9	11.3	11.3	9.2	9.7	9.0	9.3	9.4
Gobierno Federal	29.5	19.2	14.6	10.2	8.3	13.1	12.5	9.9	10.3	12.0	9.3	9.7	7.8	7.8	7.2	7.4	6.8
Sector paraestatal	3.5	2.2	1.7	1.6	1.8	3.4	2.8	2.1	1.9	1.9	2.0	1.6	1.4	1.9	1.8	1.9	2.6
Apoyo a ahorradores y deudores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.6	3.6	5.3	1.2	2.4	4.8	3.0	3.0	1.8	2.5	1.4	1.7
IPAB	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.6	3.4	3.9	0.2	1.8	2.8	1.9	2.0	1.4	1.4	1.1	1.5
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	1.4	1.0	0.6	2.1	1.2	1.1	0.4	1.1	0.3	0.2
Participaciones	10.2	11.8	13.2	13.4	12.7	11.6	12.1	12.6	13.7	13.9	14.3	15.0	14.7	13.7	13.4	14.2	14.6
Adefas y otros	1.4	3.2	1.6	3.3	2.8	1.3	1.1	1.4	1.3	0.0	0.6	0.1	0.4	1.0	1.6	0.5	0.8
Partidas informativas:																	
Ingresos petroleros	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tributarios	56.9	49.9	50.9	60.5	56.9	54.7	55.0	57.5	62.3	64.8	64.9	64.2	63.0	63.6	63.2	64.9	66.3
Otros	43.1	50.1	49.1	39.5	43.1	45.3	45.0	42.5	37.7	35.2	35.1	35.8	37.0	36.4	36.8	35.1	33.7

Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Las cifras de 2006 y 2007 son preliminares

n.s.: no significativo

-o-: mayor de 500 por ciento.

n.d. no disponible

Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública

Tabla 4

SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO																	
Información en Porcentajes del PIB																	
CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A. Ingresos Presupuestarios	25.3	26.6	26.3	23.1	23.2	22.8	23.0	23.1	20.4	20.8	21.6	21.9	22.1	23.2	23.0	23.3	24.7
Gobierno Federal	15.9	18.7	18.7	15.5	15.5	15.2	15.5	15.9	14.2	14.7	15.8	16.2	15.8	16.4	16.5	16.9	17.0
Ingresos Tributarios	10.7	10.7	11.3	11.4	11.3	9.3	8.9	9.8	10.5	11.4	10.6	11.3	11.6	11.1	10.0	9.7	9.7
ISR	4.5	4.5	5.1	5.5	5.1	4.0	3.8	4.3	4.4	4.7	4.7	4.9	5.1	4.9	4.5	4.6	4.9
IVA	3.6	3.4	2.7	2.6	2.7	2.8	2.9	3.1	3.1	3.3	3.5	3.6	3.5	3.7	3.7	3.8	4.1
IEPS	1.5	1.3	1.6	1.5	2.0	1.3	1.2	1.4	2.0	2.3	1.5	1.9	2.2	1.7	1.1	0.6	-0.1
Importaciones	0.9	1.0	1.1	1.0	0.9	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
Impuesto a los rendimientos petroleros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	0.0
Otros	0.3	0.4	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4
No tributarios	5.2	8.0	7.4	4.1	4.2	6.0	6.6	6.0	3.7	3.3	5.2	4.9	4.2	5.3	6.5	7.2	7.3
Organismos y empresas	9.4	7.9	7.6	7.6	7.6	7.6	7.5	7.2	6.2	6.1	5.8	5.7	6.4	6.8	6.5	6.4	7.7
B. Gasto Neto Pagado	27.5	23.8	22.2	22.5	23.1	23.0	23.1	23.7	21.6	22.0	22.7	22.6	23.3	23.9	23.2	23.4	24.6
Programable	15.3	15.2	15.3	16.1	17.2	15.4	15.7	16.3	15.5	15.3	15.7	15.9	16.9	17.6	17.1	17.4	18.1
Corriente	11.6	11.5	11.6	13.0	13.5	12.2	12.0	12.8	12.4	12.5	13.0	13.3	13.8	14.6	13.6	14.0	14.4
Servicios personales	4.5	4.7	5.0	5.7	6.0	6.4	6.2	6.8	6.9	7.3	7.1	7.3	7.6	7.3	6.7	6.7	6.7
Otros gastos de operación	5.7	5.0	4.9	4.9	4.9	4.4	4.3	4.3	3.8	3.5	4.1	3.9	3.9	4.9	4.5	4.9	5.3
Ayudas, subsidios y transferencias	1.3	1.8	1.7	2.4	2.6	1.4	1.5	1.7	1.6	1.7	1.8	2.1	2.2	2.3	2.3	2.4	2.4
Capital	3.7	3.7	3.7	3.1	3.7	3.2	3.7	3.5	3.1	2.8	2.7	2.6	3.2	3.0	3.5	3.4	3.7
Inversión física	3.1	3.4	3.4	2.9	3.4	2.8	3.0	3.2	2.9	2.6	2.5	2.4	2.3	2.7	3.0	2.8	3.0
Directo	2.6	2.9	2.6	2.5	2.6	2.2	2.3	2.4	1.8	1.5	1.4	1.2	1.2	1.2	1.3	1.0	1.1
Indirecto	0.4	0.5	0.8	0.4	0.8	0.6	0.7	0.8	1.2	1.0	1.1	1.3	1.2	1.5	1.7	1.8	1.9
Inversión financiera y otros	0.6	0.3	0.4	0.2	0.3	0.4	0.7	0.3	0.2	0.3	0.1	0.2	0.8	0.3	0.6	0.6	0.7
No programable	12.3	8.7	6.9	6.4	5.9	7.6	7.4	7.4	6.1	6.6	7.1	6.7	6.4	6.3	6.2	6.0	6.5
Costo financiero	9.1	5.1	3.6	2.7	2.3	4.6	4.4	4.1	2.9	3.6	3.7	3.2	2.8	2.8	2.7	2.5	2.7

Intereses, comisiones y gastos	9.1	5.1	3.6	2.7	2.3	3.8	3.5	2.8	2.6	3.1	2.6	2.6	2.1	2.3	2.1	2.2	2.3
Gobierno Federal	8.1	4.6	3.2	2.3	1.9	3.0	2.9	2.3	2.2	2.6	2.1	2.2	1.8	1.9	1.7	1.7	1.7
Sector paraestatal	1.0	0.5	0.4	0.4	0.4	0.8	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.5	0.4	0.5	0.6
Apoyo a ahorradores y deudores	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	0.8	0.8	1.3	0.3	0.5	1.1	0.7	0.7	0.4	0.6	0.3	0.4
IPAB	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	0.8	0.8	0.9	0.1	0.4	0.6	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.4
Otros	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	0.0	0.3	0.2	0.1	0.5	0.3	0.2	0.1	0.3	0.1	0.1
Participaciones	2.8	2.8	2.9	3.0	2.9	2.7	2.8	3.0	3.0	3.1	3.2	3.4	3.4	3.3	3.1	3.3	3.6
Adefas y otros	0.4	0.8	0.4	0.7	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.4	0.1	0.2
Partidas informativas:																	
Ingresos petroleros	7.7	6.7	6.4	6.1	6.0	7.6	8.2	7.8	6.1	6.2	7.2	6.7	6.5	7.7	8.3	8.7	9.4
Ingresos no petroleros	17.6	20.0	19.9	17.1	17.2	15.2	14.8	15.2	14.3	14.6	14.5	15.2	15.6	15.5	14.7	14.6	15.3
Tributarios	10.0	10.0	10.1	10.3	9.8	8.3	8.1	8.7	8.9	9.5	9.4	9.8	9.8	9.9	9.3	9.5	10.1
Otros	7.6	10.0	9.8	6.7	7.4	6.9	6.7	6.5	5.4	5.1	5.1	5.5	5.8	5.6	5.4	5.1	5.2
Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.																	
Las cifras de 2006 y 2007 son preliminares																	
n.s.: no significativo						-o-: mayor de 500 por ciento						n.d. no disponible					
Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública																	

Tabla 5

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO																	
Información acumulada en Estructura porcentual																	
CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gobierno Federal	47.6	50.1	52.7	56.9	60.3	60.1	58.7	63.4	66.0	66.6	68.5	68.3	70.2	68.4	70.6	72.1	72.4
Poderes Legislativo y Judicial, IFE y CNDH	0.5	1.5	1.5	1.9	1.8	1.3	1.5	2.1	1.8	1.9	2.6	2.6	2.5	2.9	2.4	2.4	2.6
Administración Pública Centralizada	47.1	48.6	51.2	55.0	58.5	58.8	57.1	61.3	64.1	64.7	65.8	65.7	67.7	65.5	68.3	69.7	69.7
Ramos administrativos	40.9	40.2	35.3	37.6	40.0	41.5	39.7	41.1	33.8	32.1	30.7	30.5	33.9	30.3	32.1	33.4	33.0
Presidencia	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Gobernación	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	0.9	0.9	1.0	0.8	1.0	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4
SER	0.2	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3
SHCP	2.7	1.6	2.2	2.6	2.6	3.4	2.6	2.7	2.4	2.5	2.6	2.2	6.4	2.9	2.1	2.1	2.3
SEDENA	2.3	2.4	2.5	2.5	2.9	2.7	2.7	2.4	2.5	2.6	2.4	2.3	2.1	1.9	1.8	1.7	1.6
SAGARPA	2.8	3.4	4.1	3.6	5.3	4.4	4.9	4.2	3.8	2.9	2.9	3.4	3.0	3.3	3.1	3.1	2.9
SCT	2.6	3.0	2.8	2.7	4.1	3.4	3.7	7.0	2.6	2.6	2.1	1.7	2.1	2.2	2.1	2.6	2.3
SE	5.9	3.6	3.0	3.6	2.8	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5
SEP	13.9	16.2	9.5	11.1	10.7	11.4	10.9	9.4	10.0	9.8	9.5	9.8	9.4	8.9	9.3	9.2	9.0
Salud	2.1	2.2	2.4	2.3	2.5	2.7	2.5	3.8	2.1	1.9	1.9	1.9	1.9	1.7	1.7	2.2	2.5
Marina	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.8	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	0.9	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6
STPS	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
SRA	0.2	0.3	0.6	0.7	0.7	0.5	0.7	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3
SEMARNAT	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	1.4	1.6	1.8	2.1	1.9	1.7	1.4	1.2	1.4	1.4	1.6	1.7
PGR	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5
SENER	2.8	0.9	0.6	0.6	0.3	2.6	1.2	1.3	1.5	1.5	1.4	1.5	1.3	1.8	4.6	5.3	4.9
SEDESOL	0.5	0.4	0.6	0.7	0.8	1.3	1.6	1.3	1.4	1.3	1.6	1.4	1.6	1.5	1.6	1.5	1.7
SECTUR	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1
Superación de la Pobreza	2.6	3.7	4.0	4.1	3.8	3.6	3.1	2.5	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

SFP	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Tribunales Agrarios	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TFJFA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Seguridad Pública	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CONACYT	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.3	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
Ramos generales	6.2	8.4	15.9	17.5	18.5	17.3	17.4	20.2	30.3	32.6	35.2	35.2	33.9	35.2	36.2	36.4	36.7
Aportaciones a Seguridad Social	2.9	3.3	3.6	3.7	3.5	3.9	4.1	5.6	8.4	9.2	10.0	9.4	9.4	9.6	9.9	10.3	10.4
Provisiones Salariales	2.5	4.2	3.2	2.8	3.4	1.5	1.5	2.5	1.2	0.1	1.7	0.2	0.3	2.9	3.3	3.2	3.0
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación	0.8	0.8	9.0	11.0	11.6	11.9	11.7	12.1	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	1.3	1.3	1.3	1.3
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	19.1	21.6	21.9	24.0	22.7	21.3	21.7	21.5	22.0
Entidades bajo control presupuestario directo	62.1	56.7	54.0	50.6	47.0	48.9	49.2	48.4	45.4	44.6	42.4	42.9	40.8	43.0	43.5	43.4	42.2
Pemex	15.1	15.5	14.1	11.9	10.8	12.4	14.9	12.8	12.0	11.5	10.0	9.9	9.9	10.2	11.3	10.3	9.8
Resto de entidades	46.9	41.2	39.9	38.7	36.2	36.5	34.3	35.7	33.4	33.1	32.4	32.9	30.9	32.7	32.2	33.1	32.4
(-) Subsidios, transferencias y aportaciones al ISSSTE	9.7	6.8	6.7	7.5	7.3	9.0	7.9	11.9	11.4	11.2	10.9	11.1	11.0	11.4	14.2	15.4	14.6
Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.																	
Las cifras de 2006 y 2007 son preliminares																	
n.s.: no significativo						-o-: mayor de 500 por ciento						n.d. no disponible					
Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública																	

Tabla 6

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO																		
Información en Porcentajes del PIB																		
CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Total	15.3	15.2	15.3	16.1	17.2	15.4	15.7	16.3	15.5	15.3	15.7	15.9	16.9	17.6	17.1	17.4	18.1	
Gobierno Federal	7.3	7.6	8.1	9.1	10.4	9.3	9.2	10.3	10.2	10.2	10.7	10.9	11.9	12.1	12.1	12.6	13.1	
Poderes Legislativo y Judicial, IFE y CNDH	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5	
Administración Pública Centralizada	7.2	7.4	7.8	8.8	10.1	9.1	9.0	10.0	9.9	9.9	10.3	10.5	11.5	11.6	11.7	12.2	12.6	
Ramos administrativos	6.3	6.1	5.4	6.0	6.9	6.4	6.2	6.7	5.2	4.9	4.8	4.9	5.7	5.3	5.5	5.8	6.0	
Presidencia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Gobernación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
SER	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
SHCP	0.4	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	1.1	0.5	0.4	0.4	0.4	
SEDENA	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	
SAGARPA	0.4	0.5	0.6	0.6	0.9	0.7	0.8	0.7	0.6	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	
SCT	0.4	0.5	0.4	0.4	0.7	0.5	0.6	1.1	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	
Economía	0.9	0.5	0.5	0.6	0.5	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
SEP	2.1	2.5	1.4	1.8	1.8	1.8	1.7	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	
Salud	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	
Marina	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
STPS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	
SRA	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	
SEMARNAT	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	
PGR	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
Energía	0.4	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.8	0.9	0.9	

Desarrollo Social	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Turismo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Superación de la Pobreza	0.4	0.6	0.6	0.7	0.7	0.5	0.5	0.4	0.1	0.1	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Función Pública	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tribunales Agrarios	n.s.	n.s.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TFJFA	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Seguridad Pública	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
CJEF	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.s.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CONACYT	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ramos generales	0.9	1.3	2.4	2.8	3.2	2.7	2.7	3.3	4.7	5.0	5.5	5.6	5.7	6.2	6.2	6.3	6.6
Aportaciones a Seguridad Social	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.9	1.3	1.4	1.6	1.5	1.6	1.7	1.7	1.8	1.9
Provisiones Salariales	0.4	0.6	0.5	0.4	0.6	0.2	0.2	0.4	0.2	0.0	0.3	0.0	0.0	0.5	0.6	0.6	0.6
Aportaciones para los Sistemas de Educación	0.1	0.1	1.4	1.8	2.0	1.8	1.8	2.0	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	2.9	3.3	3.4	3.8	3.8	3.8	3.7	3.7	4.0
Entidades bajo control presupuestario directo	9.5	8.6	8.3	8.1	8.1	7.5	7.7	7.9	7.0	6.8	6.6	6.8	6.9	7.6	7.4	7.6	7.6
Pemex	2.3	2.4	2.2	1.9	1.9	1.9	2.3	2.1	1.9	1.8	1.6	1.6	1.7	1.8	1.9	1.8	1.8
Resto de entidades	7.2	6.3	6.1	6.2	6.2	5.6	5.4	5.8	5.2	5.1	5.1	5.2	5.2	5.8	5.5	5.8	5.9
(-) Subsidios, transferencias y aportaciones al ISSSTE	1.5	1.0	1.0	1.2	1.3	1.4	1.2	1.9	1.8	1.7	1.7	1.8	1.9	2.0	2.4	2.7	2.6
Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.																	
Las cifras de 2006 y 2007 son preliminares																	
n.s.: no significativo						-o-: mayor de 500 por ciento						n.d. no disponible					
Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública																	

ANEXO 4

Algunas cifras de información macroeconómica de México

Tabla 1
Algunos indicadores macroeconómicos (comparación con América Latina y con el resto del mundo), año 2000

Economic Indicators -- Mexico			
	Mexico	Central America & Caribbean	World
Gross Domestic Product, 2000			
GDP in million constant 1995 US dollars	374,141	475,273	34,109,900
GDP PPP (million current international dollars) {a}	883,974	1,131,118	44,913,910
Gross National Income (PPP, in million current international dollars), 2000 {a}	861,284	1,097,299	44,458,520
GDP per capita, 2000			
in 1995 US dollars	3,784	3,035	5,632
in current international dollars	8,941	7,226	7,416
Average annual growth in GDP, 1991-2000			
Total	3%	2%	3%
Per capita	2%	1%	1%
Percent of GDP earned by:			
Agriculture, 2000	4%	6%	X
Industry, 2000	28%	28%	X
Services, 2000	67%	66%	X
International Trade			
Trade in Goods and Services (million current \$US)			
Imports, 2000	191,499	205,169	X
Exports, 2000	180,190	192,533	X
Exports as a percent of GDP, 2000	31%	32%	X
Balance of Trade, 2000 (million current \$US)	-10,497	-18,999	X
Official Development Assistance (ODA) and Financial Flows			
ODA in million US dollars, 1998-2000 {b}	9	2,095	59,073
ODA per capita in US dollars, 1998-2000 {b}	0	14	10
Current Account Balance (million \$US), 2000	-18,157	X	X
Total external debt, million \$US, 1998-2000 {b}	159,773	204,074	X
Debt service as a % of export earnings, 1995-97 {b}	31.9%	X	X
Foreign Direct Investment, net inflows (million current \$US), 2000	13,286	17,828	X
International Tourism Receipts, 1995-1997 (million \$US)	6,902	X	X
National Savings (as a percent of Gross National Income)			
Gross National Savings, 2000	21%	19%	23%
Net National Savings, 2000	10%	10%	X
Adjusted Net Savings, 2000	8%	8%	X
Income Distribution (years vary)			
Gini coefficient (0=perfect equality; 100=perfect inequality)	53	X	X
Percent of total income earned by the richest 20% of the population:	57.4%	X	X
Percent of total income earned by the poorest 20% of the population:	3.5%	X	X
National Poverty Rate	10.1%	X	X
Poverty Rate, Urban Population	X	X	X
Percent of population living on less than \$1 a day	15.9%	X	X
Percent of population living on less than \$2 a day	37.7%	X	X

Fuente: <http://earthtrends.wri.org>

Tabla 2
Otros indicadores macroeconómicos de la OCDE (años 2000-2004)

Dataset: Country statistical profiles 2006					
Country	Mexico				
Year	2000	2001	2002	2003	2004
Subject					
Total population (000'S)	98658	100051	101398	102708	104000
Population growth rates (%)	1.5	1.41	1.35	1.29	1.26
GDP per capita (000's USD)	9098	9184	9381	9567	10059
Real GDP growth (%)	6.591	-0.033	0.772	1.439	4.363
CPI: food	100	105.063	109.052	115.121	123.479
CPI: energy	100	108.598	117.417	128.434	138.365
Exchange rates (to USD)	9.453	9.344	9.66	10.79	11.281
Employment rates: men (%)	83.958	83.374	82.626	81.981	82.499
Employment rates: women (%)	40.145	39.394	39.926	39.443	41.343
Employment rates for age group 15-24	49.562	47.71	46	44.73	45.196
Employment rates for age group 25-54	68.27	67.809	68.351	68.133	69.631
Employment rates for age group 55-64	52.83	52.088	53.072	53.83	55.022
Part-time employment rates	13.453	13.741	13.516	13.449	15.059
Self-employment rates: total	36.408	36.803	37.226	37.135	37.035
Self-employment rates: men	36.787	37.224	37.317	37.083	36.748
Self-employment rates: women	35.681	35.99	37.054	37.233	37.556
Actual hours worked	1887.682	1863.947	1887.579	1857.114	1848.236
Long term unemployment (%)	1.091	1.068	0.911	1.028	1.099
Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	0.37	0.39	..	..	..
Expenditure on educational institutions for all levels of education: public education	..	..	5.124	..	..
Expenditure on educational institutions for all levels of education: private education	..	..	1.135	..	..
Expenditure on educational institutions for all levels of education: Total	..	..	6.26	..	..
Public social expenditure	4.975	5.104	..	..	..
Total tax revenue (% of GDP)	18.476	18.763	18.064	19.042	..
Taxes on income and profits	5.036	5.247	5.228	5.046	..
Taxes on goods and services	9.796	9.668	8.86	9.999	..
Taxes on the average production worker	15.371	14.428	16.113	17.21	15.411
Public expenditure on health per capita, as a percentage of OECD average	16.412	..	..	15.749	..
Total expenditure on health per capita, as a percentage of OECD average	25.104	..	..	24.355	..
Trade balance: exports of goods minus imports of goods	-5.786	-7.565	-5.73	-5.634	-8.829
Services trade balance	-2.324	-3.558	-4.048	-4.601	-4.649
Inflows of foreign direct investment	16909.6	27720.8	15325.2	11663.6	16601.9
Outflows of foreign direct investment	..	4403.957	929.694	1784.124	3489.714

Data extracted on 2007/10/24 03:15 from OECD.Stat

Tabla 3
Información financiera de México a partir del año 2000 (I)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Índice Global Actividad Económica (IGAE, var.real anual, %)	6.6	-0.2	0.8	1.4	4.2	2.7	4.8
Último mes	2.8	-2.0	3.0	4.3	4.4	2.3	3.3
PIB (variación real anual, %)	6.6	-0.2	0.8	1.4	4.2	2.8	4.8
Sector agropecuario (variación real anual, %)	0.6	3.5	0.1	3.1	3.5	-2.1	4.8
Sector industrial (variación real anual, %)	6.1	-3.5	-0.1	-0.2	4.2	1.7	5.0
Construcción (variación real anual, %)	4.2	-5.7	2.1	3.3	6.1	3.3	6.9
Manufacturas (variación real anual, %)	6.9	-3.8	-0.7	-1.3	4.0	1.4	4.7
Sector servicios (variación real anual, %)	7.3	1.2	1.6	2.1	4.4	4.0	4.9
Consumo privado (variación real anual, %)	8.2	2.5	1.6	2.2	4.1	5.1	5.0
Inversión (variación real anual, %)	11.4	-5.6	-0.6	0.4	7.5	7.6	10.0
Tasa de desocupación abierta nacional (%) ²							
Último mes	1.90	2.64	2.34	2.94	3.52	2.83	3.47
Promedio en el año	2.21	2.76	2.98	3.41	3.92	3.60	3.61

Fuente: Banamex, *Reporte Económico de México. Indicadores de producción*, México, 14 de diciembre de 2007, www.banamex.com.mx/esp/pdf_bin/esem/producnov07.pdf.

Tabla 4
Información financiera de México a partir del año 2000 (II)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SECTOR FINANCIERO							
Agregado monetario amplio (miles de millones de pesos)	2,571	2,983	3,305	3,751	4,222	4,857	5,480
Agregado monetario amplio (variación real anual, %)	3.6	11.1	4.8	9.2	7.0	11.3	8.4
Ahorro financiero (miles de millones de pesos)	2,389	2,784	3,072	3,487	3,921	4,521	5,091
Ahorro financiero (variación real anual, %)	3.7	11.6	4.4	9.2	6.9	11.6	8.2
Captación bancaria total (miles de millones de pesos)	1,247	1,349	1,365	1,501	1,663	1,840	1,916
Captación bancaria total (variación real anual, %)	-13.0	3.6	-4.3	5.8	5.3	7.1	0.1
CPP (fin de período, %)	14.39	5.81	5.13	3.91	5.84	5.89	4.82
CPP (promedio en el año, %)	13.69	10.12	5.36	4.45	4.62	6.47	5.14
Cetes 28 días (promedio último mes, %)	17.05	6.29	6.88	6.06	8.50	8.22	7.04
Cetes 28 días (promedio en el año, %)	15.24	11.30	7.08	6.23	6.82	9.20	7.19
TIEE (promedio último mes, %)	18.39	7.94	8.26	6.40	8.93	8.72	7.34
TIEE (promedio en el año, %)	16.96	12.89	8.17	6.83	7.14	9.61	7.51
Tipo de cambio (promedio último mes, pesos por dólar)	9.44	9.17	10.20	11.26	11.21	10.62	10.87
Tipo de cambio (promedio en el año, pesos por dólar)	9.46	9.34	9.66	10.78	11.29	10.89	10.90
Base monetaria (fin período, millones de pesos)	208,943	225,580	263,937	303,314	340,178	380,034	449,821
Variación real anual (%)	1.6	3.4	10.7	10.5	6.6	8.1	13.8
Crédito interno Banxico (millones de pesos)	-113,513	-149,268	-236,983	-342,093	-345,475	-350,219	-281,904
Definición a partir de 1996	-133,443	-185,735	-265,566	-360,043	-375,992	-408,133	-375,145
Reservas internacionales (millones de dólares)	33,555	40,880	47,984	57,435	61,496	68,669	67,680
Activos internacionales netos (millones de dólares)	35,629	44,857	50,722	59,059	64,233	74,115	76,304
PRECIOS AL CONSUMIDOR							
Inflación anual (%)	8.96	4.40	5.70	3.98	5.19	3.33	4.05
Promedio (%)	9.49	6.37	5.03	4.55	4.69	3.99	3.63
Inflación mensual (%)							
Inflación acumulada (%)							
FINANZAS PÚBLICAS							
Balance público (millones de pesos)	-60,597	-42,195	-75,607	-42,465	-19,208	-10,125	9,934
Proporción del PIB (%)	-1.1	-0.7	-1.2	-0.6	-0.2	-0.1	0.1
Ingresos presupuestales (millones de pesos)	1,187,704	1,271,377	1,387,235	1,600,286	1,771,314	1,947,816	2,263,603
Ingresos tributarios (millones de pesos)	581,703	654,870	728,284	766,582	770,120	810,511	890,078
Gasto neto presupuestal (millones de pesos)	1,248,157	1,311,670	1,459,951	1,648,243	1,792,297	1,958,012	2,255,221
Costo financiero de deuda pública (millones de pesos)	201,017	188,062	178,375	190,863	206,830	210,186	250,065

Fuente: Banamex, *Reporte económico de México. Indicadores macroeconómicos*, México, 14 de diciembre de 2007, www.banamex.com/esp/pdf_bin/esem/macronov07.pdf.