

UNIVERSIDAD VERACRUZANA
FACULTAD DE ECONOMIA

**LOS IMPUESTOS COMO INSTRUMENTOS
DE POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO.**

MONOGRAFÍA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

LUIS ALBERTO JIMÉNEZ TREJO

Xalapa Equez., Ver., Febrero de 2005.

ÍNDICE	PÁGINA
AGRADECIMIENTOS.	iii
INTRODUCCIÓN.	iv
Antecedentes.	iv
Justificación.	vi
Objetivo.	vi
Desarrollo.	vii
 CAPITULO I.- LAS PRINCIPALES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO Y LOS IMPUESTOS.	 1
1.1.-El liberalismo clásico y los impuestos.	1
1.2.-La teoría neoclásica de los impuestos.	12
1.3.-Las finanzas públicas para Keynes y su repercusión en el entorno económico.	16
1.4.-La visión neoliberal de la imposición.	22
 CAPÍTULO II.- LA ESCUELA FRANCESA DELAS FINANZAS PÚBLICAS.	 30
2.1.-Los impuestos y sus repercusiones económicas.	33
 CAPÍTULO III.- LOS IMPUESTOS EN AMÉRICA, EUROPA Y ASIA.	 36
3.1.-Los Estados Unidos de América.	37
3.2.-La Unión Europea.	45
3.3.-Japón.	54
3.3.1.-Impuesto a la Renta (Shotoku-zei).	54

3.3.2.-Impuesto de Residencia Municipal • Impuesto de Residencia Prefectural.	55
3.3.3.-Impuesto al Consumo (shohi-zei)• Impuesto al Consumo local (chiho shohi-zei).	56
3.3.4.-Impuesto a los automóviles• Impuesto a los Vehículos de motor ligero.	57
3.4.-La República de Chile.	58
3.4.1.-Impuesto a las Ventas y Servicios (IVA).	58
3.4.2.-Impuesto a los Productos Suntuarios.	60
3.4.3.-Impuesto a las Bebidas Alcohólicas, Analcohólicas y Productos Similares.	61
3.4.4.-Impuesto Específico que se aplica en la Importación de Vehículos.	62
3.4.5.-Impuesto a los Tabacos.	62
3.4.6.-Impuestos a los Combustibles.	63
3.4.7.-Impuesto a los Actos Jurídicos (de Timbres y Estampillas).	63
3.4.8.-Impuesto al Comercio Exterior.	64
3.4.9.-Otros Impuestos.	65
CAPÍTULO IV.- MÉXICO, LOS IMPUESTOS Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA.	70
4.1.- Antecedentes históricos de los ingresos públicos en México.	70
4.2.- México y su política tributaria actual.	82
CONSIDERACIONES FINALES.	95
BIBLIOGRAFÍA.	99

AGRADECIMIENTOS

A Dios, que me guía siempre, que me da fuerza para afrontar el porvenir de la mejor manera y me alienta a seguir adelante.

A mi madre que me ha dado todo cuanto tengo y que me ha enseñado que no hay imposibles.

A mi padre, por enseñarme invaluableles lecciones, tanto en presencia como en ausencia.

A mi hermana, por entenderme y por ver en mí un ejemplo a seguir.

A mis abuelos Lucía y Pedro que han velado por mí desde que nací y a quienes debo infinita gratitud y respeto.

A mi tía Lucía, por enseñarme a tener tenacidad, a mostrar carácter ante la adversidad y a luchar por lo que se quiere.

A Caty Yarely, por todo su apoyo, compañía, paciencia y comprensión, tanto en los buenos tiempos como en los malos y por seguir creyendo en mí.

A mis amigos y compañeros de Generación: Miguel, Victoria, Linda, Vanesa, Paola, Francisco, Arturo, Karla, Elizabeth, José Luis, Fabián, Juan Carlos, Alejandro, Agustín y Verónica por todas las experiencias juntos dentro y fuera de las aulas.

A mis maestros Enrique Suardiaz (†), Joaquín Rojas, Mirella Hernández, Arturo Bocardo, Hilario Barcelata, Jesús Hernández, Eugenio Pérez, Rodolfo Tello, Feliciano García, Adalberto Ceballos, Jesús Romero, Rogelio Rendón, Amelia Garrido, Dolores Gordillo, José Fray Bonilla, Daniel Romero, José Jorge, Alejandro Juárez, Emilio Barrientos y Gustavo Guerra, por todas sus enseñanzas y muy especialmente a Enriqueta López, Esther Borja y Vitalia López por su amistad entrañable.

Al Director de la Facultad de Economía, Dr. Rey Acosta Barradas, por su apoyo incondicional como maestro, como Director y como amigo.

A mi asesor en este trabajo, Mtro. Antonio Carmona Benavides, por todo el tiempo, dedicación y esmero, por sus consejos y por su solidaridad.

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES.

La forma más antigua y omnipresente de intervención gubernamental en la vida económica de los individuos es la fijación de impuestos. El derecho de la autoridad principal a cobrar impuestos, y la política general que determina quién va a ser gravado, de cuánto será el impuesto y para qué propósito será exigido ha sido siempre un asunto controvertido.

En los siglos XII y XIII la mayoría de los ingresos de los gobernantes provenían de sus propios estados; no existía ningún sistema impositivo general para el sostenimiento de los puestos públicos. La extensión del poder del monarca y la creación de grandes estados eran costosas.

Los historiadores del pensamiento económico con frecuencia aducen que las dificultades financieras de los gobiernos fueron una de las principales causas del surgimiento del mercantilismo, como un conjunto de ideas que condujo a la adopción de políticas orientadas al acopio extraterritorial de riquezas para fortalecer al Estado.

El derroche de las lujosas cortes y las crecientes necesidades del gobierno no podían cubrirse con los ingresos de sus estados, la creación de la imposición general era inevitable.

Un inicio de sistematización del problema de las finanzas públicas puede ubicarse ya en el siglo XV con Carafa; durante la siguiente centuria, "...ciertos aspectos de la materia que nos ocupa fueron abordados también en Italia por Palmieri, Guiciardine, Gozzolini, Guetti y Botero, por Juan Bodino en Francia, y en Alemania por Obrecht."¹

¹ Flores Zavala, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, Porrúa, México, 1986. P.4.

Los aspectos tributarios ocuparon a varios pensadores alemanes, ingleses y franceses durante el siglo XVII. Asimismo, a lo largo del siglo XVIII, los franceses, fundamentalmente, procedieron al estudio de las finanzas públicas desde distintas perspectivas, aunque son también importantes las contribuciones de Justi y de Adam Smith.

Fue ya durante el siglo pasado que la sistematización se profundizó, gestándose la ciencia de las finanzas públicas, con autonomía frente a la economía política y en general al estudio de la sociedad.

En un intento por delimitar el objeto de estudio de esta disciplina, el tratadista Flores Zavala remitiéndonos a Francisco Nitti sostiene que:

“...la ciencia de las finanzas públicas tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma que estas riquezas serán utilizadas...”²

La ciencia de las finanzas públicas comprende dos partes fundamentales: una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro poder público, entiéndase federación, entidades federativas, municipios; y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de los poderes públicos, de sus ingresos.

Las ideas sobre tributación existieron aún antes de instituida formalmente la ciencia económica, pero es esta ciencia la que originariamente ofrece criterios sistematizados acerca de cuándo imponer, a quién y con qué fin; la Economía dio orden a la precaria idea de la tributación como dominación política y enfocó las discusiones sobre la imposición hacia aspectos de índole económica como la justicia y la equidad.

² Ibidem, P. 10.

JUSTIFICACIÓN.

Este trabajo contiene ante todo, una revisión teórica que muestra la importancia de los impuestos en la Teoría de las Finanzas Públicas, su propósito es ayudar al lector a situarse en el contexto de la discusión económica acerca del grado y las formas en que el Estado puede y debe diseñar y aplicar la política tributaria en las economías, desde las diferentes corrientes del pensamiento económico inmersas en el sistema capitalista.

El planteamiento de las diversas posiciones teórico-metodológicas acerca de la cuestión tributaria es necesario para clarificar los diversos conceptos y formalizaciones que subyacen y permiten comprender la imposición, tema importante de la discusión económica hoy en día.

OBJETIVOS.

Este trabajo tiene como finalidad concentrar los diferentes puntos de vista de las principales escuelas del pensamiento económico inmersas en el sistema capitalista sobre la imposición, sus causas, efectos y repercusiones en el entorno económico y contrastar todo el conocimiento teórico con las realidades impositivas de diferentes países, incluido el caso de México, teniendo así una visión completa, teórica-práctica, de lo importante que son los impuestos como instrumentos de política económica.

Además, se plantea también el objetivo de servir de guía a los estudiosos interesados en el tema y a los encargados de la toma de decisiones en materia de política tributaria.

DESARROLLO.

El criterio de presentación es a través de capítulos, considerando una secuencia de lo teórico a lo práctico, iniciamos con el análisis de las principales corrientes económicas que hablan sobre la imposición y se concluye el trabajo con una revisión de la política tributaria actual en México.

El capítulo primero, que se titula Las Principales Corrientes del Pensamiento Económico y los Impuestos, contiene cuatro apartados que buscan explicar la visión de la necesidad del Estado y el surgimiento de los impuestos desde las perspectivas teóricas mas importantes en el entorno económico capitalista.

El primer apartado, llamado el liberalismo clásico y los impuestos, muestra los primeros conceptos teóricos esbozados sobre el tema de la imposición por Adam Smith, David Ricardo y otros pensadores considerados clásicos de la ciencia económica.

En este apartado damos cuenta de la importancia que desde el inicio del análisis económico de la imposición le dieron los pensadores a la existencia del Estado, a sus funciones básicas y a su incidencia en la actividad económica.

En el segundo apartado, llamado la teoría neoclásica de los impuestos, se aborda la evolución del pensamiento económico en materia impositiva; la aportación más importante de esta escuela fue la incorporación en el análisis económico de la noción de externalidades, misma que le permitió establecer la distinción entre costos privados y costos sociales en los procesos productivos y, con ella, la recomendación de hacer uso de los impuestos correctivos para inducir una asignación eficiente de los recursos.

En el tercer apartado, llamado Las Finanzas Públicas para Keynes y su Repercusión en el Entorno Económico, se muestra la revolución en el pensamiento económico que generó el pensador británico John Maynard Keynes y sus consideraciones sobre el entorno económico.

El cuarto apartado de este capítulo se llama La Visión Neoliberal de la Imposición y considera las ideas que surgieron de pensadores neoliberales después del derrumbe del paradigma keynesiano, se abarcan en este apartado ideas de Friedrich Von Hayek, considerado el fundador del neoliberalismo, de Robert Mundell, Premio Nóbel de Economía y de otros pensadores que comulgan con este esquema de pensamiento económico.

El segundo capítulo se titula La Escuela Francesa de las Finanzas Públicas, en el se aborda el tema de la tributación desde una perspectiva distinta, esta escuela propone privilegiar el criterio eminentemente fiscal para la distinción de impuestos directos e indirectos.

Este capítulo cuenta con un apartado, llamado Los Impuestos y sus Repercusiones Económicas, en el se plasma la idea de que la tributación puede influir tanto sobre las estructuras económicas como sobre aspectos coyunturales del país en cuestión, convirtiéndose en poderoso instrumento de política económica.

El capítulo tercero se titula Los Impuestos en América, Europa y Asia, en él se hace una revisión de los sistemas tributarios de varios países en el mundo; partiendo de la idea de que conocer la forma de obtener ingresos por parte de un gobierno nos dice mucho sobre la relación entre éste y la sociedad, pues ilustra qué sectores sociales y bajo qué condiciones lo financian mayoritariamente, analizamos algunos casos particulares de gran interés.

Por último, el capítulo cuarto, titulado México, Los Impuestos y su Impacto en la Economía; Aborda algunos aspectos importantes de la imposición en el país, consta de dos apartados, en el primero de ellos realiza una breve reseña histórica de los impuestos y su aplicación en el país desde 1810 hasta nuestros días, en el segundo apartado se pretende describir el sistema impositivo actual y se busca definir, además, sobre quiénes pesa la mayor parte de la carga fiscal en México. El trabajo cuenta también con un apartado de consideraciones finales.

CAPÍTULO I

LAS PRINCIPALES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO Y LOS IMPUESTOS.

1.1.- El liberalismo clásico y los impuestos.

Se aborda aquí la perspectiva de los autores del liberalismo económico, Adam Smith, David Ricardo y otros autores que se interesaron por el tema de la imposición desde el inicio mismo de la ciencia económica.

El liberalismo económico no surgió de una manera espontánea tratando de producir una doctrina para la ciencia económica, sino que se fue gestando como consecuencia de la uniformidad de una manera de pensar en torno a ciertas ideas fundamentales.

Si consideramos al liberalismo como un sistema de pensamiento con ideales y con objetivos prácticos, vemos que éste se empezó a desarrollar de una manera más coherente en Inglaterra durante los siglos XVII y XVIII. Posteriormente, distintos partidos políticos y varias corrientes del pensamiento económico empezaron a surgir en Europa, tomando como base el modelo que ya había surgido en Inglaterra; del continente europeo se propagó hacia varias colonias británicas y en distintos países del mundo.

Dos ideas medulares del pensamiento y de la práctica de la doctrina liberal han sido la libre expresión de la personalidad individual y el rechazo a la autoridad arbitraria. "...el clásico postulado "laissez-faire, laissez-passer" compendia los ideales del liberalismo económico: el primer término significa la libertad de producción; el segundo la libertad de comercio."³

³ Engels, Federico, *Del socialismo utópico al socialismo científico*. En C. Marx y F. Engels, Obras escogidas, III, Progreso, Moscú, 1974.

La base fundamental del liberalismo económico es la propiedad privada de los medios de producción. El artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano considera a la propiedad privada como “inviolable y sagrada”, lo que revela rotundamente la importancia que le conceden los liberales a este tipo de propiedad.⁴

Para el liberalismo la libertad de empresa significa que cada uno tiene la libertad de crear la empresa de su elección. Esta doctrina se opone a las reglamentaciones, sean colectivas o estatales, es decir: cada uno es libre de crear la empresa que quiera y de organizarla a su elección, lo que se traduce en la libertad de organización del trabajo y la libertad de los salarios.

La libertad de cambios o libertad de comercio es la base de la libre empresa. Ello supone en primer término la libre competencia, todavía conocida como “ley del mercado”, Donde el empresario fabrica el producto que él quiera, como él desee, y lo vende al precio que él fije. Pero el consumidor escoge el producto que le gusta al precio que acepte. La posibilidad o imposibilidad de vender el producto es la clave del sistema, al mismo tiempo que su regulador fundamental.

Las relaciones económicas de la producción se alteraron sustancialmente con la aparición del liberalismo económico. La escuela liberal inglesa marcó una nueva ruta en el mundo de la economía en el siglo XIX y también a principios del siglo XX hasta la Primera Guerra Mundial.

El sistema doctrinario de la escuela liberal inglesa suponía la existencia de una libre competencia entre una multitud de empresas y que el factor económico podía moverse libremente, sin ser contrarrestado o limitado por el factor político y el factor social.

⁴ Pagina Web del Ministerio de justicia del Gobierno de la Republica de Francia.
<http://www.justice.gouv.fr/espagnol/eddhc>

El liberalismo económico como doctrina “oficial” del siglo XIX defendía una concepción liberal de la economía en la que tanto el ejercicio de las profesiones como las actividades y transacciones económicas se realizaban con la mayor libertad y con una mínima intervención estatal. Esta doctrina sostenía la idea de la superioridad de la iniciativa privada sobre la acción pública en las actividades económicas, pues el Estado debía concretarse a las funciones de defensa nacional, educación, justicia y relaciones exteriores, absteniéndose de ser agente activo en los fenómenos de la economía.

La escuela inglesa propugnaba que las finanzas públicas debían cubrir únicamente los gastos para las funciones más esenciales del Estado, y que la distribución de las cargas impositivas debía hacerse equitativa. Esta escuela daba las siguientes recomendaciones como principios de las “buenas finanzas”:⁵

- a) Limitación extrema de los gastos públicos;
- b) Mística del equilibrio presupuestario anual;
- c) Los impuestos son gastos “improductivos” desde el punto de vista económico y deben causar la menor incomodidad a los contribuyentes y no alterar los precios;
- d) Condenación a la inquisición fiscal y a la violación de los secretos patrimoniales;
- e) El empréstito es un recurso extraordinario, limitado a urgencias excepcionales;
- f) Condena de la inflación provocada por creación de dinero de parte del gobierno (inflación monetaria).

5 Martínez Rodríguez, Ronald, *Teoría de la Elección Pública, fundamento de las finanzas públicas*, Universidad Veracruzana, Xalapa, 2000, pp. 357-358.

En la época del liberalismo financiero el Estado tenía un campo de actividad sumamente reducido; se limitaba casi exclusivamente a funciones de orden y supervisión. Durante este tiempo prevaleció la tesis de que la función primordial de la autoridad consistía en crear un clima apropiado para el pleno desarrollo de las libres actividades económicas de los particulares.

La filosofía liberal estaba por una política hacendaria orientada a satisfacer las necesidades indispensables para la conservación del Estado, sin que éste en algún momento pudiera intervenir en la vida económica del país.

El Estado gendarme o policía⁶ era el ideal de esta filosofía política y de la propia estructura hacendaria, razón por la cual el intervencionismo estatal era mínimo. En el siglo XIX, y especialmente en el siglo XX, se inició una nueva etapa en la historia del pensamiento económico y político de la humanidad. La revolución industrial y las crisis que este movimiento trajo aparejadas, aunadas a las crecientes necesidades sociales que se fueron acumulando día con día, pusieron en tela de duda los beneficios de la no intervención del Estado en los procesos económicos.

La escuela clásica inglesa, representada por Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, James S. Mill y sus seguidores, considera a la acción económica del Estado como de “consumo improductivo”, ya que el cobro de impuestos a los particulares les resta la posibilidad de invertir en nuevas producciones de bienes.

⁶ Estado Gendarme o Policía, es aquel que únicamente se encarga de vigilar el buen curso de la economía, sin intervenir significativamente en ella, dejando que la economía se autorregulara gracias a las fuerzas del mercado.

De la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones, el libro más representativo de Adam Smith⁷, contiene un extenso apartado que trata de las finanzas públicas. Para este pensador, la conducta humana es movida naturalmente por seis motivaciones: el egoísmo, la conmiseración, el deseo de ser libre, el sentido de la propiedad, el hábito del trabajo y la tendencia a permutar o cambiar una cosa por otra.

Por ello, cada hombre es, por naturaleza, el mejor juez de su propio interés debiendo tener la libertad de satisfacerlo a su manera. Afirma Smith que el hombre al perseguir su propio interés, no sólo obtendría un provecho personal sino también impulsaría el bien común, aun no siendo consciente de esto último. Este resultado se consigue -añade Smith- porque la providencia ha organizado a la sociedad según un sistema en que prevalece el **orden natural**.

Las consecuencias de esta creencia en el orden natural son sencillas. Pocas veces puede ser el gobierno más eficaz que cuando no actúa. Su intervención en los negocios humanos es, por lo general, dañina. Al permitir a cada individuo de la comunidad buscar el mayor provecho posible para sí mismo, éste, obligado por la ley natural, contribuirá al mayor bien común.

El sistema natural sólo conoce tres deberes propios del gobierno que, si bien de gran importancia, son “llanos y comprensibles para el entendimiento común”⁸. El primero es el deber de la defensa contra la agresión extranjera; el segundo, el deber de establecer una buena administración de justicia; y el tercero, sostener obras e instituciones públicas que no serían sostenidas por ningún individuo o grupo de individuos por falta de una ganancia adecuada.

⁷ Smith, Adam. *De la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*, Edwin Cannan, New York, 1958. pp. 605-796.

⁸ Ibidem

Garantizar la paz en el interior y en el exterior, justicia, educación y un mínimo de empresas públicas de otro tipo, tales como carreteras, puentes, canales y puertos, son todos los beneficios que puede otorgar el gobierno. Fuera de eso, la mano invisible es más eficaz.

La postura de Adam Smith era que el ingreso para mantener las funciones del Estado debería obtenerse de dos fuentes: los ingresos derivados de la propiedad o de otros intereses poseídos por el estado, o de los impuestos. Los cánones de los impuestos que proponía se citan con frecuencia en los estudios de impuestos, e incluso a la luz de las condiciones actuales parecen prácticos y razonables.

Los cánones son como sigue:⁹

- 1.- Los súbditos de todo Estado deben contribuir al mantenimiento del gobierno, en todo lo posible, en correspondencia a sus respectivas habilidades, esto es, en proporción a los ingresos de que respectivamente disfrutaban bajo la protección del Estado.
- 2.- El impuesto que el individuo esté obligado a pagar debe ser justo y no arbitrario. El tiempo de pago, la forma y la cantidad a pagar, deben ser claros y llanos para el contribuyente y para cualquier otra persona.
- 3.- Todo impuesto habrá de ser fijado en el momento, o en la forma, que más convenga al contribuyente que lo va a pagar.
- 4.- Todo impuesto debe ser ideado de manera que cause el menor desembolso posible, en demasía a lo que aporte el erario público del Estado.

Dicho en otras palabras, Smith sugirió que cualquier impuesto debería alinearse a las normas de igualdad, certidumbre, comodidad de pago y economía.

⁹ McConnell, John W., Ideas de los Grandes Economistas, Adam Smith. Continental, México, 1985

En este sentido, se entiende por igualdad al hecho de que "Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal"¹⁰.

En la medida que este principio se observe o no, habrá igualdad o desigualdad en el establecimiento de las contribuciones. El tributo es justo y equitativo cuando es establecido de manera general y uniforme, es decir, cuando se aplica en forma general para todas las personas, que coincida con lo que señalan las leyes, y que todos los sujetos pasivos sean tratados en forma igual frente a los tributos, al encontrarse en la misma situación o hipótesis.

Por certidumbre se entiende el hecho de que "El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de su pago, la cantidad adeudada, todo debe ser claro y preciso, lo mismo para el contribuyente que para cualquier persona. Donde ocurra lo contrario resultará que cualquier persona sujeta a la obligación de contribuir estará más o menos sujeta a la férula del recaudador, quien puede muy bien agravar la situación contributiva en caso de malquerencia, o bien lograr ciertas dádivas, mediante amenazas."¹¹

Esto implica que los contribuyentes deben tener plena certeza de la contribución que deben de pagar al fisco como un punto de vital importancia, ya que de lo contrario se generara incertidumbre, se crea un ambiente de inseguridad jurídica, es decir, se puede incurrir por parte de los contribuyentes que aun y cuando paguen sus tributos, les queda la duda sobre si fue correcto o no.

¹⁰ Op Cit, Smith, Adam, De la naturaleza y...

¹¹ Ibidem, p. 605-796.

Por comodidad del pago se entiende al hecho de que "Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sean más cómodos para el contribuyente."¹²

Esta máxima consiste en que los impuestos se deben pagar cuando los contribuyentes cuenten con los medios económicos para realizarlo, como el caso de un arrendador que al momento de cobrar las rentas es cuando tiene la posibilidad de pagarlos y como en el caso de los impuestos indirectos que gravan el consumo, éstos los pagan los consumidores en la medida que tienen los recursos para comprarlos.

Economía en la recaudación se refiere a que "Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que ingresan en el Tesoro público, acortando el período de exacción lo más que se pueda"¹³

Cuando se incumple esta máxima, se incurre en el establecimiento de tributos excesivos que "constituye un poderoso estímulo a la evasión'.

Con estas máximas se procura que los tributos sean equitativos, ciertos y cómodos para los contribuyentes, tanto en la época como en el modo de pago, evitando lo menos gravoso para el pueblo en proporción al ingreso que reciba el Estado.

Esta contribución de Smith es muy importante, ya que con la aplicación de estos preceptos el Estado garantiza:

1. Que donde quiera que haya una oportunidad de contrabando, los impuestos sean moderados.

¹² Idem, p. 605-796.

¹³ Idem, p. 605-796

2. Que los impuestos cuya recaudación es costosa se eviten.
3. Evitar las tasas arbitrarias.
4. Remediar la desigualdad de la riqueza en lo posible, aliviando al pobre y gravando al rico.
5. Que todo impuesto que tienda a empobrecer la nación, se rechace enérgicamente.
6. Se evitan impuestos que requieran el juramento de las partes.

Con lo anterior podemos ver que desde la idea del liberalismo clásico, la constitución de un sistema tributario, además de responder a la necesidad del Estado de recaudar recursos para cubrir las cargas públicas, debe también tener en cuenta el criterio de equidad, el cual tiene una doble interpretación: Los impuestos deben pagar los beneficios recibidos y reflejar la capacidad de pago de los individuos.

En cuanto al principio del beneficio, la teoría clásica propone que el pago de los impuestos debe corresponder al beneficio derivado del consumo de los bienes públicos; su utilidad como criterio de reparto de la carga impositiva ha sido cuestionada por la presencia de los usuarios gratuitos y por la ausencia de metas redistributivas en su aplicación.

El principio del beneficio según el cual “los impuestos deben pagar los beneficios recibidos” constituye uno de los criterios propuestos por los economistas clásicos para cumplir con el requisito de justicia que todo sistema tributario debe atender, este principio tiene su origen más remoto en el siglo XVII, con la filosofía política de Thomas Hobbes¹⁴ y de John Locke.¹⁵

¹⁴ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, FCE, México, 1983.

¹⁵ Locke, John, *Ensayo sobre el entendimiento humano*, Iberoamericana, México, 1976.

En efecto, el individualismo que está en la base de sus respectivas teorías del contrato social para el establecimiento de un gobierno legítimo explica que ambos hayan atribuido la máxima importancia al consentimiento del individuo en la determinación de sus relaciones con el poder público.

Asimismo, cuando Locke consagra la propiedad como un derecho natural anterior al contrato social que da existencia al Estado, está también concediendo al individuo el derecho a no ceder la mínima parte de su riqueza para favorecer a otro. La noción de justicia que sustenta el principio del beneficio es aquella derivada del respeto a los derechos del individuo –incluido desde luego el de propiedad- que provienen de la naturaleza y están muy lejos de disolverse en el pacto social del cual emerge el Estado.

Desde esta posición, los individuos consienten en pagar impuestos que reflejan cabalmente el beneficio recibido por cada uno de ellos y que en consecuencia son “justos”. Los impuestos son una aplicación de los principios del mercado, en consecuencia, la contribución impositiva de cada individuo debiera corresponder con el beneficio derivado del consumo de los bienes públicos. Por su parte, el principio de capacidad de pago incorpora criterios tanto de equidad horizontal (a igual capacidad igual impuesto), como de equidad vertical (a capacidades diferentes impuestos diferentes).

Al discutir las fuentes de los impuestos, Smith reconoció el hecho de que todos los impuestos debían derivarse del ingreso, esto es, de la renta, utilidades o salario; adoptó la idea fisiócrata de que los impuestos sobre la renta cumplían con los criterios de un buen impuesto, mejor que los impuestos de otras fuentes.

Posterior a la aparición del libro *De la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*, de Smith, el asunto de los impuestos continuó ocupando un lugar de importancia en los escritos de los economistas clásicos.

Los impuestos, dice Ricardo¹⁶, son una porción del producto de la tierra y el trabajo de un país, puestos a disposición del gobierno; y que en último término son pagados por el capital o por los ingresos de un país.

Bajo estas consideraciones, Ricardo procedió a demostrar que los impuestos pagados por los ingresos eran satisfactorios en lo principal, pero que los impuestos pagados por el capital destruían la eficiencia productiva de la nación que conducían, y que si continuaban, llevarían a la ruina económica.

Agregó también que los impuestos no eran pagados necesariamente por la persona ni por la fuente de ingreso sobre la cual eran fijados. En consecuencia, era importante determinar en cuáles casos y en cuáles no, eran trasladados a otras personas o a otros ingresos.

La conclusión de Ricardo respecto a la incidencia de los impuestos indica que un impuesto sobre las materias primas recae sobre el consumidor, pero también disminuye las utilidades; un impuesto sobre la renta o tierra recae sobre el terrateniente; los impuestos sobre las casas son pagados en parte por el ocupante y en parte por el terrateniente, los impuestos sobre las utilidades los pagará el consumidor, y los impuestos sobre los salarios, recaerán en los capitalistas.

Thomas Robert Malthus¹⁷, se opuso a la ayuda gubernamental en favor de los pobres. Y lo hizo por una razón muy sencilla: no contribuye a mejorar el bienestar de quienes menos tienen. "Para remediar los frecuentes infortunios del pueblo -escribió Malthus- en Inglaterra se instituyeron las leyes de pobres. Es de temer, no obstante, que si bien estas leyes han aliviado un poco la gravedad de algunas desgracias individuales, en cambio han extendido el mal general sobre una superficie mayor".¹⁸

¹⁶ Ricardo, David. *Principios de Economía Política y Tributación*, FCE, México, 1959. Pp. 114-118

¹⁷ Malthus, Thomas Robert, *Principios de Economía Política*, FCE, México, 1946. p.349.

¹⁸ Ibidem

El problema era que muchas veces la ayuda gubernamental desalentaba las acciones necesarias para erradicar las causas de la pobreza, problema que solamente se resuelve creando riqueza, no redistribuyéndola. Y la ayuda gubernamental, por lo general, lo único que hace es redistribuir riqueza.

Otro de los grandes economistas de la tradición inglesa, John Stuart Mill¹⁹, fue quizá el primero en apoyar un cambio claro en el sistema fiscal con la intención de producir una reforma social. Mill consideraba que la renta era un cargo económico que era dañino tanto para el individuo como para el proceso económico de la distribución, porque aseguraba a los individuos un rendimiento para el cual no habían desempeñado ningún trabajo, el pago extra por el uso de la tierra era resultado del creciente aumento de la población y debía regresar al estado, mediante un impuesto sobre la renta, el cual aumentaría a medida que el aumento de la población elevara más el nivel de renta.

La propuesta de Mill era en favor del impuesto proporcional: que todo agente económico pague el mismo porcentaje de impuesto sobre sus ingresos, y en contra del impuesto progresivo: que los agentes económicos con mayor ingreso paguen un porcentaje mayor de impuesto, lo cual es injusto (punto de vista moral) e ineficaz (punto de vista económico).

1.2.- La teoría neoclásica de los impuestos.

En la evolución de las finanzas públicas como disciplina la teoría neoclásica registra dos corrientes en cuanto a los impuestos: la anglosajona con Marshall y Pigou y la escandinava-italiana con Wicksell, Lindhal y Pareto.

¹⁹ Mill, John Stuart. *Principios de Economía Política: con algunas aplicaciones a la filosofía social*. FCE, México, 1943. pp. 686-746.

Para Marshall el campo de las finanzas públicas se reduce a los temas relacionados con la distorsión de los precios que generan los impuestos en una economía competitiva de equilibrio parcial, la preocupación principal es estudiar el concepto de la incidencia fiscal.

Marshall proporcionó una teoría positiva para estudiar los efectos de los impuestos sobre los cambios en los precios relativos y en la producción, en condiciones de equilibrio parcial; más tarde, en los años cincuenta del siglo XX, el modelo marshalliano se extiende al equilibrio general. Marshall también presentó una teoría fiscal normativa, basada en el enfoque utilitarista de Pigou, para analizar los temas relacionados con la distribución de la carga fiscal entre los individuos.

En 1890, Marshall²⁰ propuso la teoría de que un impuesto fijado sobre industrias que operan bajo la condición de rendimientos en disminución (o costos crecientes) generaría ingresos al Estado que si se distribuían entre las industrias que operan bajo la condición de rendimientos crecientes (costos en disminución), esto maximizaría la satisfacción de la sociedad.

Apoyaba su idea mediante un análisis de costos marginales y utilidad marginal, siendo esta una contribución muy importante para su época en materia de política económica.

Pigou²¹, por su parte, planteó una solución al problema de las externalidades negativas, por ejemplo, la contaminación de un río por una industria ubicada en la ribera, la solución consistía en gravar con un impuesto a la industria contaminante para que este influyera en el costo de producción y se redujera la cantidad del producto elaborado.

²⁰ Marshall, Alfred. *Principios de Economía*, Aguilar, Madrid, 1957. Pp. 654-670.

²¹ Ekelund, Robert y Robert Hébert. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*. Mc. Graw Hill, Madrid, 1992. P. 427.

La incorporación al análisis económico de la noción de externalidades permitió establecer la distinción entre costos privados y costos sociales en los procesos productivos y, con ello, la recomendación de hacer uso de impuestos correctivos para inducir una asignación eficiente.

Los impuestos y subsidios constituían para Pigou y Marshall mecanismos importantes para subsanar los fallos del mercado. En este marco, Pigou contempló el papel crítico del gobierno como legislador y regulador, al tiempo que recomendaba que el gobierno aplicara impuestos o subsidios correctivos cuando la actividad generadora de efectos externos permitiera una cuantificación del daño o del beneficio sobre los otros agentes.

Por otra parte, la tradición escandinava-italiana, con Wicksell, Lindhal y Pareto, estudió a las finanzas públicas como un proceso de intercambio. La escuela italiana de finanzas públicas logró elevar los temas del gasto y la imposición fiscal a la categoría de subdisciplinas ampliamente reconocidas por su utilidad práctica.

Pareto se preocupó por analizar el problema de la eficiencia de las políticas, Wicksell y Lindhal contribuyeron a integrar un estudio del gasto público y los impuestos, como las dos caras de un mismo proceso.

La contribución mas importante de Pareto fue el criterio de optimalidad que lleva su nombre, éste ordena los resultados no desde el punto de vista individual, sino social; aunque debido a lo restrictivo de su definición deja muchas situaciones sin ordenar y las considera indiferentes entre sí.

Pareto utiliza un criterio muy fuerte que exige que nadie empeore al pasar de una asignación a otra. Sin embargo, esto no implica que una asignación óptima en el sentido de Pareto sea "la mejor" o deseable desde otros puntos de vista, como el social o el político, por ejemplo.

Éste criterio permite comparar entre sí los resultados globales de un modelo. Se dice que un resultado global de la economía es Pareto-superior, si la satisfacción de todos los individuos es alcanzable dado el entorno económico y todos los agentes consumidores están por lo menos en el mismo nivel de satisfacción con la primer política pública que con la segunda y algún agente está estrictamente más satisfecho

Por otro lado, se dice que un resultado global de la economía es Pareto-inferior si para que alguien mejore su nivel de satisfacción tuvo que empeorar la situación de otro agente económico, por lo que la política será ineficiente en el sentido de Pareto.

El criterio de Pareto es un concepto relevante para evaluar el impacto del Estado en la economía, porque sirve para definir la asignación eficiente de recursos en el modelo competitivo de equilibrio. El óptimo de Pareto define como deseable una política pública, si socialmente permite que todos los individuos mejoren o al menos unos mejoren al mismo tiempo que no se perjudique a otros individuos.

Joseph Schumpeter²² planteaba el tema de si los impuestos influyen significativamente en el progreso económico, su estudio fue interesante en el sentido de que planteaba la posibilidad de que el Estado, a través de los impuestos, pudiera incidir positivamente en la actividad económica, regulando los mercados y redistribuyendo recursos para un progreso económico mas homogéneo de la sociedad.

²² Citado en Ekelund, Robert y Robert Hébert. *Historia de la Teoría Económica...* op cit. pp. 602-606.

Estas ideas de Schumpeter significaron una de las primeras críticas reflexivas a la vertiente dominante del pensamiento neoclásico en Europa, que no se permitía reflexiones de ese tipo pues "...consideraba distorsionante la intromisión del Estado en la economía..."²³ salvo en los casos ya planteados anteriormente.

Se concluye este apartado apuntando que el resto de los economistas neoclásicos no se interesaron por el estudio del Estado porque la vertiente dominante de esta escuela de pensamiento integrada por Walras, Arrow y Debreu construyó el poderoso paradigma de la competencia perfecta y el equilibrio general, de acuerdo al cual, la asignación de recursos es eficiente por definición, de modo que la intervención del Estado es innecesaria y generadora de distorsiones.

1.3.- Las finanzas públicas para Keynes y su repercusión en el entorno económico.

Para el Keynesianismo la participación del Estado en el sistema económico es deseable y los impuestos juegan un papel crucial en las políticas de reactivación económica y de distribución equitativa del ingreso.

Como consecuencia del extraordinario desarrollo del capitalismo, las relaciones económicas experimentaron grandes modificaciones antes de la segunda década del siglo pasado. La libre competencia se vio reemplazada por los nacientes monopolios industriales.

²³ Schumpeter, Joseph, Historia del Análisis Económico, FCE, México, 1948.

Se empezó a tomar conciencia de que los mecanismos naturales en que se apoyaba el liberalismo económico eran insuficientes e inadecuados para solucionar los graves desequilibrios sociales y económicos que empezaron a gestarse a partir de la concentración de grandes capitales en unas cuantas manos.

Fue así como el Estado intervino no sólo para evitar los abusos de los acaparadores de riqueza y de la industria, sino también para hacer frente a las nuevas exigencias económicas y sociales. La intervención estatal trató de evitar los graves desequilibrios económicos y de mitigar la inquietud social que se estimulaba constantemente por el triunfo del comunismo en Rusia.

La primera guerra mundial influyó en las nuevas relaciones económicas internacionales y en la doctrina de las finanzas públicas. Algunos países se vieron en la necesidad de cubrir gastos de guerra urgentes, lo que propició el aumento progresivo en la imposición de las rentas y herencias, siendo estas cargas tributarias un nuevo elemento regulador de las economías internas.

Se elevaron algunos tributos con finalidades extrafiscales; se aumentaron en forma extraordinaria diversas erogaciones públicas destinadas a cubrir gastos de tipo social, tales como pensiones por invalidez, subsidios familiares, ayudas a los desempleados, etc. Desde entonces se acrecentó y generalizó el desequilibrio presupuestario, justificando el déficit presupuestario como una necesidad real que propiciara el desarrollo económico y social de manera más justa.

Ante este nuevo planteamiento ideológico, las finanzas públicas adquirieron mayor predominio, ya que el uso racional de los recursos se convertía en un instrumento clave de cambio económico y social. Bajo esta perspectiva, el Estado no podía limitarse a implementar una política de

ingresos mínimos para cubrir sus necesidades indispensables, ni a canalizar recursos para mantener solamente una situación de orden y supervisión.

La extraordinaria expansión de la actividad estatal repartió a manos llenas un porcentaje tan elevado del producto social bruto que la neutralidad del Estado ante la política económica se hizo absolutamente imposible. El reconocimiento de que la actividad del Estado no podría ser neutra en relación a la política económica, originó el fortalecimiento de la Hacienda Pública y la práctica del Estado de controlar cada vez más algunos rubros de la economía nacional.

Este paso sustancial de un sistema de participación a un sistema de control alteró definitivamente el rumbo de la Hacienda Pública y modificó esencialmente los fines del Estado. Las responsabilidades de la autoridad estatal cambiaron cuando asumió la dirección de la política económica y financiera. La transición de un liberalismo financiero a un Estado intervencionista hizo variar la estructura gubernamental, económica y social.

La ciencia económica experimentó, a partir de 1930, una etapa de enorme expansión en el plano de la teoría, pero también en el de la aplicación de sus conclusiones a la política económica concreta de numerosos gobiernos, en los países centrales.

Esta etapa llegó a su cumbre con la revolución que la obra de John Maynard Keynes²⁴ (1883-1946) supuso para la economía. Para Keynes, un economista de indudable estirpe ricardiana, la economía clásica limitaba su ámbito al de los fenómenos de la microeconomía; para completar la visión científica del proceso económico había que descubrir "la otra cara de la Luna", es decir, analizar los grandes procesos económicos de alcance mundial, la

²⁴ Keynes, John Maynard, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, FCE, México, 1943. P. 328.

macroeconomía. A través de Keynes, la influencia de las principales ideas de David Ricardo constituye un punto de partida fundamental.

La teoría Keynesiana es una doctrina, una política y un régimen económico que se opone al liberalismo pleno. Como doctrina pone en duda lo automático de la regulación natural y los beneficios del *laissez faire*. También difiere del socialismo aún cuando éste sea esencialmente planificador. El Estado para Keynes es un ente que asume la responsabilidad de la vida económico-política y en la práctica ejerce un poder de decisión para dirigir la actividad económica de un país; practica una política dirigista.

Pueden ser múltiples los objetivos de esta política, variando según su naturaleza, su extensión y su persistencia: el Estado puede tratar de prevenir o determinar una depresión económica, de preparar y mantener una guerra; de ajustar las estructuras económicas para el paso de una economía de guerra a una economía de paz; de la restauración y mantenimiento del pleno empleo, del progreso social y de la mejoría del bienestar, etc.

Keynes en su obra clásica *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, analiza todas estas posibles injerencias estatales. El dirigismo puede o no desembocar en una política de planificación, dependiendo de la extensión y de los medios que el Estado pone en acción. Estos medios pueden ser directos o indirectos, consistiendo los primeros en la fijación de los precios y los salarios, en racionar el consumo y en subvencionar e incluso nacionalizar la producción.

Los medios indirectos son los que tienen influencia en la producción, consiguiendo con ello la formación de ingresos reales; incluyen además la fijación de políticas para redistribuir una parte de las rentas monetarias, por medio de una acción concertada sobre el crédito, sobre la inversión y sobre el ahorro.

Keynes consideraba que la inestabilidad de la demanda agregada era el origen de problemas de diferentes tipos y concibió la política fiscal como el instrumento universal capaz de resolver dichos problemas.

La inflación sería así la consecuencia de un exceso de demanda que podría ser resuelto detrayendo mediante impuestos parte de las rentas familiares. Pero la preocupación principal en los años treinta no era la inflación sino la deflación y el desempleo. Fue aquí donde Keynes puso el acento, recomendando el aumento de los gastos públicos, aunque fuese en trabajos inútiles.

Para iniciar el plan de Keynes era necesario contar con mayores recursos públicos, por lo que explicó que existen tres formas de financiar el aumento de los gastos públicos:

1. Mediante impuestos. Ciertamente aunque los impuestos cubran totalmente el aumento de los gastos, se seguirá percibiendo un cierto efecto expansivo como consecuencia de la contracción del ahorro agregado, pero ese efecto resultaría insuficiente y aparecerían fuertes distorsiones en las pautas de consumo y en la propensión marginal a consumir.

El mejor efecto expansivo se consigue mediante el déficit fiscal, es decir, aumentando la diferencia entre los gastos y los ingresos públicos. En ese sentido también resultaría expansiva una reducción de los impuestos.

2. Mediante la emisión de dinero. Es facultativo del Estado imprimir billetes en cualquier cantidad y de cualquier valor. La consecuencia de este método es que la emisión incontrolada de dinero puede provocar inflación por lo que actualmente se limita legalmente la capacidad de los

gobiernos de emitir dinero, dejando esa función en manos de los bancos centrales.

3. Mediante la emisión de deuda pública. Según Keynes, sería incorrecto pensar que la financiación de los gastos mediante deuda pública implica beneficiar a la generación presente con cargo a la generación futura que deberá amortizar la deuda. De hecho siempre es posible amortizar deuda con nuevas emisiones, como efectivamente suele hacerse.

La transferencia de renta se realiza al pagar los intereses, de los contribuyentes a los poseedores de títulos, y se produce por tanto, dentro de la misma generación de renta. El efecto será simplemente redistributivo, mientras que la carga de la deuda en proporción a los gastos del Estado se mantenga dentro de ciertos límites.

La financiación del déficit público mediante deuda pública tiene otra consecuencia indeseable: el crowding out o efecto desplazamiento.

La colocación de los títulos de deuda pública en los mercados financieros hace aumentar la demanda sobre los fondos disponibles. Al competir con la empresa privada para conseguir medios de financiarse, el Estado provoca la subida de los tipos de interés y por tanto la disminución de la inversión privada.

Todo ello supone en la práctica desplazar o sustituir la iniciativa privada por la iniciativa pública. El mantenimiento de políticas fiscales expansivas en los países occidentales por largos períodos desde la Segunda Guerra Mundial hizo crecer el peso relativo de la intervención económica del Estado en comparación con el de la iniciativa privada hasta un punto en el que algunos autores consideraban que se estaba poniendo en cuestión el modelo económico.

El final definitivo a la consideración del modelo keynesiano y la política fiscal como panacea de todos los males económicos se produjo en la década de los setenta al aparecer simultáneamente fuertes tasas de paro e inflación. Esa situación resultaba inexplicable desde los sencillos esquemas keynesianos y no podía ser resuelta exclusivamente mediante medidas fiscales.

1.4.- La visión neoliberal de la imposición.

En la Gran Bretaña de la segunda post-guerra, el partido Laborista ejerciendo el poder central, llegó a establecer impuestos marginales hasta de 90 por ciento. El declive económico se hizo evidente a causa de las altas tasas impositivas.

A finales de los años 70 dos economistas iniciaron el contra ataque a las teorías keynesianas que habían controlado al mundo; pero lo hacían con un novedoso concepto. Robert Mundell y Art Laffer hablaban ahora de estimular la oferta, no la demanda, como lo decía la Biblia de Keynes. Ellos concluyeron que la mejor forma de hacerlo era reduciendo los impuestos que la oprimían y desangraban. Las teorías de Keynes sin duda incrementaban la demanda, pero no había oferta para (satisfacerla) encontrarla; eso dio origen a la famosa inflación con recesión.

El uso continuado de las recetas fiscales keynesianas provocó con el paso del tiempo el aumento del peso del Estado en las economías occidentales con pérdida de posiciones relativas para la empresa privada. Además, la política fiscal resultó inerte ante las peculiaridades de la crisis de los años setenta, con la coexistencia de desempleo e inflación.

El final definitivo a la consideración del modelo keynesiano y la política fiscal como panacea de todos los males económicos se produjo en la década de los setenta al aparecer simultáneamente fuertes tasas de paro e inflación. Esa situación resultaba inexplicable desde los sencillos esquemas keynesianos y no podía ser resuelta exclusivamente mediante medidas fiscales.

Antes de que estas crisis económicas echaran abajo el paradigma Keynesiano, el trabajo de Friedrich Von Hayek²⁵ consolidó la hipótesis renovada de que el mercado es el mecanismo disponible más eficiente para procesar el cúmulo de información necesaria para coordinar el proceso de intercambio y asignación de los recursos entre los agentes económicos.

A partir de ello, argumentó que la intervención del Estado en las economías capitalistas es un mecanismo altamente ineficiente, en comparación con el mercado para realizar la coordinación económica entre agentes.

Hayek no pensó que el mercado resolviera eficientemente la asignación de recursos, sólo señalaba que era un mecanismo superior al Estado. El mercado, según Hayek, no proporciona toda la información necesaria para lograr una adecuada coordinación económica, pero la competencia en los mercados, eliminando monopolios públicos y privados, es un mecanismo que permite ampliar, razonablemente, la información económica.

Los economistas de la época presentan las reducciones de impuestos y gastos además de un presupuesto equilibrado como un importante tónico fiscal. El resultado neto que se espera es la creación de mayores incentivos para ahorrar e invertir.

²⁵ Hayek, F.A., *The Use of Knowledge in Society*, en *American Economic Review*, 1945.

Robert Mundell²⁶ y Arthur Laffer plantean que el instrumento más efectivo que tienen los gobiernos para cambiar los incentivos de los actores económicos es el sistema impositivo. Ya que hay un intercambio macroeconómico entre trabajo y descanso., una hora extra de trabajo es balanceada contra una hora de descanso; al margen, un impuesto al producto del trabajo cambia los precios en favor del ocio. Así es que si se reducen los impuestos se incrementará el trabajo productivo adicional, mas producción, mas demanda agregada y más prosperidad.

Al reducir los impuestos hay más incentivos para trabajar y producir, el consumidor con más dinero en su bolsillo demanda más, las empresas con dicha reducción tendrán mas dinero en sus tesorerías para contratar más gente, hacer las inversiones requeridas y enfrentar esa nueva demanda, producir más, al haber más producción y más gente trabajando, la base impositiva es más alta, los gobiernos reciben más impuestos aún cuando sus tasas sean más bajas.

Laffer afirmaba que "...un impuesto de cero obviamente no produce ingreso para el Estado, mientras que un impuesto de 100% mataría las actividades económicas produciendo al igual cero ingresos para el Estado."²⁷

Laffer pensaba que debía existir una curva que conectara ambos extremos, y la curva debía tener su punto alto en alguna parte de su comportamiento. Es decir, llega un momento en el cual al incrementar las tasas impositivas se reduce la actividad económica, y como es obvio, los ingresos del Estado y viceversa, reducir impuestos en un momento dado, aumenta la actividad económica, y aunque las tasas sean menores, aumenta los ingresos del Estado.

²⁶ Mundell, Robert A., Arthur Laffer, *El Hombre y la Economía*, en *The American Economic Review*, 1972.

²⁷ Ibidem

Mundell y Laffer hablaban ahora de estimular la oferta agregada, no la demanda, como lo recomendaba el Keynesianismo. Concluyeron que la mejor forma de hacerlo era reduciendo los impuestos que la oprimían.

El Keynesianismo proponía incrementar la demanda, pero no había oferta para encontrarla; eso dio origen a la famosa inflación con recesión.

El ofertismo, como se dio por llamar a esta corriente económica, concibe la intervención del Estado como un factor que impide la eficiente asignación de los recursos, en la medida que las excesivas regulaciones, transferencias, gasto público y especialmente los altos impuestos distorsionan las elecciones de los agentes económicos.

Mayores impuestos y un déficit público creciente, desalientan las decisiones de inversión, ahorro, consumo y trabajo. Ello genera una relación contradictoria entre la dinámica económica del sector público y el privado, porque entre más se expande el primero, menos incentivos existen para estimular el crecimiento del segundo.

Si las tasas impositivas superan un nivel crítico, la disminución de los incentivos será tal que disminuya la producción y los ingresos fiscales.

Dicho de otra manera, el nivel de gasto público y la tasa máxima de impuestos podría llegar a un punto que desaliente las decisiones de invertir de los agentes económicos. Conforme aumentan las tasas marginales impositivas los contribuyentes tienden a reducir su esfuerzo en el trabajo, el ahorro y la inversión, lo cual provocará un descenso de los niveles de consumo y de recaudación fiscal, y por lo tanto, del gasto público, que inicialmente se pensaba potenciar.

Laffer argumentaba que “...una disminución en la tasa impositiva elevaría el ingreso personal disponible y también los ingresos fiscales”²⁸, es decir, la reducción del peso del gobierno sobre los contribuyentes y las empresas, esto tendría un efecto benéfico para todos los agentes económicos, pues el gobierno tendría más recursos económicos para gastar y, al mismo tiempo, la producción real habría aumentado, neutralizando de este modo, el desempleo potencial atribuible a los recortes fiscales.

En relación con esta idea se presenta un estudio de Vito Tanzi²⁹, donde se muestra que el grupo de países con los gobiernos más económicamente dominantes en las economías internas de sus países, es decir, aquellos gobiernos que incrementaron más su gasto público, no se desempeñaron mejor que aquellos países con gobiernos menos dominantes económicamente de sus economías locales, es decir, que aquellos países que incrementaron su gasto público mucho menos.

La evidencia muestra que la mejoría de los indicadores sociales en los países con fuerte inversión gubernamental fue muy limitada, mientras que los países con gobiernos menos inversores mostraron tasas reales de crecimiento económico mayores a las del grupo de países con un sector público amplio.

Por otro lado, la contribución de Tanzi va también en el sentido de decir que los efectos expansivos de las políticas fiscales no son inmediatos, es decir, afectan con retraso a las variables que pretenden modificar, esto conduce a la descoordinación de la política fiscal, con respecto a la monetaria y a la generación de incertidumbre.

²⁸ Idem

²⁹ Tanzi, Vito y Howell Zee, *Tax Policy for Developing Countries*, International Monetary Fund, New York 2001.

Ni aún los más sofisticados métodos estadísticos y la aplicación de políticas de ajuste permiten eliminar estos desfases. El ejemplo más típico en este punto es el llamado “efecto Tanzi”³⁰, atribuido al descubrimiento de este fenómeno al economista mencionado líneas arriba; que permite medir el efecto de la inflación sobre los ingresos fiscales reales desde cuatro puntos de vista: la elasticidad precio del sistema impositivo; la tasa impositiva sobre el producto (impuestos/PIB); la oferta monetaria sobre el producto (oferta monetaria/PIB) y la elasticidad de la demanda de recursos reales con respecto al PIB.

El análisis sugiere lagunas en la recolección de impuestos, lo que implica que las ganancias del gobierno provenientes del financiamiento deficitario son más pequeñas de lo que comúnmente se acepta.

Es por eso que este enfoque plantea que la intervención del gobierno en la economía, no puede evitar las fluctuaciones macroeconómicas, y crear al mismo tiempo, las condiciones para la estabilidad y el crecimiento económicos.

Los ofertistas postulan que la eficiencia de la política fiscal para afectar la demanda agregada depende crucialmente de la política monetaria.

Una política monetaria que tienda a neutralizar la velocidad de la circulación del dinero hará completamente ineficaz a la política fiscal y en contraste, una política monetaria que establezca las tasas de interés, hace que la política fiscal influya decisivamente en la demanda agregada.

³⁰ Citado en Ayala Espino, José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones*, UNAM, México, 1995, p.142.

El premio Nóbel de economía Douglas North³¹, impulsor del neoinstitucionalismo da una idea de lo importante que pueden ser las instituciones públicas en la vida económica y en el buen funcionamiento del sistema productivo.

En North, el Estado busca por un lado maximizar sus rentas, captar más impuestos, pero por el otro, reducir los costos de transacción para maximizar la producción social, generando las economías de escala propias a la intervención de un sistema de leyes, justicia y defensa, por lo que hay una contradicción inherente a los objetivos del Estado.

Por otra parte, las cuestiones tales como el tamaño adecuado del Estado, la provisión de los servicios públicos, el grado de coerción ejercido y otros aspectos estatales, no tendrán una respuesta única, sino que dependerán del contexto histórico y cultural específico.

La influencia de North es reflejada en dos libros recientes. Uno es de Paul Craig Roberts³² "La revolución capitalista en América Latina" y el otro es de Heritage Foundation: "Índice 1997 de libertad económica". Roberts descubrió que los países latinoamericanos más exitosos son los que le han dado la espalda a la concesión de privilegios por parte del gobierno y al proteccionismo, lo que los economistas llamamos "rent-seeking", encaminándose hacia la búsqueda de legítimas ganancias, o sea, el premio por arriesgar capital y servir al consumidor.

Chile es el mejor ejemplo. Su gobierno consume sólo 9% del PIB, comparado con 35% en el caso de Estados Unidos. Esa baja tasa fue

³¹ Tijerina G., Eliezer, *Los Nobel de Economía*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996. Pp. 237-245.

³² Roberts, Paul Craig, *La Revolución Capitalista en América Latina*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

alcanzada privatizando la seguridad social estatal y permitiendo la expansión de la educación privada y el capital privado en los servicios públicos.

Los economistas neoliberales están conscientes de que el gobierno hace un uso mucho menos eficiente de los recursos que el sector privado, por lo que a medida que el gobierno es más grande la economía nacional se vuelve menos eficiente.

El indicador más importante de libertad económica, siguiendo el estudio realizado por *The Heritage Foundation*³³ es la tasa de impuestos. En Estados Unidos gente trabajadora y exitosa enfrenta impuestos federales y locales de 50% o más, lo que significa que muchas de estas personas entregan la mitad, o más, de sus ingresos al gobierno. No es posible hablar de libertad cuando el ser humano no es dueño del fruto de su trabajo.

Todas las posiciones concentradas líneas arriba en el texto pertenecen a la corriente económica neoliberal, cuya tendencia en materia fiscal es anti-imposición, lleva más de 150 años presente en las discusiones económicas y ha hecho resaltar los efectos distorsionantes de una imposición excesiva: fuga de cerebros y de capitales, cambio de tipo de ahorro o aún pérdida de confianza en el gobierno, que tanto perjuicio causa al crecimiento económico y que aunque no son temas de este trabajo, se mencionan para conocimiento del lector.

Se resume este apartado apuntando que la escuela neoliberal mantiene en su esencia esta idea clásica anti-impositiva. La idea de un efecto nefasto de los impuestos, que aparece muy temprano en la literatura económica, desde los trabajos de David Ricardo, a comienzos del siglo XIX, fue retomada a mediados de los años 70, por el neoliberalismo, siendo esta discusión el polo de atención neoliberal más importante en materia de finanzas públicas.

³³ Heritage Foundation, *Economic Growth Briefing Room 2000*, Heritage Found Ed., Washington, 2000.

CAPÍTULO II

LA ESCUELA FRANCESA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

La Escuela Francesa de Finanzas Públicas, con un enfoque eminentemente Keynesiano, contribuye significativamente a esta corriente de pensamiento incorporando dimensiones sociológicas, culturales y psicológicas al problema de la imposición, esto es importante pues amplía nuestra perspectiva y nos hace comprender que el problema de los impuestos tiene varias aristas, no es sólo un problema económico.

Cuando se trata de implantar o reformar un determinado sistema tributario, una de las cuestiones a determinar consiste en el peso asignado a los impuestos directos e indirectos, toda vez que esa participación tiene implicaciones socioeconómicas y financieras de la mayor trascendencia y exige la rigurosa definición de la forma asumida por cada impuesto en particular.

La teoría francesa de las finanzas públicas propone privilegiar el criterio eminentemente fiscal para la distinción de impuestos directos e indirectos. Este criterio atiende fundamentalmente a la estabilidad de la base imponible, es decir, de la cuantificación y valoración del hecho que de acuerdo con la ley origina la obligación a pagar el tributo.

El impuesto directo es aquél que grava un elemento de la riqueza que tiene un carácter duradero, esto es, que afecta las facultades contributivas con un alto grado de estabilidad, mientras que el impuesto indirecto grava ciertas operaciones materiales o ciertos actos jurídicos.

“El impuesto directo afecta un estado o una situación: grava casi siempre el verbo ser o el verbo tener lejos de afectar un estado o una situación, el impuesto indirecto grava, por el contrario, una acción: este impuesto afecta el verbo hacer”³⁴

La importancia en términos de aceptación ciudadana, de capacidad recaudatoria y de impactos económicos de la incorporación de uno u otro tipo de impuesto ha dado lugar a una fuerte controversia en torno a la distinción entre impuestos directos e indirectos desde las diversas posiciones teóricas.

Metodológicamente, la doctrina francesa de las finanzas públicas ofrece criterios de mayor valor para identificar la naturaleza de un impuesto en función de ciertos atributos. Entre las propiedades más relevantes de un impuesto directo, Gaudamet y Molinier³⁵ han destacado:

1) Una relativa estabilidad en su rendimiento, derivada de una menor sensibilidad a los cambios coyunturales que la manifestada por los impuestos indirectos;

2) Un alto índice de elasticidad legal, esto es, una alta sensibilidad de su rendimiento a las variaciones de la tasa legal, toda vez que al gravar situaciones relativamente estables, los aumentos en las tasas impositivas no inciden de manera notoria en la base imponible;

3) La posibilidad de incorporar criterios de justicia a los sistemas tributarios, en tanto que hace factible la progresividad, la cual puede extenderse hasta la personalización del impuesto, adaptando la carga fiscal a las facultades contributivas individuales y;

³⁴ Gaudemet, Paul Marie, *Finances Publiques; politique financière, budget et trésor*, Montchrestien, París, 1975, p. 221.

³⁵ Gaudamet, Paul Marie y Joel Molinier, *Finances Publiques*, Montchrestien, París, 1996.

4) La exigencia de contar con una administración fiscal bien entrenada en materia contable, jurídica y económica.

Por su parte, un impuesto indirecto se caracteriza fundamentalmente por:

1) Ofrecer un gran rendimiento, lo cual explica la propensión a incurrir a ellos en situaciones coyunturales donde exista desequilibrio presupuestal;

2) Una menor elasticidad legal, en relación a la tributación directa, de modo que un aumento en la tasa se traduce en una disminución de las operaciones gravables, por lo cual no puede esperarse un aumento proporcional en la recaudación;

3) Sin embargo, en cuanto que los impuestos indirectos gravan actos jurídicos y operaciones materiales que constituyen algún tipo de actividad económica, la elasticidad económica es alta, por lo que la recaudación de la tributación indirecta aumenta conforme lo hace la actividad económica;

4) La rapidez con la que puede recaudarse, en virtud de que el impuesto es generalmente percibido en un momento próximo al de la realización del hecho imponible; y

5) Su propensión a la regresividad al sobrecargar a los contribuyentes de menores recursos económicos y a las familias numerosas, lo cual puede ser contrarrestado en la práctica con una aplicación discriminatoria de las tarifas o con una política de subsidios gubernamentales.

2.1.- Los impuestos y sus repercusiones económicas.

Desde un punto de vista económico, los ingresos públicos pueden estudiarse de acuerdo a la naturaleza de la fuente de que se retiran, o a la naturaleza de sus repercusiones económicas. Por lo que hace al primer criterio, se puede distinguir por ejemplo los impuestos al capital, de los impuestos a la renta o al consumo.

A este respecto, la estructura impositiva según la fuente es muy ilustrativa de la orientación política del Estado correspondiente, así como de su respuesta a los intereses de una clase o fracción de ésta.

En cuanto a las repercusiones económicas de la imposición, López Decuir, comenta: “por lo que hace a sus repercusiones, los ingresos públicos pueden influir tanto sobre las estructuras económicas como sobre la coyuntura del país en cuestión. A través de la política impositiva, el Estado puede favorecer el crecimiento de la pequeña y mediana empresa, tendiendo a consolidar la estructura productiva, aplicando por ejemplo altas tasas impositivas a las importaciones de bienes suntuarios y canalizando esos recursos vía créditos blandos a las empresas o bien con una estructura impositiva altamente progresiva, extraer la mayor proporción de sus recursos fiscales de la élite financiera, aplicando tasas marginales a las empresas pequeñas y micro; es posible que retribuyéndole la carga que proporcionalmente, con tarifas preferentes por los servicios públicos y créditos blandos, se promoviera su crecimiento real y con ello se generarían empleos productivos.”³⁶

36 López Decuir, Vitalia. *Finanzas Públicas y economía en México. Las contradicciones de un proyecto neoliberal*. Tesis Doctoral Universidad de Barcelona-Universidad Veracruzana, Xalapa, 2000. p.359

Utilizando la política fiscal el Estado puede actuar sobre las estructuras económico-sociales establecidas. Esto lo muestra Gabriel Ardant³⁷ en su obra *Sicologie de l'impôt*. El modo de acción gubernamental en ese caso es el de la protección aduanal. Se le aplica para proteger tal o cual sector económico determinado de la competencia extranjera.

Las medidas de desgravación fiscal permiten también la protección de ciertas formas de producción. Así, las exenciones fiscales que benefician al artesanado han permitido el mantenimiento de estructuras artesanales; de la misma manera las preferencias fiscales han beneficiado a la agricultura, a la ganadería o a las pequeñas empresas.

De esta forma, la acción fiscal puede emplearse para proteger la planta productiva nacional, o bien para contribuir a su expansión.

Es el caso de las medidas fiscales a favor de la construcción o de la reforestación, o de medidas fiscales generales a favor de la inversión, como la deducción de tasas que hayan gravado las inversiones en el cálculo del impuesto al valor agregado, o la deducción fiscal por inversión para los impuestos sobre la renta.

“...El fisco puede incentivar también las actividades exportadoras, principalmente por el reembolso de los impuestos que gravan los productos exportados. También puede ayudar a ciertas empresas privilegiadas que, a condición de someterse a ciertas normas, se beneficien de ventajas fiscales siguiendo la técnica de ‘contratos fiscales’...”³⁸

³⁷ Ardant, Gabriel, *Théorie Sociologique de l'impôt*, Sevpen, París, 1965.

³⁸ op cit, Gaudemet, 1975, p.140.

Los impuestos pueden también ser aplicados para, al mismo tiempo que el Estado obtiene recursos financieros, desincentivar el consumo de ciertos productos como el alcohol y el tabaco, fortaleciendo con medidas fiscales la atención a la salud pública. Asimismo, la política impositiva puede incluso tener repercusiones ecológicas, además de las evidentemente económicas, como en el caso de las empresas que vierten sus desechos a los ríos o al mar y que son fiscalmente penalizadas por ello.

CAPÍTULO III

LOS IMPUESTOS EN AMÉRICA, EUROPA Y ASIA.

En este capítulo se retomarán conceptos generales de los impuestos para caracterizar al sistema tributario en algunos países de América, Europa y Asia, concluyendo este trabajo, en el siguiente capítulo, con el caso de México.

Empezando con la argumentación teórica, podemos decir que cualquier gobierno cuenta principalmente con dos fuentes de ingreso: los ingresos tributarios y los no tributarios. Dentro de los primeros destacan contribuciones como:

- Impuestos (como el impuesto a las bebidas alcohólicas, el impuesto al valor agregado y el impuesto al ingreso).
- Derechos (como los pagos que se hacen por extraer petróleo, o al adquirir un permiso por alguna concesión).

Dentro de los ingresos no tributarios, destacan:

- Venta de bienes y servicios que provee (gasolina, agua, electricidad, etc.).
- Deuda o ingresos por financiamiento, que se tienen que pagar en un futuro.

Partamos de la idea de que conocer la forma de obtener ingresos por parte de un gobierno nos dice mucho sobre la relación entre éste y la sociedad, pues ilustra qué sectores sociales y bajo qué condiciones lo financian mayoritariamente, analicemos algunos casos particulares:

3.1.-Los Estados Unidos de América.

Los gobiernos federal, estatal y locales en Estados Unidos son estructuras inmensas que requieren montos muy grandes de dinero para operar y mantenerse. Es por esta razón que existe un complicado sistema de impuestos que se debe pagar nacional y localmente.

El sistema impositivo del Gobierno Federal de Estados Unidos es de naturaleza progresiva, esto quiere decir, que mientras más dinero se genere, más impuesto se pagará.

El cumplimiento del pago de impuestos es tomado muy seriamente ya que es una obligación de todo ciudadano o residente, temporal o permanente, que genere ingresos. Es administrado y controlado de manera muy estricta a través del Internal Revenue Service, (IRS, por sus siglas en inglés). Su presentación anual requiere por lo general de la contratación de expertos en impuestos tanto para las empresas como para las personas físicas.

Es muy importante que se utilicen los formatos del año en curso ya que las leyes de impuesto y las planillas cambian constantemente. Si se ha vivido 180 días seguidos en territorio norteamericano, independientemente de la situación migratoria que se tenga, el IRS interpretará que para efectos de imposición, se es residente y por lo tanto se deberá pagar impuestos de cualquier ingreso que se haya obtenido.

De la misma manera como funciona en muchos países, si se trabaja para otra persona o para una compañía es obligatorio hacer el estimado de retención que se irá pagando cada mes, además de la declaración anual.

Los porcentajes anuales que se pagan varían según el monto total de los ingresos obtenidos. Por ejemplo, si se obtuvieron menos de US \$25, 750 se pagará un 15% de impuesto, mientras que quien obtuvo ingresos por encima de US \$283, 150 pagará un 39,6% de impuesto.³⁹

Se pueden declarar deducciones por número del grupo familiar, pago de impuestos estándares, gastos médicos, intereses de hipotecas, donaciones caritativas, pago por cuidado de niños, pérdida en inversiones, pago de matrículas educativas, intereses sobre préstamos educativos y gastos de negocios.

Adicional al impuesto federal, en la mayoría de los estados se deberá pagar el impuesto estatal y en algunas regiones se pagan impuestos locales o municipales. Alaska, Florida, Nevada, South Dakota, Texas, Washington y Wyoming no cobran impuestos locales.

También existe el denominado “Sales Tax” o impuesto a las ventas, que varía en sus condiciones y porcentajes en cada estado. El promedio se ubica entre 5 a 8.75%, dependiendo de la ciudad o el tipo de producto o servicio adquirido. Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire y Oregon no cobran este impuesto.⁴⁰

Es importante considerar que además de todo lo anterior, la empresa o empleador retiene un 6,2% del sueldo para el Seguro Social, un 1, 45% para el Medicare y que en los Estados Unidos de América el impuesto al consumo es en una tasa general del 6%, no se manejan productos con tasa cero ni exentos.⁴¹

³⁹ Página web del Internal Revenue Service, Department of Treasury, US Federal Government.
<http://www.irs.gov.individuals/index.html>

⁴⁰ <http://www.mequieroir.com/vivir/usa/descripcion.html>

⁴¹ Op cit, www.irs.gov.us

Un ejemplo de la falta de conocimientos de la legislación fiscal federal de la población residente en Estados Unidos, es el caso en que millones de personas pagan a sus nanas, niñeras o a instituciones especializadas para que cuiden a sus hijos, pero no todos aprovechan los alivios fiscales que la ley fiscal norteamericana prevé para el consumo de estos servicios.

"Un crédito de impuestos muy bueno, y que desafortunadamente no es muy utilizado por las familias hispanas, es el de Gastos de Cuidado de Menores y Dependientes", explica el administrador y asesor de impuestos Fabián Vengoechea⁴², de la firma ABS Income Tax, con sede en Houston.

No obstante, como los mismos gastos no pueden aplicarse a la vez para este crédito y para deducciones por gastos médicos, el contribuyente debe escoger cuál manera resulta más ventajosa para sus impuestos.

Pueden considerarse como gastos los pagados a jardines de infancia, guarderías y programas de cuidado en horario extraescolar.

Algo que muchos desconocen es que los pagos para campos de verano que toman los niños en vacaciones mientras los padres trabajan pueden contemplarse para este crédito, aunque no aquellos campos donde se quedan a dormir fuera de casa.

Pasando a otro punto, la política fiscal de la administración de George W. Bush ha estado marcada por tres reducciones de impuestos. En el terreno de la economía ha sido casi su principal y casi única política económica. Se considera desde la perspectiva oficial que estas disminuciones deben estimular el crecimiento económico, si los recortes de impuestos se traducen en inversiones y mayores gastos de consumo, en lugar de reducir el crecimiento

⁴² ARN, Richard, *ABS Income Tax*, Artículo de la Agencia Interamericana de Prensa Económica (AIPE), USA, 2004.

de la economía debido a la posible subida de las tasas de interés, que podría ocurrir si el tamaño del déficit y la deuda federal con respecto a las dimensiones de la economía desvían financiamiento del sector privado⁴³.

El último programa de reducción de impuestos, firmado por el Presidente Bush el 28 de mayo del 2003, --denominado “paquete de crecimiento de 350 mil millones de dólares”-- aprovechó la victoria militar en Irak para reducir la resistencia de los críticos en el Congreso y aunque el éxito fue apretado, debe considerarse como un primer paso en el camino de su campaña electoral. Se ha estimado que debe aportar indirectamente unos 210 mil millones de dólares entre el 2003 y el 2004, dándole un impulso adicional al mercado.⁴⁴

En esta reducción de impuestos se considera que el Presidente se ha interesado más en reducir impuestos, que en realizar cambios estructurales en el sistema impositivo.⁴⁵ No menos importante es identificar la evidente inclinación neoclásica, o neoliberal de tal política, en tanto privilegia los instrumentos indirectos de mercado, en lugar de estimular el empleo de mecanismos de intervención directa a través de los gastos del presupuesto.⁴⁶

La actual administración evidencia semejanzas con el gobierno de Ronald Reagan, en el que los gastos militares desempeñaron un lugar relevante y aunque pudiera argumentarse sus efectos negativos en el mediano y largo plazo, sin duda constituyeron un estímulo a empresas y sectores de la economía involucrados en los contratos militares.

⁴³ En economía se denomina como carga pública cuando los desbalances del sector público, en este caso déficit y deuda federal, incrementan la demanda por financiamiento y hacen subir las tasas de interés, reduciéndose la inversión privada y por tanto el crecimiento económico.

⁴⁴ Howard Gleckman; Richard S. Dunham; Stephanie Anderson; Roger O. Crockett. “Mr. Bush Lights a fire. *Business Week*, June 9, 2003. pp 37 -38.

⁴⁵ On the road again.” *The Economist*, May 31st 2003. 27 -28

⁴⁶ Los gastos federales desde la perspectiva económica resultan una vía más directa de intervención en la economía, a tono con los enfoques keynesianos y neokeynesianos.

Las corporaciones del llamado complejo militar industrial, financiadas por el Estado mediante fabulosos contratos que abarcan la investigación, desarrollo y producción de armas.

Además, en términos macroeconómicos un aumento en el gasto de defensa significa un estímulo al crecimiento, más importante aún por las debilidades presentadas por el sector privado.

Desde el punto de vista de la política económica, la administración de Bush tiene limitados márgenes de maniobra. Las tasas de interés se encuentran a niveles muy bajos y tampoco puede pensarse en agregar otros recortes de impuestos a los ya realizados, que por demás no han estimulado la recuperación como para alentar suficientemente la creación de empleos.

Los aumentos en los gastos para la defensa, en más de 15 mil millones en el año fiscal 2004 con relación al ejercicio anterior son importantes en términos relativos, pero apenas impactan el crecimiento del PIB en el último trimestre del 2003 en 0.16 por ciento.⁴⁷

Por el momento, los gastos de defensa de 348 mil millones de dólares en el 2002 y los estimados de casi 400 mil millones en el año fiscal 2004, constituyen magnitudes relativamente tolerables por una economía del tamaño de la norteamericana.

Según los cálculos de la Oficina de Administración y Presupuesto del Departamento del Tesoro estos gastos representan entre 3.4 y 3.5 % del PIB de Estados Unidos, mientras el déficit sería -2.8 y -2.7 % respectivamente con respecto al mismo macroindicador del producto.⁴⁸

⁴⁷ Department of Treasury. The Budget for Fiscal Year 2004. "Summary Tables". Washington D.C., p. 311; Business Situation. Survey of Current Business, March 2004. Table 1, p.1.

⁴⁸ Ibidem.

En el ámbito de los Estados de la Unión, la política gubernamental ha derivado en una crisis presupuestaria bastante más sensible políticamente, que la administración observa con cierta indiferencia, al menos si no llega a tener mayores repercusiones en el plano electoral. De acuerdo a la “National Conference of State Legislature” los Estados, de conjunto, enfrentan una carencia de ingresos ascendente a 21.5 mil millones de dólares en el año fiscal 2003, la mitad de los cuales están concentrados en dos Estados: California y Nueva York.⁴⁹

Ello se debe a que excepto Vermont, todos los estados tienen que balancear sus presupuestos. Ello implica reducir los gastos estatales, o aumentar los impuestos. Las medidas son dolorosas. La mitad de las escuelas de los distritos de Oregon están pensando en reducir el año docente. Muchos Estados están considerando disminuir el financiamiento a las escuelas y aumentar el costo de la matrícula en las universidades estatales. Cerca de 1.7 millones de personas han perdido, o están por perder, los subsidios médicos estatales.⁵⁰

La próxima década el problema podría ser sumamente grave y la Oficina Presupuestaria del Congreso estimaba que el déficit fiscal podría llegar a ubicarse entre 4 y 4.5 billones de dólares.⁵¹

Ahora se analizará un caso de impuestos municipales en Estados Unidos, para ello se considerará el recientemente aprobado informe sobre la reforma fiscal de la ciudad de Filadelfia.

⁴⁹ En el 2001 esta cifra fue de 64 mil millones de dólares, explicada fundamentalmente porque los gastos del Medic aid, han sido mayores que los ingresos. “Receipts and Expenditures of State and of Local Governments, 1959 – 2001. *Survey of Current Business*, June 2003, Volume 83, Number 6. www.bea.gov/

⁵⁰ “The head ignores the feet.” *The Economist*, May 24th 2003, pp. 27 -28.

⁵¹ “George Bush’s Standing as summer days drift away”. *The Economist*, August 30th, 2003, p.20

La Comisión de Reforma Tributaria de Philadelphia fue creada, gracias a la votación de casi 170,000 ciudadanos, con el fin de recomendar métodos para la reducción de los impuestos de los residentes, empleados y negocios de la Ciudad de Filadelfia. En octubre de 2003, la Comisión votó 14 a 1 por una reforma integral de la estructura tributaria.

Los 15 Comisionados y los 23 miembros del Comité Asesor, un grupo de miembros con antecedentes y perspectivas diversas, dedicó 10 meses y más de 10,000 horas a la revisión integral de la estructura tributaria de la Ciudad.

La Comisión estuvo de acuerdo con el magistrado de la Corte Suprema de los Estados Unidos, John Marshall, en que el poder de imponer gravámenes conlleva el poder de destruir. En Filadelfia, las altas tasas tributarias y la inusual mezcla de impuestos han contribuido a la pérdida de más de 250,000 empleos y más de 430,000 residentes desde 1970.

Se piensa que la reforma tributaria transformará la economía de la ciudad e incrementará la prosperidad en la región. Para ello se proveerá una estructura tributaria justa y simple, impuestos sobre bienes inmuebles que reflejen el verdadero valor de la propiedad, impuestos más bajos sobre el ingreso personal, y la eliminación de onerosos impuestos a los negocios sobre sus ventas y ganancias. Por sobre todo, se plantea una estructura que no inhibe ni impide la prosperidad económica.

En el proceso de elaboración de estas recomendaciones, la Comisión fue guiada por los principios de competitividad, equidad, estabilidad, neutralidad, simplicidad.

Tan solo ocho de las veinte ciudades más grandes de los Estados Unidos cobran impuestos locales al ingreso personal. En Filadelfia, la tasa es del 4.4625 %, lo cual es más de dos veces el promedio. El Plan Financiero a cinco años de la Ciudad demuestra que la brecha entre el crecimiento del empleo y el crecimiento en el resto de Estados Unidos se redujo significativamente después de que la ciudad comenzara a reducir los impuestos al ingreso de manera incremental en 1996.

Uno de los varios análisis econométricos realizados para la Comisión⁵² indica que la reducción de impuestos locales a los negocios y al ingreso genera incrementos sustanciales en las tasas de empleo, en los ingresos de los residentes, en la actividad comercial y en el valor de las propiedades.

En resumen, existe abundante y diversa evidencia para concluir que reducir la dependencia de la Ciudad en los impuestos al salario y a los negocios podría incrementar significativamente el tamaño de la economía y mantener los ingresos tributarios suficientes para financiar los servicios públicos requeridos.

El Presidente Bush ha sido un fiel seguidor de Reagan, eliminando el impuesto a la herencia, ofreciendo amplio alivio fiscal a las grandes empresas y designando para la Junta Nacional de Relaciones Laborales y la justicia federal a funcionarios abiertamente hostiles a los sindicatos.

En estos momentos de efervescencia política en los Estados Unidos, la influencia de la situación económica sobre los resultados electorales es un tema complejo, que no sólo depende de la profundidad de los problemas y contradicciones acumuladas en el sistema, ni de la idoneidad de las políticas y

⁵² Turner, Peter, *The Wall Street Journal online*, February 6, 2004. The Philadelphia's Taxes. January 2004 en: <http://online.wsj.com/edition/resources/documents/indicate.htm>

propuestas enunciadas para superarlas, sino también de las expectativas formadas en la mente de los electores mediante la manipulación de la realidad ejercida por los grupos dominantes a través del control de los medios de información y el contexto político ideológico en que se realiza.

El efecto de las políticas económicas aplicadas al menos hasta la primera mitad del 2003 ha tenido un impacto limitado y quizás hasta contraproducente en lo que respecta a la necesidad de creación de empleos y la política impositiva, que al parecer ha dificultado dicho proceso.

En el corto plazo sólo la política fiscal y en particular los gastos propuestos por el Presidente pueden surtir algún efecto estimulador, si bien el ascenso del déficit fiscal puede ser objeto de críticas, como se pudo apreciar con la propuesta de 87 mil millones en gastos de post guerra para Afganistán e Irak.

3.2.- La Unión Europea.

En esta parte se analizan las estructuras impositivas de algunos países europeos, destacando cómo han tenido que adecuarse algunos de ellos a cambios en sus sistemas nacionales a partir de la creación de la Unión Europea.

Iniciando con el caso español, podemos decir que como en todos los países, la estructura de los impuestos en España cambia año con año.

El sistema fiscal español ha sufrido constantes cambios a partir de su entrada a la Unión Europea. Según las autoridades tributarias españolas para modernizarse y ser competitivo todavía faltan algunas modificaciones. Sin embargo, incluye un aspecto fundamental: la ley de equilibrio presupuestal, a

partir de la cual se pretende eliminar el déficit presupuestal en el año 2002 y llegar al superávit a partir de 2005.⁵³

España ha celebrado convenios con los demás estados miembros de la Unión Europea, a excepción de Grecia, a fin de evitar que se tenga que tributar dos veces por los mismos ingresos en distintos países. De esta manera, si disfruta de ingresos en otro Estado miembro, pagará los correspondientes impuestos en España, en el otro país, o una fracción en ambos países, dependiendo de los términos del convenio fiscal.

Los tributos en España se componen de 12.3% de recaudación sobre la seguridad social; 10.5% sobre impuestos indirectos como bienes y servicios; 9.9% sobre impuesto a la renta y beneficios de las empresas; 2.3% sobre impuestos al patrimonio y otros porcentajes menores.

España es el séptimo país, junto con Alemania, Austria, República Checa, Eslovaquia, Francia, Holanda y Japón, en que la recaudación de la seguridad social constituye la principal fuente de ingresos de las Administraciones Públicas.

En España se debe pagar un impuesto sobre la renta por la totalidad de los ingresos y rendimientos que se obtengan, independientemente del país del que procedan. El impuesto se aplica en forma progresiva, es decir, mientras más dinero se genere, más impuesto se pagará.

Si se trabaja como asalariado la empresa practicará una retención en el sueldo dependiendo del número de hijos y del sueldo total. Si se prestan servicios profesionales, también se practicará una retención sobre los ingresos.

⁵³ Página Web del Ministerio de Economía y Hacienda de España.
<http://www2.mineco.es/mineco/legislacionbasica>.

Si se es empresario o se trabaja por cuenta propia, se tendrá que presentar una declaración fiscal trimestral y realizar pagos fraccionados.

Aquellas personas cuyos ingresos superen una cantidad mínima están obligadas a liquidar su propia cuota tributaria y presentar una declaración fiscal al término de cada año.

Si a efectos fiscales una persona es residente en España deberá pagar impuestos por la totalidad de los bienes que posea en cualquier país, siempre que su patrimonio supere un importe mínimo. Este impuesto es sobre el patrimonio y también es de tipo progresivo.

Están sujetas a impuesto las donaciones que se realicen entre personas vivas y las herencias cuando fallece una persona. Este impuesto se recauda en beneficio de la comunidad autónoma en la que se vive.

Existe un tributo que grava los documentos jurídicos y mercantiles, y determinadas transacciones, tales como la adquisición de bienes inmuebles y la constitución de hipotecas. Asimismo, los municipios cobran diversos impuestos locales, tales como el impuesto sobre vehículos o el impuesto sobre bienes inmuebles.

El IVA en España es del 16%, pero hay un IVA reducido del 7% para agua, productos agrícolas, material sanitario, edificios para vivienda, transportes de viajero, entre otro. Además, hay otro IVA reducido del 4% para periódicos, revistas, medicamentos, leche, huevos, hortalizas, frutas y verduras.⁵⁴

Por su parte, Alemania tiene un sistema impositivo plagado de excepciones y disposiciones especiales.

⁵⁴ Ibidem

El Impuesto sobre la renta es el principal impuesto a pagar. El empleador descuenta del salario de los empleados el impuesto sobre la renta y lo ingresa en las arcas estatales. La excepción la constituyen las becas, que están libres de impuestos hasta un monto de 2.000 euros.⁵⁵

Si una persona reside más de medio año en Alemania, está sujeto a la obligación de tributar. En caso de que su estancia sea menor de seis meses, ha de pagar los impuestos en su país de origen. Los profesores universitarios y los investigadores que permanezcan dos años en Alemania, tienen la posibilidad de pagar los impuestos en su país de origen.

Para ello, la condición es que desempeñen una actividad exclusivamente docente. Alemania ha firmado con algunos países un convenio de doble imposición, en el que se determina en qué país hay que pagar los impuestos.

El monto de los impuestos depende de la situación de cada uno. Las personas solteras son las que más pagan. Si se está casado y además con hijos, el trato fiscal es algo más favorable. Al contrario que en otros países, en Alemania existe el impuesto eclesiástico: un 9.0 % del impuesto sobre la renta. Este impuesto no se aplica a los miembros de las iglesias ortodoxa y anglicana.

Al final de año, los contribuyentes tienen que presentar una declaración fiscal en la delegación de Hacienda de la localidad. Esta también se puede enviar desde el país de origen en caso de que el contribuyente haya regresado.

⁵⁵ Página Web del Bundes Finanz Ministerium. Gobierno Federal de Alemania.
<http://www.bundesfinanzministerium.de>

La declaración a Hacienda suele merecer la pena casi siempre, ya que en la mayoría de los casos se han pagado impuestos de más, con lo que el fisco realiza las devoluciones correspondientes.

Ahora pasaremos a hablar en términos generales de la Unión Europea, que con un peso de impuestos que consume casi el 45% del PIB y altas regulaciones, muchas de las 15 naciones de la UE original sufren desempleo de más de 10% y paralización económica. Y como muchos gobiernos tienen inmensos pasivos contingentes en sus programas de pensiones y de salud, las cosas pueden empeorar.⁵⁶

Como resultado de políticas que impiden el crecimiento económico, el desempleo se mantiene alto y el capital huye a países como EEUU y Suiza. Los países ex comunistas que acaban de ingresar a la UE también se han estado beneficiando de esos flujos de capital.

Luego de sufrir el comunismo por décadas, la mayoría de los países del este de Europa han reformado sus sistemas impositivos, convirtiéndose en naciones de bajos impuestos. Por ejemplo, Eslovaquia acaba de adoptar una tasa de impuesto sobre la renta de 19%, lo mismo que Polonia; Hungría tiene un impuesto de 16%; Lituania y Latvia de 15%.⁵⁷

Tasas impositivas bajas provienen de las duras lecciones aprendidas bajo el comunismo y ya representan una seria competencia a países como Francia e Italia, con tasas de 34% y 38% respectivamente, y hasta con Alemania, que recientemente bajó sus impuestos de 45% a 25%.

Será interesante observar si a estas naciones se les permitirá mantener sus políticas de libre mercado. La Unión Europea está en una encrucijada. Los

⁵⁶ Op cit, Página Web del Ministerio de Economía y Hacienda de España.

⁵⁷ Ibidem

burócratas de Bruselas que manejan la Unión pueden darles la bienvenida a estos países con impuestos bajos y recomendarle a la Vieja Europa que proceda a reformar sus sistemas impositivos.

La otra alternativa es ajustar a los países recién llegados para que aumenten sus impuestos, al asumir que diferentes tasas impositivas crean una competencia injusta. Para impedir que el dinero, las empresas y los puestos de trabajo se trasladen al este de Europa, evitando los altos impuestos, quieren armonizar las tasas.

En los años 80, Irlanda confrontó ese mismo dilema. Su inteligente decisión fue instrumentar una reforma impositiva basada en la economía de la oferta, la cual sigue teniendo éxito. Al reducir el impuesto a las empresas de 38% a 12,5% creó una década de crecimiento económico y el “pobre” de Europa se convirtió en un país muy rico, con el segundo nivel de vida más alto de Europa, después de Luxemburgo.

El modelo irlandés muestra cómo la disciplina fiscal y bajas tasas impositivas atraen al capital y a empresarios, en vez de espantarlos. Lamentablemente, no es probable que Alemania siga el ejemplo irlandés. El canciller Gerhard Schroeder les ha dicho claramente a sus vecinos del este que sus políticas de bajos impuestos son inadmisibles y no serán toleradas. Según el líder alemán se trata de competencia desleal porque transfiere puestos de trabajo de Alemania a países del este. Obviamente que en lugar de arreglar sus problemas el canciller alemán pretende imponer su sistema impositivo opresivo a los demás.

Schroeder lamenta la existencia del poder de veto de las naciones que imposibilitan por ahora la armonización de los impuestos. Por varios meses, Francia y Alemania han tratado de eliminar ese poder de veto de las naciones en asuntos relacionados a los impuestos.

El más reciente intento fue en la redacción de la Constitución de la UE, donde se introduce la votación por mayoría calificada, un sistema que da diferentes pesos a los votos, en reemplazo de la regla de unanimidad. Según la mayoría calificada, cada país ejerce un número de votos según su tamaño y población. Si eso se logra en cuestiones de impuestos querrá decir que los países miembros ya no podrán vetar que países grandes como Francia y Alemania les impongan su sistema impositivo a todos los demás.

Todo esto es muy raro. Por años, los economistas han mantenido que impuestos bajos y la simplificación de los sistemas impositivos son herramientas efectivas para promover el crecimiento e impedir la fuga de capitales. Además, las tasas impositivas bajas a menudo logran una mayor recaudación total, como ha sido demostrado en Irlanda y Europa del este.

En lugar de tratar de obligar a los demás países a adoptar sus malas políticas de impuestos, Schroeder debiera completar las reformas que comenzó en 2002, cuando bajó los impuestos a las empresas.

Muchos europeos se sienten frustrados, han estado económicamente atrasados con respecto a Estados Unidos por años y creían que se debía a la falta de integración. Entonces, crearon la Unión Europea, con una moneda común y el virtual intercambio libre de bienes, capital y mano de obra en todo el continente. Pero Europa sigue rezagada.

Un nuevo informe de la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos⁵⁸ muestra como el PIB por persona en EEUU en 2003 alcanzó 34.960 dólares, cantidad muy por encima de cualquier país europeo. El más productivo de los países europeos, Noruega, tiene un ingreso por persona de

⁵⁸ De Rugy, Veronique, “*Informe de la Oficina de Estadísticas Laborales de los estados Unidos de América*”, Enterprise Institute y Académica Asociada del Cato Institute. Artículo de la Agencia Interamericana de Prensa Económica (AIPE) Junio de 2004.

30.882 dólares. Los principales países europeos están más atrás: Reino Unido (26.039 dólares), Francia (25.578 dólares), Italia (24.894 dólares) y Alemania (24.813 dólares).

En otras palabras, los europeos producen hoy lo que estadounidenses producían hace 20 años y no están reduciendo esa brecha. Según el Banco de Pagos Internacionales, la brecha de productividad entre EEUU y Europa está más bien aumentando.

En el área del euro, la productividad de los trabajadores europeos era 86% de la de los estadounidenses en 1995 y en 2003 cayó a 84%. El resultado es que el nivel de vida es muy inferior en Europa.⁵⁹

Según un reciente estudio de la fundación sueca Timbro, la vivienda de la familia pobre promedio en EEUU tiene 25% más espacio que la europea. Si tomamos en cuenta a toda la población, la vivienda de la familia promedio en EEUU tiene 174 metros cuadrados y la europea 91 metros cuadrados. El europeo promedio vive al mismo nivel de los norteamericanos del estado más pobre, Mississippi.

Sin embargo los europeos disfrutan de más tiempo libre, el europeo típico tiene entre dos y tres veces las vacaciones pagadas de los estadounidenses y su horario de trabajo diario es más corto. Según Eurostat, el europeo típico trabaja poco más de cinco horas al día.

Una de las razones del corto horario de trabajo es que los europeos parecen enfermarse mucho más frecuentemente. Una investigación en Suecia determinó que el trabajador promedio estuvo enfermo por más de 30 días al año, lo cual pone en tela de juicio su sistema de salud socializado.

⁵⁹ Ibidem

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁶⁰, el trabajador promedio en EEUU trabajó durante 1,792 horas el año pasado, mientras que el trabajador francés lo hizo durante 1,453 horas y el alemán 1,446 horas. Hace 25 años no había una diferencia tan grande.

La OCDE mantiene que el nivel de vida más bajo se debe principalmente a la falta de ganas de trabajar del europeo, por lo que recomienda reformas en las leyes laborales y el FMI hace las mismas recomendaciones en un reciente informe.

Pero la OCDE ni el FMI explican por qué los europeos tienen tanto tiempo libre. El Banco de la Reserva Federal de Miniápolis nos da la respuesta: los muy altos impuestos europeos explican la diferencia entre lo que se trabaja allá y en EEUU. Cuando los impuestos europeos y norteamericanos eran similares, las horas trabajadas también lo eran. Pero en la medida que aumentamos las tasas impositivas, los trabajadores europeos respondieron trabajando menos.⁶¹

En consecuencia, rebajas de impuestos aumentarían la oferta de trabajo, la producción y el nivel de vida. Por ejemplo, si Francia redujera su carga impositiva de 60% del PIB a 40%, el ciudadano promedio podría consumir 19% a lo largo de su vida, lo cual hace una gran diferencia.

En resumen, los europeos no trabajan mucho porque no vale la pena hacerlo: el gobierno les quita demasiado. Y debido a que los beneficios sociales son muy altos, el costo de no trabajar es bajo. Sucede que cuando el trabajador compara lo que gana después de impuestos con lo que recibe por no hacer nada, la diferencia es tan pequeña que no amerita el esfuerzo.; tal y como lo describe la teoría económica marginalista.

⁶⁰ Idem

⁶¹ Idem

3.3.- Japón.

En Japón los impuestos son concebidos como el pago por los servicios y bienes públicos que el gobierno procura para sus habitantes, en este contexto el gobierno nacional y local, Prefectural y Municipal, proporciona servicios administrativos en forma directa, beneficiando así la vida de sus residentes. Los aranceles de tales servicios son costeados por los residentes a través del pago de impuestos.

Seguidamente analizaremos los tipos de impuestos en Japón y sus órganos controladores:

3.3.1.-Impuesto a la Renta (Shotoku-zei).⁶²

Es un impuesto nacional que se genera a través de los ingresos obtenidos durante un año, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año. El cálculo se hará sobre la renta total, la cual se obtiene de la renta bruta menos las deducciones.

A los trabajadores asalariados se les descuenta mensualmente de sus salarios y gratificaciones, luego al final del año la empresa se encarga de hacer las correcciones respectivas. El comprobante de pago de impuestos emitido por el empleador se deberá guardar con sumo cuidado ya que es solicitado en diversas ocasiones, pues el sistema tributario japonés es muy cuidadoso en las supervisiones.

Se deberá solicitar la devolución de este impuesto en los siguientes casos:

⁶² Página Web del Ministerio de Hacienda de Japón.
<http://www.mof.go.jp/english>

- Cuando el ingreso anual sea menor que el mínimo establecido.
- Cuando se ha quedado desempleado durante el año y debido a ello no se puede realizar el reajuste final.
- Cuando el gasto médico anual excede el valor establecido por el gobierno.
- Si se ha recibido un préstamo para compra de una casa.
- Cuando se ha tenido grandes pérdidas debido a desastres naturales, robos, etc.

“...Las personas que tengan un ingreso adicional al salario, deberán hacer la declaración definitiva del impuesto a la renta (Kakutei shinkoku) en la Oficina de Impuestos (Zeimusho) hasta el 15 de marzo del siguiente año.”⁶³

3.3.2.-Impuesto de Residencia Municipal • Impuesto de Residencia Prefectural.

Para facilitar a los contribuyentes el pago de dichos impuestos, ambos impuestos son recaudados por la municipalidad correspondiente.

Estos impuestos inciden sobre toda persona cuyo domicilio al 1 de enero del año en curso estaba localizado dentro del área municipal correspondiente. Dependen del ingreso del año anterior y se compone de una tasa proporcional al ingreso (shotoku-wari) y una tasa fija per-cápita (kinto-wari). Para aquellos que viven fuera del área municipal correspondiente al 1 de enero del año en curso, pero que son propietarios de algún negocio, oficina, vivienda o lote en el área municipal, serán objetos de pago de impuesto solamente el equivalente a la tasa fija per-cápita.

⁶³ Ibidem

En el caso de los asalariados, el impuesto será calculado por su municipalidad, descontado por el empleador del salario mensual y pagado a la oficina municipal donde tenga su residencia el día primero de enero.

“...Las personas que poseen ingresos además de su salario deberán efectuar el pago del impuesto conforme al aviso de cobranza emitido por la municipalidad. Generalmente el pago se divide en 4 cuotas con vencimientos en junio, agosto, octubre y enero del siguiente año. El cálculo del impuesto se hará en base al ingreso mensual reportado a la oficina municipal.”⁶⁴

Por último, un residente extranjero que desea salir de Japón, ya sea regresando a su país de origen definitivamente o permanecer fuera de Japón por más de un año deberá realizar uno de los siguientes trámites:

- Designar un apoderado y reportarlo a la oficina de impuestos que le corresponda.
- Hacer una declaración provisional del impuesto sobre la renta y pagar antes de su salida del país.

3.3.3.-Impuesto al Consumo (shohi-zei) • Impuesto al Consumo local (chiho shohi-zei).

El impuesto al consumo es un impuesto nacional del 4% y el impuesto al consumo local es un impuesto prefectural del 1%, ambos son impuestos indirectos que son gravados en casi todas las mercaderías y servicios.⁶⁵

⁶⁴ <http://www.mequieroir.com/vivir/japon/descrpcion.html>

⁶⁵ Ibidem.

El valor es cobrado junto al pago de la mercadería. Por ejemplo, cuando se compra un televisor en una tienda, se paga el precio incluyendo el impuesto al consumo de 5%. Así también, los precios de los boletos y pases de trenes y autobuses, los precios de los boletos de conciertos incluyen el impuesto al consumo.

Este impuesto no será cargado a servicios relacionados a la educación, asistencia social, salud, entre otros.

3.3.4.-Impuesto a los automóviles• Impuesto a los Vehículos de motor ligero.

“Si posee un automóvil al 1 de abril del año en curso, se le gravará el impuesto a los automóviles como impuesto prefectural, y si posee un vehículo de motor ligero, motocicleta o mini-motocicleta se le gravará el Impuesto a los Vehículos de motor ligero con un impuesto municipal. Estos impuestos deberán ser pagados hasta fines de mayo de cada año.”⁶⁶

Si adquiere o envía para chatarra un automóvil o vehículo de motor ligero deberá declararlo.

Las autoridades administrativas en cargadas del pago de los impuestos en el Japón son:

- Oficinas de Impuestos Prefecturales (5 oficinas en la ciudad de Osaka).
- Oficinas para cobro de impuesto sobre automóviles (2 oficinas en la ciudad de Osaka).
- 24 oficinas municipales distritales (kuyakusho).

⁶⁶ Op cit, Página Web del Ministerio de Hacienda de Japón.

Existen otros tipos de impuestos además de los arriba indicados, por ejemplo los impuestos nacionales sobre herencias y donaciones, los impuestos provinciales sobre adquisición de propiedades y los impuestos municipales sobre inmuebles.

Es necesario hacer notar que el impuesto general sobre el valor de la tierra, se suspendió a partir de octubre de 1999 y el impuesto especial sobre tenencia de la tierra, se suspendió a partir de 2003.⁶⁷

3.4.-La República de Chile.

El sistema impositivo chileno es muy parecido al mexicano, sólo que en los últimos años Chile ha impulsado varias reformas que buscan generar mayor competitividad en sus empresas, para que estas tengan mayor solidez a nivel nacional e internacional, a continuación veremos como se encuentra articulado el sistema impositivo chileno:

3.4.1.-Impuesto a las Ventas y Servicios (IVA).

El Impuesto a las Ventas y Servicios grava la venta de bienes y prestaciones de servicios que define la ley del ramo, efectuadas entre otras, por las empresas comerciales, industriales, mineras, y de servicios, con una tasa vigente a contar del 1 de enero de 1998 del 18%.

⁶⁷ Ibidem

A partir del 1 de Octubre de 2003 dicho tributo se aplica con una tasa del 19%, que a contar del 1 de enero del 2007 descenderá al 18%. Este impuesto se aplica sobre la base imponible de ventas y servicios que establece la ley respectiva. En la práctica tiene pocas exenciones, siendo la más relevante la que beneficia a las exportaciones.⁶⁸

El Impuesto a las Ventas y Servicios afecta al consumidor final, pero se genera en cada etapa de la comercialización del bien. El monto a pagar surge de la diferencia entre el débito fiscal, que es la suma de los impuestos recargados en las ventas y servicios efectuados en el período de un mes, y el crédito fiscal. El crédito fiscal equivale al impuesto recargado en las facturas de compra y de utilización de servicios, y en el caso de importaciones el tributo pagado por la importación de especies.

El Impuesto a las Ventas y Servicios es un impuesto interno que grava las ventas de bienes corporales muebles e inmuebles de propiedad de las empresas, contruidos totalmente por ella o que en parte hayan sido contruidos por un tercero para ella y también la prestación de servicios que se efectúen o utilicen en el país.

Afecta al Fisco, instituciones semi-fiscales, organismos de administración autónoma, municipalidades y a las empresas de todos ellos o en que tengan participación, aunque otras leyes los eximan de otros impuestos.

Si de la imputación al débito fiscal del crédito fiscal del período resulta un remanente, éste se acumulará al período tributario siguiente y así sucesivamente hasta su extinción, ello con un sistema de reajustabilidad hasta la época de su imputación efectiva.

⁶⁸ Página Web del Ministerio de Hacienda de la República de Chile.
<http://www.mhch.gov.cl>

Asimismo existe un mecanismo especial para la recuperación del remanente del crédito fiscal acumulado durante seis o más meses consecutivos cuando éste se origina en la adquisición de bienes del activo fijo.

Finalmente, a los exportadores exentos de IVA por las ventas que efectúen al exterior, la Ley les concede el derecho a recuperar el IVA causado en las adquisiciones con tal destino, sea a través del sistema ya descrito o bien solicitando su devolución al mes siguiente conforme a lo dispuesto por el D.S. N° 348, del año 1975, cuyo texto definitivo se aprobó por D.S. N° 79 del año 1991.⁶⁹

3.4.2.-Impuesto a los Productos Suntuarios.

La primera venta o importación habitual o no de artículos que la Ley considera suntuarios paga un impuesto adicional con una tasa de 15% sobre el valor en que se enajenen.

Entre estos suntuarios están los artículos de oro, platino y marfil; joyas y piedras preciosas; pieles finas; alfombras, tapices y cualquier otro artículo de similar naturaleza, calificados como finos por el Servicio de Impuestos Internos; vehículos casa-rodantes autopropulsados; conservas de caviar y sucedáneos; armas de aire o gas comprimido, sus accesorios y proyectiles, excepto los de caza submarina. Los artículos de pirotecnia, tales como fuegos artificiales, petardos y similares pagarán con tasa del 50%.⁷⁰

⁶⁹ Ibidem

⁷⁰ Idem

En el caso de los objetos de oro, platino y marfil; joyas y piedras preciosas; y pieles finas, quedan afectadas por la misma tasa del 15% por las ventas posteriores, aplicándose las normas generales del Impuesto al Valor Agregado.

3.4.3.-Impuesto a las Bebidas Alcohólicas, Analcohólicas y Productos Similares.

]”La venta o importación de bebidas alcohólicas, analcohólicas y productos similares paga un impuesto adicional, con la tasa que en cada caso se indica, que se aplica sobre la misma base imponible del Impuesto a las Ventas y Servicios.”⁷¹

Las siguientes son las tasas vigentes para este impuesto:

- a) Licores, piscos, whisky, aguardientes y destilados, incluyendo los vinos licorosos o aromatizados similares al vermouth, tasa del 27%.
- b) Vinos destinados al consumo, ya sean gasificados, espumosos o champaña, generosos o asoleados, chichas y sidras destinadas al consumo, cualquiera que sea su envase, cerveza y otras bebidas alcohólicas, cualquiera que sea su tipo, calidad o denominación, tasa del 15%.
- c) Las bebidas analcohólicas naturales o artificiales, jarabes, y en general cualquier otro producto que las sustituya o que sirva para prepara bebidas similares y las aguas minerales o termales que hayan sido adicionadas con colorante, sabor o edulcorante: tasa de 13%.

Este impuesto no se aplica a las ventas que efectúa el comerciante minorista al consumidor final, tampoco a las ventas de vino a granel realizadas por productores a otros vendedores sujetos de este impuesto.

⁷¹ <http://mequiroir.com/vivir/chile/descripcion.html>

Las exportaciones en su venta al exterior se encuentran exentas, sin perjuicio de la recuperación del tributo por el exportador.

3.4.4.-Impuesto Específico que se aplica en la Importación de Vehículos.

En el caso de los vehículos cuyo valor aduanero al año 2004 exceda los US \$ 15.834,65, se aplica una tasa de un 85% sobre el valor aduanero que exceda de este monto, esta cifra se actualiza anualmente de acuerdo con la variación experimentada por el Índice Oficial de Precios al por mayor de los Estados Unidos de América.⁷²

Están exentos de este impuesto los vehículos dedicados al transporte de pasajeros con más de quince asientos; camiones y camionetas con capacidad de carga superior a los 2.000 kilos, tractores, carretillas automóviles, vehículos casa-rodantes autopropulsados o para transporte fuera de carretera, coches celulares, ambulancias, coches mortuorios y blindados para el transporte.

3.4.5.-Impuesto a los Tabacos.

Los cigarros puros pagan un impuesto de 51% sobre su precio de venta al consumidor, incluido impuestos, los cigarrillos pagan un impuesto de 50,4% sobre su precio de venta al consumidor, por cada paquete, caja o envoltorio; Mientras que el tabaco elaborado, sea en hebras, tableta, pastas o cuerdas, granulados, picadura o pulverizado, paga 47,9%; además, estos artículos pagan una sobre tasa adicional de 10%.

⁷² Op cit, Página Web del Ministerio de Hacienda de la República de Chile.

3.4.6.-Impuestos a los Combustibles.

La Ley establece un gravamen a la primera venta o importación de gasolina automotriz y de petróleo diesel. Su base imponible está formada por la cantidad de combustible, expresada en metros cúbicos. La tasa del impuesto es de 1,5 UTM⁷³ por m³ para el petróleo diesel y de 6 UTM por m³ para la gasolina automotriz.

La Ley establece un sistema de recuperación en la declaración mensual de IVA, del impuesto al petróleo diesel soportado en su adquisición, cuando no ha sido destinado a vehículos motorizados que transiten por calles, caminos y vías públicas en general.

Por otra parte, la Ley No. 19.764, de 2001⁷⁴, permite a las empresas de transporte de carga que sean propietarias o arrendatarias con opción de compra de camiones de un peso bruto vehicular igual o superior a 3.860 kilogramos, recuperar en la forma que se establece en la misma Ley, un porcentaje de las sumas pagadas por dichos vehículos, por concepto del impuesto específico al petróleo diesel.

3.4.7.-Impuesto a los Actos Jurídicos (de Timbres y Estampillas).

El Impuesto de Timbres y Estampillas grava los documentos que dan cuenta de una operación de crédito en dinero y su base imponible está formada por el monto numérico del capital indicado en cada documento.

⁷³ La Unidad Tributaria Mensual (UTM) es una unidad económica que se utiliza para fines tributarios y se reajusta mensualmente de acuerdo al IPC(Índice de Precios al Consumidor). Su valor a enero del 2002 es de \$ 28.524.

⁷⁴ Ibidem

Existen tasas fijas y tasas variables. Los cheques girados en el país tienen una tasa fija de \$138 por cheque (a diciembre de 2004). Dicho monto también se aplica a los giros o pagos con motivo de una orden de pago y a otros giros, cargos o traspasos de fondos que autorice o efectúe el comitente de la cuenta corriente; Los protestos de cheques por falta de fondos, las actas de protesto de letras de cambio y pagarés a la orden tienen, una tasa de 1% sobre su monto, con un mínimo de \$ 2.299 (a diciembre de 2004) y un máximo de 1 UTM.

Las letras de cambio, pagarés, créditos simples o documentarios, entrega de facturas o cuentas en cobranza, descuento bancario de letras, prestamos y otras operaciones de crédito de dinero están afectos a una tasa de 0,134% por cada mes o fracción que media entre su fecha de emisión y vencimiento, con un máximo de 1,608% a contar del 1 de enero del 2002. Los instrumentos a la vista o sin plazo de vencimiento tienen una tasa de 0,67% sobre su monto a contar del 1 de enero del 2002.

3.4.8.-Impuestos al Comercio Exterior.

Los Impuestos al Comercio Exterior son fundamentalmente los derechos específicos y/o *ad valorem* que se establecen en el Arancel Aduanero y gravan actualmente con una tasa única de 8% a la importación de todas las mercaderías procedentes del extranjero. Dicha tasa disminuyó gradualmente y se fijó en un 6% a contar del 1 de enero del año 2003, conforme al artículo 1 de la Ley 19.589 de 1998.⁷⁵

Los derechos específicos, se expresan en dólares y se aplican a algunos productos importados que también se producen en el país, con el objeto de corregir distorsiones de precios.

⁷⁵ Idem

El valor aduanero se determina a partir del precio de transacción; incluye todos los gastos originados en el traslado de las mercaderías hasta su lugar de entrada al territorio nacional, tales como carga y descarga, transporte, comisiones, seguros, corretajes, intereses y embalajes.

“Es importante señalar que debido a los convenios comerciales que ha suscrito Chile con otras naciones, algunos productos se ven afectados con tasas arancelarias menores al 8%. De hecho, de acuerdo con lo publicado por el Servicio Nacional de Aduanas el arancel promedio fue de un 6,33%.”⁷⁶

3.4.9.-Otros impuestos.

Impuesto a la Renta de Primera Categoría (Artículo 20 Ley de Impuesto a la Renta):

El Impuesto de Primera Categoría grava las rentas provenientes del capital obtenido, entre otras, por las empresas comerciales, industriales, mineras, con una tasa vigente durante el año comercial 2001 del 15%.

Por los años comerciales 2002 y 2003 dicho tributo se aplicó con tasa 16% y 16,5%, respectivamente.

A contar del 1 de enero del año 2004 la citada alícuota queda en forma permanente en un 17%. Este impuesto se aplica sobre la base de las utilidades percibidas o devengadas en el caso de empresas que declaren su renta efectiva determinada mediante contabilidad completa.

La excepción la constituyen los contribuyentes de los sectores agrícola, minero y transporte, que pueden tributar a base de la renta presunta, cuando cumplan con los requisitos que exige la Ley de la Renta.

⁷⁶ Op cit, www.mequiroir.com/vivir/chile/descripcion.html

Las empresas del Estado deben pagar adicionalmente al Impuesto de Primera Categoría, un impuesto especial del 40% sobre las utilidades generadas.

Como la tributación en definitiva está radicada en los propietarios, socios o accionistas de las empresas, el impuesto de Primera Categoría que pagan estas últimas, constituye un crédito en contra de los impuestos Global Complementario o Adicional que afecta a las personas antes indicadas.

Impuesto Único de Segunda Categoría (Artículo 42 No. 1, Ley de la Renta):

Grava las rentas del trabajo dependiente, como son sueldos, pensiones y rentas accesorias complementarias a las anteriores. Es un tributo que se aplica con una escala de tasas progresivas, declarándose y pagándose mensualmente sobre las rentas percibidas provenientes de una actividad laboral ejercida en forma dependiente, y a partir de un monto que exceda, a contar del 1 de enero del 2002, de 13,5 UTM.

El citado tributo debe ser retenido y enterado en arcas fiscales por el respectivo empleador, habilitado o pagador de la renta.

En el caso que un trabajador tenga más de un empleador, para los efectos de mantener la progresividad del impuesto, deben sumarse todas las rentas obtenidas e incluirlas en el tramo de tasas de impuesto que corresponda, y proceder a re-liquidar anualmente dicho tributo en el mes de abril del año siguiente.

Si además se perciben otras rentas distintas a las señaladas, se deben consolidar tales ingresos en forma anual y pagar el Impuesto Global Complementario. En este caso, el Impuesto Único de Segunda Categoría pagado mensualmente sobre los sueldos, pensiones y demás rentas

accesorias o complementarias, se da de crédito en contra del Impuesto Global Complementario.

Impuesto Global Complementario (Artículo 52 Ley de la Renta):

El Impuesto Global Complementario es un impuesto personal, global, progresivo y complementario que se determina y paga una vez al año por las personas naturales con domicilio o residencia en Chile sobre las rentas imponibles determinadas conforme a las normas de la primera y segunda categoría.

Afecta a los contribuyentes cuya renta neta global exceda, a contar del 1 de enero del 2002, de 13,5 UTA. Su tasa aumenta progresivamente a medida que la base imponible aumenta. Se aplica, cobra y paga anualmente.

Las tasas del Impuesto Único de Segunda Categoría y del Impuesto Global Complementario son equivalentes para iguales niveles de ingreso y se aplican sobre una escala progresiva que tiene actualmente ocho tramos. En el primer caso, se aplica en forma mensual y en el segundo, en forma anual.

Su tasa marginal máxima fue del 45% hasta el año 2001, la cual disminuyó a 43% a contar del 1 de enero del 2002, para llegar al 40% a contar del año 2003. Sin embargo, la ley contempla algunos mecanismos que incentivan el ahorro de las personas y al hacer uso de ellos les permite disminuir el monto del impuesto que deben pagar.

Las escalas de tasas actualmente vigentes del Impuesto Único de Segunda Categoría y Global Complementario, se encuentran especificadas en los cuadros 1 y 2.

CUADRO 1: Escala de tasas del Impuesto Único de Segunda Categoría:

VIGENCIA (1)	N° DE TRAMOS (2)	FACTOR (3)	CANTIDAD A REBAJAR (4)
	RIGE A CONTAR DEL 01.01.2003	1	0,0 UTM a 13,5 UTM
Exento	-.-	2	13,5 " a 30 "
0,05	0,675 UTM	3	30 " a 50 "
0,1	2,175 "	4	50 " a 70 "
0,15	4,675 "	5	70 " a 90 "
0,25	11,675 "	6	90 " a 120"
0,32	17,975 "	7	120 " a 150"
0,37	23,975 "	8	150 " y MAS
0,4	28,475 "		

NOTA: Para convertir la tabla a pesos (\$) basta con multiplicar los valores anotados en las columnas (3) y (4) por el valor de la UTM del mes respectivo.

CUADRO 2: Escala de tasas de Impuesto Global Complementario:

VIGENCIA (1)	N° DE TRAMOS(2)	RENTA IMPONIBLE ANUAL DESDE HASTA (3)	FACTOR (4)	CANTIDAD A REBAJAR (5)
RIGE POR EL AÑO 2004	1	0,0 UTA a 13,5 UTA	Exento	-.-
	2	13 " a 30 "	0,05	0,675 UTA
	3	30 " a 50 "	0,1	2,175 "
	4	50 " a 70 "	0,15	4,675 "
	5	70 " a 90 "	0,25	11,675 "
	6	90 " a 120 "	0,32	17,975 "
	7	120 "a 150 "	0,37	23,975 "
	8	150 " y MAS	0,4	28,475 "

NOTA: Para convertir la tabla a pesos (\$) basta con multiplicar los valores anotados en las columnas (3) y (5) por el valor de la UTA del mes respectivo.

Impuesto Adicional (Artículo 58, 60 inc. 1° y 61 Ley de Impuesto a la Renta):

El Impuesto Adicional afecta a las personas naturales o jurídicas que no tienen residencia ni domicilio en Chile. Se aplica con una tasa general de 35% y opera en general sobre la base de retiros y distribuciones o remesas de rentas al exterior, que sean de fuente chilena.

Este impuesto se devenga en el año en que las rentas imponibles se retiran o distribuyen por la empresa. Los contribuyentes afectos a este impuesto tienen derecho a un crédito equivalente al Impuesto de Primera Categoría pagado por las empresas sobre las rentas que retiran o distribuyen.

Finalizando este apartado, podemos decir que en un aproximado, la forma del sistema impositivo chileno es la forma deseable que debería tener el sistema mexicano, aunque en el caso de nuestro país es necesario que la reforma camine en varios sentidos, no sólo en la generación o adecuación de las tasas.

La breve revisión de los sistemas impositivos de diferentes países en el mundo, permite tener una visión más amplia de lo que es la imposición en la realidad de cada país, gracias a ello comprendemos ahora como las diferentes teorías se van insertando y ajustando en las diversas realidades impositivas.

Con este preámbulo entramos ahora a conocer y analizar el problema de la imposición en México, buscando que con el conocimiento teórico y práctico logrado hasta aquí comprendamos la problemática que se da en México y podamos proponer soluciones o mejoras que puedan impulsar, desde la política fiscal, el desarrollo del país.

CAPÍTULO IV

MÉXICO, LOS IMPUESTOS Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA.

Este capítulo aborda algunos aspectos importantes de la imposición en México, realiza una breve reseña histórica de los impuestos y su aplicación desde 1810 hasta nuestros días, posteriormente describe cómo está organizado el sistema impositivo actual y busca definir sobre quiénes pesa la mayor parte de la carga fiscal.

4.1.- Antecedentes históricos de los ingresos públicos en México.

A partir de 1810, Hidalgo, Morelos y los caudillos de la independencia lucharon contra la esclavitud y por la abolición de alcabalas, gabelas y peajes. Esa fue su bandera.

Después vinieron la independencia y la lucha por el poder en sin número de cuartelazos. Esto impidió consolidar un sistema fiscal serio, y fatalmente trajo consigo una tendencia del mexicano a no pagar contribuciones. Lo ruinoso de este vicio caería sobre el propio mexicano durante largos periodos de crisis.

Con el arribo al poder de Antonio López de Santa Anna se decreta una contribución de un real por cada puerta y cuatro centavos por cada ventana de las casas, e inventa un impuesto de dos pesos mensuales por cada caballo robusto y un peso por cada caballo flaco, así como también un peso al mes por cada perro, fuera cual fuese su estado.

Después de Santa Anna vino el imperio de Maximiliano. El monarca hizo traer colaboradores europeos que aún cuando no conocían el país eran tan imaginativos para inventar impuestos como Santa Anna.

Con Benito Juárez triunfó la república y la situación empezó a cambiar, pero la mentalidad de los mexicanos padecía ya, por atavismo, un fuerte rechazo a los impuestos. Ni el presidente Juárez ni su sucesor Lerdo de Tejada pudieron hacer mucho en materia fiscal por ese motivo.

Apenas iban las cosas mejorando cuando ocurrió la revolución de Tuxtepec con Porfirio Díaz levantado en armas. Los planes hacendarios se desvanecieron y comenzó la dictadura: don Porfirio duplicó el impuesto del timbre postal, gravó las medicinas y cien artículos más, de hecho llegó a cobrar impuestos por adelantado.

En 1887 Porfirio Díaz⁷⁷ pide prestados 10.5 millones de libras esterlinas al gobierno inglés. La deuda externa sube a 52 millones de pesos. Se pagan muchos intereses. Ocho años después la "evolución económica" tan mencionada por el gobernante se manifiesta así: 193 millones de deuda externa; nuevo aumento del impuesto al timbre; otro préstamo de 40 millones de dólares y emisión de 23 millones de pesos.

Esto continuó así hasta que el descontento llegó a su máximo y en 1910 con la Revolución Mexicana se puso fin al Porfiriato. Los gobiernos siguientes tuvieron tantos problemas que no pudieron prestar mayor atención a los fiscales.

⁷⁷ Krause, Enrique, "Porfirio Díaz", en Biografía del poder, ed. Clío, México 1987. P. 43.

Cuartelazo de por medio, Victoriano Huerta se hace del poder en 1913. Adiciona los derechos de importación y grava fuertemente a licores, vino, cervezas, alcoholes, tabaco y petróleo. Se gasta 36 millones de pesos en hacer la guerra y contrata un empréstito: 16 millones de libras esterlinas.

Huerta disuelve la cámara de diputados; se agrava la crisis; cierra las instituciones de crédito durante tres meses para que no tengan que pagar; recarga otros impuestos y emite nuevos bonos en el interior por 50 millones de pesos al 6% de su valor nominal.

“...La revolución constitucionalista echó a Huerta del poder, la división de los caudillos revolucionarios y la emisión de los billetes llamados "bilimbiques": de Carranza: 25 millones; del gobierno provisional de México: 42 millones; del de Veracruz: 599 millones; de papel de Monclova: 5 millones. Y hay billetes de Villa, de Obregón, de González, de Arrieta, de Diéguez, de Caballero y de Munguía.”⁷⁸

Obviamente los mexicanos dejan de pagar impuestos por defenderse de las balas, “... Allá por 1917 la tesorería recauda 75 millones de oro y 236 en papel, pero tiene gasto por 96 millones en oro y 855 en papel. Se gravan con 40% las bebidas alcohólicas, con 16% la cerveza, con 40% lo importado;”⁷⁹ se duplica el impuesto al tabaco y se gravan teléfonos, anuncios y luz.

Transcurrieron muchos años para que se estabilizara la situación y para que los gobiernos modificaran las leyes fiscales para disponer de recursos, construir obras y prestar servicios a la colectividad, procurando así una mejor distribución de la riqueza.

⁷⁸ Ibidem, P. 96.

⁷⁹ Krause, Enrique, “Venustiano Carranza”, en Biografía del poder, ed. Clío, México, 1987. P. 21.

Lo que en un tiempo se llamó impuesto y hasta carga fiscal, es ahora para los mexicanos una contribución, o sea una enaltecedora colaboración humana (quienes más tienen contribuyen con más, y los que tienen poco lo hacen dentro de sus posibilidades), para que México cuente con escuelas, hospitales, higiene, comida, habitación, caminos y progreso económico en general.

Desde el decenio de los cincuenta hasta a mediados de los setenta la recaudación impositiva con respecto al PIB aumentó 4%.⁸⁰ En un cuarto de siglo la captación tributaria creció con lentitud y registró una elasticidad prácticamente unitaria respecto al nivel y el ritmo de crecimiento que exige el desarrollo económico. Esto es, el sistema tributario mostró una falta de progresividad, y la captación de recursos no permitió financiar los gastos del gobierno federal, lo que amplió la brecha inflacionaria y el endeudamiento del sector público.

Los cambios estructurales de 1977 a 1982 propiciaron que la carga fiscal se elevara de 11.8 a 15 por ciento, gracias a la expansión de la economía y a una política económica que osciló entre objetivos desarrollistas estabilizadores.

En el lapso 1983-1988 la carga tributaria se estancó, al fluctuar de 15 a 16 por ciento debido a la profunda crisis económica.

Si bien la política tributaria se constituyó en un instrumento básico de la política de ingresos, al incrementar la recaudación, mejorar la equidad del sistema tributario, simplificar los procedimientos fiscales y promover la

⁸⁰ Enríquez; Roberto. "Evidencia econométrica sobre el desenvolvimiento del ingreso y la carga tributaria en México (1950-1972)", *Comercio Exterior*, vol. 24, núm. 11, México, noviembre de 1974, pp.1159-1165.

desconcentración de la actividad económica, mantuvo la inercia de una estructura legal que protegió a las empresas y a los ingresos de capital de las personas físicas, deteriorándose la base gravable y efecto de las tasas progresivas.

Incluso bajo los efectos de la crisis de la deuda de los ochenta, el sistema tributario mostró ciertos avances, productos de la reforma impositiva iniciada en 1978, la cual incidió en la mayor parte de los principales gravámenes. Por ejemplo, la tasa impositiva para las empresas se fijó en 42% y la tasa marginal más elevada para el ingreso personal en 55%; en todo caso, se había dotado de mayor progresividad al impuesto personal sobre la renta.

El impuesto al valor agregado (IVA) reemplazó al impuesto sobre ingresos mercantiles en parte para que la recaudación fiscal no fuera afectada por la inflación, pues los impuestos sobre el consumo habían pasado a gravar el valor.⁸¹

La reforma tributaria a partir de 1987 se centró en la modificación del impuesto corporativo; la base de éste se racionalizó mediante la completa indización inflacionaria, con lo que su sistema de tasa múltiple de 5 a 42% se sustituyó por una uniforme de 35%. Asimismo, la aplicable a las ganancias de capital se simplificó y se automatizó el ajuste inflacionario de la depreciación y de las variaciones de inventarios, mientras que las tasas correspondientes al IVA oscilaron entre 0 y 20%, aplicándose la primera a alimentos básicos, excepto en las regiones fronterizas con Estados Unidos, donde se estableció que fuera del 6%.

⁸¹ OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE: México*, París, 1992, pp.92-145; Banco de México, Informe Anual 1996, y Presidencia de la Republica, *Criterios Generales de Política Económica*, México, varios años.

Siguiendo un estudio de Carlos Valero y Nicolás Mandujano⁸², nos damos cuenta que la reforma también eliminó el sistema de créditos fiscales que favorecía a un pequeño grupo de grandes empresas. Para evitar problemas de liquidez a las empresas afectadas, el nuevo sistema fiscal se extendió gradualmente a un periodo de 5 años, durante el cual los impuestos sobre la renta de las empresas se pagaron parcialmente con base en el antiguo sistema impositivo.

Según este estudio, para ampliar la base gravable se suprimió la exención a los sectores agrícolas y de transporte y se les incorporó al régimen general del impuesto sobre las empresas. La valoración de éste se hizo conforme a un sistema simplificado con base en el flujo de efectivo, manteniéndose vigentes ciertas exenciones limitadas a favor de ejidos, de algunas asociaciones agrícolas, de agricultores individuales y de pequeños comerciantes con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos.

Otra disposición importante fue la creación en 1989 del impuesto al activo de las empresas, complementario del impuesto sobre la renta (ISR), consistente en gravar con un monto mínimo de 2% los activos de las empresas de los contribuyentes que habían venido presentando declaraciones sin pago del ISR.⁸³

A partir de 1988 el número de rangos del ISR de las personas se redujo de 12 a 8 y 6 en 1989 y 1990; la tasa máxima se redujo a 35% y con ello se igualaron las tasas marginales del impuesto sobre la renta de las empresas y de las personas, reduciéndose por ende, el alcance del arbitraje impositivo.

⁸² Valero Flores, Carlos y Nicolás Mandujano Ramos, "El Sistema Tributario y la Reforma Fiscal, 1988 1996", en *Comercio Exterior*, BANCOMEXT, México, junio de 1998, p.472.

⁸³ Página Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.
<http://www.shcp.gob.mx/resañahistorica/impuestos.html>

En 1991 la tasa general del IVA se redujo de 15 a 10% como parte de la política antiinflacionaria del gobierno; la tasa especial en las zonas fronterizas se sustituyó por la general y a los alimentos se les fijo la tasa cero.

Asimismo, la recaudación de este impuesto mejoró al transferirse su administración a los estados. De 1991 a 1992, revela el estudio de Valero y Mandujano, se redujeron los impuestos sobre el consumo de mercancías individualizadas tras haber aumentado anteriormente en el marco de la restricción fiscal, eliminándose los gravámenes al consumo de refrescos, azúcar, seguros y llamadas telefónicas, así como los derechos de minería y sobre bebidas alcohólicas y tabaco, los cuales se incluyeron en la base del IVA, los aranceles a las importaciones se redujeron a un rango de 10 a 20%.

A pesar del cambio estructural en las finanzas públicas la tasa media anual de crecimiento de los ingresos del gobierno federal fue ligeramente menor que la del PIB. Lo mas contrastante fue la evolución relativa de los ingresos tributarios y no tributarios a través del tiempo, por ejemplo, mientras que en 1988 los primeros presentaron 70% de los ingresos totales en 1996 su participación cayó a 57%.

Recapitulando, el cuadro 3 presenta un breve resumen e todos los cambios que se fueron dando en la estructura fiscal federal del país, desde 1925 hasta 1990.

CUADRO 3: Estructura Fiscal 1925-1990⁸⁴

Ingresos de cada impuesto / ingresos fiscales totales del gobierno federal en el período de referencia.

IMPUESTO	1925-1940	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990
Recursos Naturales	7.61%	4.72%	2.59%	2.58%	1.97%	2.85%
A la industria	26.22%	14.06%				
A la producción			16.85%	18.56%	17.66%	16.11%
Al comercio exterior	35.94%	27.22%	30.30%	18.47%	15.42%	23.85%
Sobre la Renta	12.05%	21.04%	35.81%	42.24%	43.03%	33.76%
A la nómina				1.93%	0.98%	0.77%
Estampilla	9.73%	1.15%	2.06%	0.16%		
Al comercio	2.11%	9.67%	9.60%			
Sobre ing. Mercantiles				13.33%	18.66%	
Al valor agregado						21.65%
A la lotería			1.20%	0.11%	0.36%	
A la inmigración			0.27%	0.27%	0.06%	
Otros	6.34%	22.14%	1.31%	2.35%	1.86%	1.01%

FUENTE: III Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidencia de la República, México, 1997.

⁸⁴ III Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidencia de la República, México, 1997.

Continuando con la reseña histórica podemos decir que desde 1989 y hasta 1994 el gobierno realizó la privatización de la mayoría de las empresas propiedad del Estado, empezando por la banca estatizada; en materia de combate a la evasión fiscal, se combatió al contribuyente omiso, procediendo a la consignación de varios miles de ellos.

Por otro lado, siguiendo el ejemplo de la política tributaria estadounidense, se aplicó una sensible reducción de la tasa de los rendimientos de las personas morales. Hubo déficit en la recaudación tributaria, sin embargo existió superávit financiero gracias a la venta de las empresas de participación estatal; se disminuyó en términos reales la participación de los estados y municipios en la recaudación tributaria.

“Durante el periodo 1995-2000 uno de los aspectos más importantes fue el aumento de la tasa general del impuesto al valor agregado (IVA) de 10 a 15% en 1995, esto para compensar la caída en la captación de recursos por los problemas de evasión fiscal e informalidad económica que se vive en el país, tratando de que los recursos recaudados no cayeran drásticamente.”⁸⁵

En el año 2001, después del triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales, el Gobierno Federal pretendió impulsar una reforma integral en materia fiscal, llamada La Nueva Hacienda Pública Redistributiva, dicha propuesta, a grandes rasgos, contenía los siguientes puntos:

- Una gran simplificación en la tramitología fiscal, eliminándose gran cantidad de formatos fiscales, como son algunas declaraciones informativas y avisos.

⁸⁵ Op cit, Página Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

- Aplicación de una sola tarifa de impuesto para las personas físicas; eliminándose la gran cantidad de tarifas y tablas que hoy se aplican para determinar el I.S.R. de las personas físicas.
- En materia de coordinación fiscal, aplicar las potestades legales de cada orden de gobierno, buscando apoyar a estados y municipios en sus niveles de recaudación.
- Desaparece el crédito al salario como una obligación de pago que hacen los patrones a sus trabajadores. El nuevo esquema contempla que el Gobierno Federal depositará en la cuenta individual (AFORES) del trabajador, el crédito al salario que corresponda.
- En materia del Impuesto al Valor Agregado, se propone un mecanismo de “cobrado-pagado”, es decir, que el I.V.A. se cause cuando se cobren la enajenación de bienes o la prestación de servicios; y se acreditará cuando efectivamente se haga la erogación respectiva.
- Se crea un nuevo régimen para personas físicas, con ingresos anuales menores a 4 millones de pesos, consistente en un mecanismo denominado “flujo de efectivo” o nuevo régimen, y va dirigido a las personas físicas, pequeños empresarios y sobre todo al campo y al transporte.
- En materia de deducciones para efectos del I.S.R., se propone el mecanismo de la deducción inmediata de las inversiones, dándole prioridad a las zonas marginadas del país.
- En materia del I.S.R., se propone eliminar el 5% sobre dividendos.
- En materia de los cálculos de ganancia o pérdida inflacionaria, para efectos del I.S.R., se hace una simplificación muy considerable.
- La tasa máxima del I.S.R. para personas físicas, será del 32%
- En materia del I.S.R., se fusiona la actividad empresarial con el régimen de honorarios.

- En materia del I.V.A., se ratifica una vez más que el Ejecutivo Federal propondrá al Congreso, homologar la tasa del 15% (incluyendo alimentos y medicinas).
- No se hará gravamen alguno para las operaciones bursátiles o para las herencias y legados.
- Las empresas pagarán el I.S.R. en materia de actividad empresarial a una tasa máxima del 32%.

Algunos de estos puntos fueron aprobados por el congreso y se encuentran vigentes en la Ley de ingresos de la federación, pero otros puntos quedaron pendientes, entre ellos todo lo referente a la redistribución de atribuciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno; Federal, Local y Municipal.

Lo mas relevante en la discusión nacional en materia fiscal el último año ha sido la Convención Nacional Hacendaria, que fue convocada por el gobierno federal y que la conforman representantes del gobierno federal, estatal y municipal, buscando definir una nueva visión de federalismo mexicano, las responsabilidades de gasto, así como las atribuciones y facultades impositivas que corresponden a cada una de las partes.

Los objetivos de esta reunión son "...elaborar un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas, generar un proceso y programa de reformas con visión de mediano y largo plazo, lograr un nuevo federalismo hacendario integral, definir puntualmente las responsabilidades de gasto, revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones, simplificar la legislación y efectividad de la administración, programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario

federal, lograr la transparencia y armonización de la información hacendaria, generar mecanismos de rendición de cuentas, supervisión y control social ciudadano, revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, lograr los cambios necesarios en la legislación secundaria, continuar el proceso de simplificación administrativa de los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.”⁸⁶

El 17 de agosto de 2004 se entregó en declaratoria a la nación, los acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria en donde se plasman tanto los diagnósticos como las recomendaciones sobre los 7 puntos que se abordaron en dicha convención: Gasto público, ingresos, deuda pública, patrimonio público, modernización y simplificación de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamentales, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Dejaremos ahora la parte histórica de la imposición en México para analizar la situación actual en materia impositiva, haremos énfasis en los impuestos sobre la renta y al valor agregado, por ser éstos los más importantes en relación a su recaudación como porcentaje del PIB nacional en los últimos años.

⁸⁶ Ibidem, www.shcp.gob.mx/conversionnacionalhacendaria.html

4.2.- México y su política tributaria actual.

Recordemos la idea de que conocer la forma de obtener ingresos por parte de un gobierno nos dice mucho sobre la relación entre éste y la sociedad, pues ilustra qué sectores sociales y bajo qué condiciones lo financian mayoritariamente.

La principal fuente de ingresos del gobierno mexicano son los impuestos. A continuación describiremos lo que son y cómo funcionan en la actualidad en nuestro país.

La estructura de tasas impositivas en México muestra el monto recaudado por cada tipo de impuestos. Entre 1994 y 2004, tres impuestos absorben cerca del 92% de la recaudación tributaria total: el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre la producción y servicios.

Es importante destacar que la recaudación que realiza el gobierno no es estable a través del tiempo en cada uno de sus componentes, la sensibilidad del monto recaudado por el ISR y el IEPS es muy alta a variaciones en el nivel de ingreso nacional.

Así, en años de expansión económica, estos dos impuestos aumentan significativamente su recaudación. Por su parte, el IVA parece ser una fuente más estable de ingresos para el sector público en ese periodo.

Esto se debe, sin embargo, a que en 1994, dicha tasa subió del 10 al 15 por ciento. Para 1999, se obtiene aproximadamente el mismo porcentaje del PIB en IVA que en 1994, cuando la tasa era del 10 por ciento, como se muestra en el gráfico 1.

GRÁFICO 1

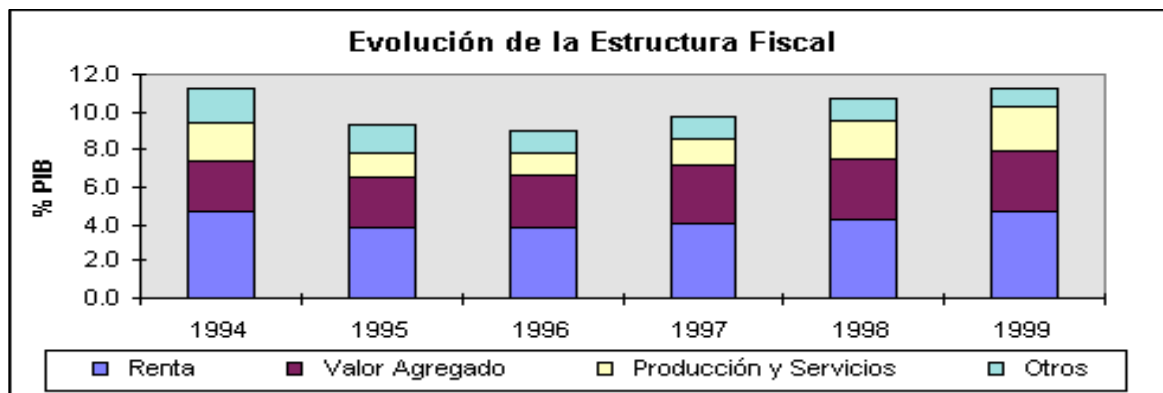


Gráfico 1: La evolución de la Estructura Fiscal 1994-1999.

Esta estructura contrasta con la experiencia de otros países. Para 1997, la estructura impositiva de países desarrollados descansa en buena medida sobre impuestos al ingreso, mientras para países en desarrollo los impuestos al consumo fueron más importantes en términos relativos.

“...la comparación de México con otros países arroja que nuestros ingresos fiscales son muy reducidos, ya que obtiene el 17.5% del PIB por total de sus ingresos nacionales, en tanto que otros países como Brasil obtienen el 21.37%; Alemania el 26.96%; Estados Unidos el 28.96%; Suiza el 32.08%; Bélgica el 33.42%; Austria el 33.47%; Australia el 37.30% y Canadá el 39.07%; y tal situación se acentúa si se consideran las contribuciones de Seguridad Social.”⁸⁷

⁸⁷ Presidencia de la República, “Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”, Documento de trabajo, México, 2004, p. 35.

Debe aclararse que esto no significa que los impuestos al consumo no sean importantes para los países desarrollados; por el contrario, son muy importantes como fuente de ingresos y la tendencia actual de reformas fiscales apunta hacia el fortalecimiento de esta fuente de recursos, por encima del impuesto sobre la renta. Pero actualmente, como se aprecia en el gráfico 2, su participación en el total de los impuestos es menor con respecto a los impuestos sobre el ingreso.

GRÁFICO 2

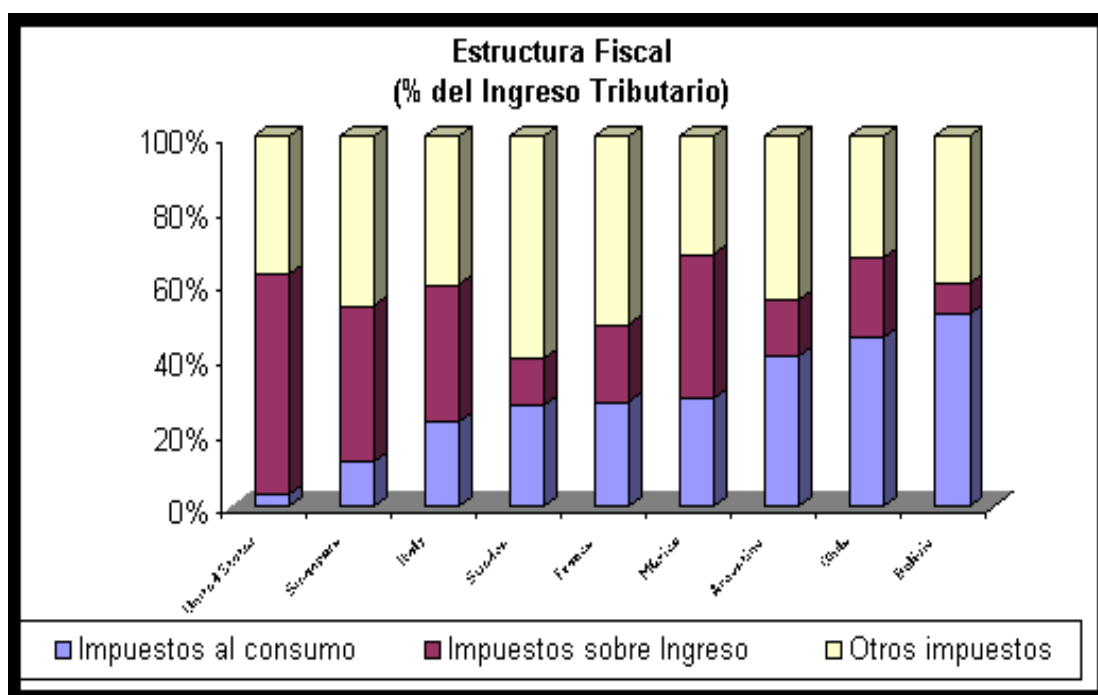


Gráfico 2: La Estructura fiscal en varios países del mundo según tipo de impuesto, 2003.

Es importante observar también las tasas impositivas en los diversos países. Como se aprecia en el gráfico 2, México presenta una tasa de ISR inferior a las de los Estados Unidos y Singapur. Podría argumentarse que la baja recaudación en México, obedece a que presenta tasas menores. Sin embargo, nuestra tasa de ISR empresarial es muy similar a la de Estados Unidos, país que nos dobla en recaudación como porcentaje del PIB.

Ello sugiere, entre otras cosas, que la evasión en México es alta, en parte por mala administración y en parte por el sistema que es complejo; y que hay demasiados tratamientos especiales en distintos sectores, como es el caso del Impuesto al Valor Agregado.

Además de los factores económicos que inciden en la fragilidad del sistema tributario mexicano ésta también obedece a la concentración del ingreso y a la naturaleza del régimen político construido después de la Revolución Mexicana, caracterizado por privilegios, baja legitimidad de la autoridad, ausencia de administración profesionalizada y estable, y centralización del ingreso y del gasto, lo que debilitó la capacidad nacional de recaudar.

Al mismo tiempo, existe una relación directa entre el PIB per cápita y la recaudación como porcentaje del PIB. Esto es, que para aumentar la recaudación es necesario también elevar el PIB per cápita de México, por lo que es necesario distribuir mejor las oportunidades de ingreso.

En general la transición hacia un régimen democrático puede alterar las condiciones de carácter estructural que impiden una mayor recaudación. Sin embargo, en el caso de México la forma como se está llevando a cabo este proceso, no garantiza que se aumente la capacidad tributaria del gobierno mexicano en el corto plazo.

En México, el sistema de impuestos es muy sofisticado y ha sido continuamente modificado. Si bien la mayor parte de las reglas impositivas están diseñadas para no interferir en la asignación de los factores, existen diversos estudios que sugieren que nuestro sistema continúa afectando su distribución. Veamos aquí brevemente los casos del IVA y el ISR.

En el caso del impuesto al consumo, existe la tasa cero y exenciones para una gran variedad de bienes y servicios: animales y vegetales no industrializados, medicinas, alimentos, agua, hielo, algunos insumos agrícolas y hasta los lingotes de oro.

Este tratamiento preferencial también se aplica a ciertos servicios vinculados a la agricultura, y como en casi todos los países, a las exportaciones. Adicionalmente, está exenta la venta de varios bienes, de los que se pueden mencionar los terrenos, libros, periódicos, acciones de empresas, casas habitación (incluida su renta), colegiaturas de las escuelas, así como los servicios prestados a partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio e industria, y también servicios médicos y derechos de autor.

La lista de excepciones es larga. En la frontera norte, por ejemplo, y debido al intenso intercambio con las ciudades del sur de los Estados Unidos, la tasa del IVA es del 10 por ciento, mientras que es del 15 por ciento en el resto país. Inexplicablemente esta tasa preferencial se aplica a la frontera sur, y a los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

Además de esas excepciones para los que pagan el IVA, hay un factor adicional que explica la baja recaudación del impuesto: su evasión. Sin contar a la economía informal, de la que hablaremos más adelante, la ley complica la elaboración y presentación de facturas o comprobantes. Al mismo tiempo, las posibilidades de deducción del impuesto, por el lado del ISR, son muy restringidas, por lo que la solicitud de esas facturas es generalmente inútil para el consumidor final.

Al contrario, al comprador del bien o del servicio puede convenirle la compra sin factura, si se traduce en una reducción del valor del mismo. Por su parte, el vendedor puede beneficiarse al no dar factura porque se ahorra el IVA que tendría que acreditar frente al fisco y declara menos impuesto sobre la renta, al no registrarse la venta.

Por otro lado, ciertas estimaciones arrojadas por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares⁸⁸ plasmadas en el cuadro 4, sugieren la siguiente estructura para el IVA mexicano.

CUADRO 4: Comportamiento del I.V.A. por Decil de la población.

DECIL DE LA POBLACIÓN	TOTAL DE RECAUDACIÓN (%)	PAGO DE IVA RESPECTO A INGRESO TOTAL (%)	PRODUCTOS EXENTOS MÁS LOS QUE PAGAN IVA/ INGRESO TOTAL(%)
I	1.71	11.4	5.3
II	2.85	10.7	5.4
III	3.70	10.4	5.5
IV	4.61	10.0	5.6
V	5.65	9.3	5.3
VI	7.72	9.0	5.5
VII	8.51	8.6	5.4
VIII	11.79	8.8	6.0
IX	16.26	8.1	6.1
X	37.18	6.5	5.6

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, "Encuesta de ingresos y gastos de los hogares, 1996.

⁸⁸ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, "Encuesta de ingresos y gastos de los hogares, 1996, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, AGS., 1998, pp.54.

Se observa que el 10 por ciento más rico de la población (el decil X) paga el 37.18 por ciento del total del IVA, mientras que el 10 por ciento más pobre (el decil I) paga el 1.71 por ciento. En principio esta es una estructura progresiva, donde paga más quien más tiene.

Sin embargo, si se considera qué proporción del ingreso representa ese pago de IVA (3ª. Columna de la tabla), observamos que hay regresividad; Así el 10 por ciento más rico de la población paga el 6.5 por ciento de su ingreso en IVA, mientras que el 10 por ciento más pobre paga el 11.4 por ciento de su ingreso. Si se incluyen los productos exentos y con tasa cero de IVA (4a. columna), el sistema se vuelve más neutral, es decir, el más rico paga aproximadamente la misma proporción (5.6 por ciento) en IVA del total de su consumo con respecto al ingreso total que el más pobre (5.3 por ciento).

Del cuadro podemos afirmar preliminarmente que algunas exenciones de IVA benefician de manera importante a la población de menores ingresos. Sin embargo, esta afirmación tiene que ser tomada con cautela, debido a que existen muchos productos de tasa cero o exentos de IVA que en realidad debieran pagar el impuesto.

“...Este es el caso de algunos alimentos procesados, que no están en la canasta básica de consumo, como son las gomas de mascar, los jugos procesados y otros productos. Con este argumento se puede deducir que disminuir el IVA beneficiaría en mayor medida a los sectores ricos de la población.”⁸⁹

En cuanto al impuesto sobre la renta, también existe una estructura particular que explica que México recaude poco en comparación con otros países. Para las personas físicas que realicen actividades empresariales, existen cuatro diferentes sistemas de tributación. Fuera de aquéllos que reciben retenciones automáticas de sus salarios, en general el sistema es

⁸⁹ Ley de ingresos de la federación y Los criterios generales de política económica, así como el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 1997-2003, Varios años y varias publicaciones. p. 57-102.

complejo y se requiere de la asesoría o ayuda de un especialista para calcular el pago de impuestos, lo cual eleva los costos de pagar impuestos y se presenta como un estímulo para ingresar a la economía informal.

El primer sistema que vamos a describir es el régimen general. Ahí, los individuos deben aplicar prácticamente las mismas reglas que las empresas para el cálculo de sus ingresos sujetos al pago del impuesto, con la dificultad adicional de que deben tener una cuenta bancaria diferente a la personal, por tenerse que distinguir el patrimonio personal del empresarial. En este régimen, es muy común que los contribuyentes, debido a su complejidad y alto costo administrativo y fiscal, se asocien con alguien para crear una sociedad, se integren al régimen simplificado, al régimen de pequeños contribuyentes o, de plano, al sector informal.

En el régimen simplificado, los individuos que trabajan en actividades como la agricultura, la ganadería, la pesca, los bosques, las artesanías y el autotransporte, deben determinar sus ingresos en un sistema de flujo de efectivo y aplicar la tasa del 35% (a la que se le aplican reducciones significativas). En este régimen existen grandes facilidades y vacíos legales, por lo que la contribución de estos sectores es poco significativa.

El régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS) fue introducido en 1998 para incitar al sector informal a registrarse ante la Secretaría de Hacienda, y se aplica para los individuos con actividades empresariales que hubieran obtenido ingresos inferiores a dos millones de pesos en el año anterior. Las tasas en este sistema se aplican de acuerdo con el ingreso bruto, pero en realidad son poco significativas, con un máximo de 2.5% de impuesto al ingreso bruto anual.⁹⁰

⁹⁰ Ibidem

En este régimen, lejos de incorporarse aquéllos que se dedican al sector informal, se han sumado quienes tributaban en otros regímenes más gravosos.

Finalmente, están los asalariados: aquí la retención del impuesto es inmediata y se hace de acuerdo al nivel del salario. En este régimen se han reducido las tasas máximas de 55 por ciento en 1987 al 40 por ciento en 1999, y se han eliminado al mismo tiempo varios niveles de tarifas, ya que eran 28 en 1985 y ahora son 10 (2003). Con la disminución del número de niveles, se llega muy pronto a las tasas superiores del ISR: por ejemplo, a partir de 7,500 pesos mensuales brutos se paga el 32% de ISR.⁹¹

Si se compara con otro sistema, se puede decir que el ISR pierde progresividad y deja de ser equitativo, pues mientras que un asalariado que gana esa cantidad mensual tiene que darle al fisco la quinta parte de su ingreso, en el régimen de pequeños contribuyentes, alguien que tuviera un ingreso mayor a 185,000 pesos mensuales, por ejemplo, pagaría el 2.5% sobre sus ingresos brutos. Lo anterior puede agravarse todavía más si se considera la exención de ciertos ingresos, como las acciones de bolsa o los CETES, por ejemplo, a los que solamente tienen acceso los ricos.

Para los ingresos salariales, el gobierno ofrece dos ayudas. Por un lado, un subsidio al impuesto a través del cual Hacienda compensa a los trabajadores que, con un nivel de salario igual, reciben menos prestaciones en sus empresas. El objetivo es que los trabajadores de ingresos bajos se compensen a través del sueldo neto por lo que dejan de recibir por prestaciones. El subsidio se otorga de acuerdo con el nivel de ingresos del trabajador.

⁹¹ Página Web del Sistema de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda, gobierno Federal de México.
<http://www.sat.gob.mx>

Por otro lado, existe el crédito al salario que representa un bono que ofrece Hacienda después del subsidio por prestaciones, nuevamente para reducir la carga fiscal. En pocas palabras, entre el subsidio y el crédito resulta que los trabajadores que ganan hasta \$ 2,028 pesos mensuales (prácticamente dos veces el salario mínimo) no pagan impuesto sobre la renta, y aquéllos que ganan hasta cuatro salarios mínimos pagan cantidades simbólicas. El costo fiscal de estos créditos ha generado algunas dudas a la Secretaría de Hacienda para incorporar a la economía informal a su base gravable, de hecho el crédito al salario se encuentra en etapa de revisión y posiblemente la Secretaría de Hacienda Federal proponga su derogación.

En realidad, los sistemas impositivos de ISR e IVA involucran a un buen número de mexicanos, aunque no los que correspondería si tomamos en cuenta a la población en su conjunto. De acuerdo con la oficina recaudadora, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "...el listado de contribuyentes activos fluctúa alrededor de los 19 millones de personas, en un universo de 39.5 millones que componen a la población económicamente activa. De ese total, 13 millones son asalariados cautivos. Los seis millones de contribuyentes restantes son empresas e individuos que están dedicados a diversas actividades económicas."⁹²

Pero en general, la carga fiscal está muy mal distribuida: menos de dos mil compañías representan el 65 por ciento del total recaudado por impuestos, mientras que los asalariados contribuyen con aproximadamente el 10 por ciento del total.

Respecto a la administración y legislación de la recaudación podemos decir que es poco consistente y proporciona oportunidades para la evasión y la elusión fiscales.

⁹² Ibidem

A este respecto, un estudio de Benjamín García Páez⁹³ sugiere que la evasión fiscal por IVA para 1996 ascendió en México a poco más del 60 por ciento, lo que equivale a cerca de dos puntos porcentuales del PIB, o 60,000 millones de pesos de 1997. Dicho estudio fue elaborado con base en la Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares de 1996 que publica el INEGI.⁹⁴ Bajo ciertos supuestos, el estudio calcula los ingresos potenciales recaudados a través del IVA y compara esas cifras con la recaudación de la Secretaría de Hacienda. Este resultado incluso excluye a la muy alta proporción de artículos que no pagan IVA.

En cuanto al ISR, las estimaciones son nuevamente muy difíciles por la complejidad de la aplicación de este impuesto, pero se calcula que debe ser muy parecida a la del IVA.

Una primera aproximación nos sugeriría que nuestro país debiera recaudar por concepto de ISR, la misma proporción del PIB que la de un país eficiente en la recaudación y con tasas de ISR similares a las nuestras, ajustando por los tratamientos especiales. En este caso, los Estados Unidos es un país con las características mencionadas, mismo que recauda poco más del 11 por ciento con respecto al PIB por concepto de impuestos al ingreso. México, recauda tan sólo 4.8 por ciento del PIB en ISR.

Ello sugiere que si bien hay que ajustar por tratamientos especiales y subsidios como el crédito al salario, la evasión de ISR en México rebasa al menos 3 puntos porcentuales del PIB, equivalentes a 95 mil millones de pesos de 1997.

⁹³ García Páez, Benjamín. "Petróleo y finanzas públicas en México", en Comercio Exterior, BANCOMEXT, México, Noviembre de 2000, p. 964.

⁹⁴ Ibidem

Si sumamos lo que se evade por IVA y por ISR, juntamos una cantidad equivalente al 5 por ciento del PIB, lo cual equivale a casi toda la renta petrolera.

Esa significativa cantidad implicaría que la totalidad del gasto social en México (educación, salud, combate a la pobreza, seguridad social, etc.) podría ser financiada con estos dos impuestos y sobraría aproximadamente 3 por ciento del PIB para invertir en infraestructura. En la actualidad, la recaudación de IVA e ISR cubre tan sólo el 80 por ciento del gasto social y no sobra para invertir en infraestructura.

Además de esto, el sistema tributario mexicano tiene una administración muy compleja, que implica muchos controles y obligaciones, lo cual hace costoso y complicado para el contribuyente cumplir (diversas estimaciones calculan que México gasta 10 centavos por cada peso que recolecta).

El sistema presenta un sinnúmero de privilegios y exenciones, lo cual le resta eficacia; muestra también algunos problemas de falta de equidad y proporcionalidad, tiene poca flexibilidad para responder a los cambios de las circunstancias económicas, políticas y sociales.

Esto en parte se debe a la gran influencia que los distintos actores económicos tienen en este proceso, así como a la diversidad de posiciones en el Congreso, lo que ocasiona un lento proceso de negociación, cada vez que las circunstancias demandan un cambio en la política fiscal. Debe reconocerse que esto sucede en la mayoría de las democracias y no permite una vinculación clara y transparente entre la contribución de la sociedad y la prestación de servicios públicos del gobierno.

En México ha existido, por la ausencia de procesos democráticos sólidos, un considerable retraso en la especificación el destino de los fondos que provee la ciudadanía por medio del pago de impuestos. La falta de rendición de cuentas por parte de los gobernantes ha dificultado que los contribuyentes sepan correctamente en qué se usan sus recursos.

Es importante recalcar que, en los últimos años, con el fortalecimiento de la democracia en nuestro país, esto ha empezado a cambiar. No obstante, los distintos actores políticos todavía tienen que generar la suficiente información y confianza entre los ciudadanos de que su dinero se gasta adecuadamente. Para que se alcance una vigilancia social de nuestros recursos, es necesario que el gobierno sea mucho más transparente en su asignación y aplicación.

CONSIDERACIONES FINALES.

Se concluye este trabajo apuntando que la Teoría de las Finanzas Públicas cuenta con innumerables puntos de vista sobre la imposición y su razón de ser. Es importante hacer notar que desde el nacimiento de la economía como ciencia una de las principales preocupaciones de los economistas ha sido la manera en la que se cobran y para qué se utilizan los impuestos.

El pensamiento económico capitalista, a lo largo de más de dos siglos de existencia, ha mantenido siempre la idea de la necesidad de un Estado que regule la actividad económica y que invierta en bienes públicos necesarios para el trabajo y la convivencia de los ciudadanos; se ha evolucionado teóricamente en los diferentes tipos de impuestos, en el conocimiento de los segmentos de la población a los que van dirigidos y en la medición de su impacto en la actividad económica, pero se tiene como premisa fundamental del sistema la existencia de un Estado y el costo impositivo que este implica para la población.

Es necesario considerar que la revisión teórica que se realizó en este trabajo es extensa en el sentido del número de escuelas de pensamiento económico consideradas, pero no completa, pues como se esboza al inicio de estas consideraciones finales, son innumerables los puntos de vista que sobre la imposición existen; sin embargo se considera una revisión suficiente y representativa de las principales escuelas de pensamiento económico capitalista sobre el tema.

En lo referente al caso particular de México; el sistema tributario mexicano es muy complejo, por lo que la reforma fiscal integral que el país necesita deberá contemplar una inyección de simplicidad.

Se deberá además considerar la eliminación de varios tratamientos especiales a diversos sectores de la economía, pues ya hemos visto que algunos mexicanos pagan muchos impuestos, mientras que muchos pagan muy poco o no pagan nada.

La evasión fiscal es muy alta. Se deben hacer esfuerzos para reducirla, lo que incluye acciones de simplificación administrativa, creación de estímulos para incrementar la cultura de pago, y aplicación estricta de la ley. Asimismo, los castigos por evasión deben ser incrementados. Finalmente, existe todavía corrupción en el brazo recolector del gobierno, práctica que debe ser atacada con mayor firmeza.

En adición, la gente tiene que saber que su dinero se gasta bien y de manera eficiente. Es decir, el incentivo más importante para fomentar el pago de impuestos es gastar bien. Los contribuyentes deben poder apreciar que sus impuestos sirven para mejorar el nivel de vida de todos los mexicanos. Conviene aquí retomar dos conceptos esenciales: el de la transparencia, que implica claridad en la asignación y uso de los recursos públicos; y el de la rendición de cuentas, que sugiere que para pagar a gusto los impuestos, debe abatirse la impunidad. Si un funcionario desvía, roba, o aplica mal los recursos, debe ser claramente identificable por los sectores sociales afectados, y debe ser imputable.

Cabe también la puntualización de que, en términos de recaudación fiscal, el comercio informal sí le cuesta al conjunto de los ciudadanos mexicanos, independientemente de que es un problema serio de legalidad y equidad en la aplicación de la ley de manera homogénea a todos los sectores de la población.

Por último, es necesario mencionar que una reducción del IVA beneficiaría a los sectores más ricos de la población. Adicionalmente, algunos productos con tasa cero y exentos ayudan a disminuir la regresividad de la estructura actual del IVA. Sin embargo, ello no significa que no se tenga que revisar las exenciones y tasa cero de algunos productos, en especial aquéllos que no están dentro de la canasta básica, como por ejemplo, las gomas de mascar, jugos y néctares, y demás.

Una vez hechas estas puntualizaciones sólo resta apuntar una crítica y una recomendación. La crítica va dirigida al axioma neoliberal que dice, “Hay que disminuir los impuestos”, ya que, “demasiados impuestos matan a los impuestos”. Más allá de cierto nivel, el rendimiento del impuesto disminuye. Por lo tanto es preferible reducir la presión tributaria, lo cual supone, sistemáticamente, reducir el gasto público.

Consideramos que la teoría de “demasiados impuestos matan a los impuestos” es en realidad poco operativa. En primer lugar es difícil saber en donde se encuentra el nivel óptimo de la curva de Laffer, que es el instrumento gráfico de esta argumentación neoliberal. Keynes consideraba que el nivel máximo de una imposición obligatoria se situaba en 20% del ingreso de la población, otros economistas keynesianos hablan de 40%, y no creen que exista un fundamento sólido de la mencionada curva.

Además, los economistas neokeynesianos previenen al lector contra los efectos de óptica: “evidentemente el peso de los impuestos aumenta cuando la baja de la actividad económica reduce los ingresos, lo cual da la impresión de una baja en el rendimiento impositivo”. Lo que ocurre es que los neoliberales no consideraron la teoría de los ciclos económicos para esta argumentación y tampoco consideraron la incidencia de otras variables trascendentes en el comportamiento de la imposición.

La recomendación está ligada con la crítica anterior, ya que considerando que el objetivo de este trabajo es el de servir de guía a los estudiosos interesados en el tema y a los encargados de la toma de decisiones en materia de impuestos, se recomienda a ambos tipos de lectores que en cuestiones hacendarias, como la creación de un sistema impositivo o la propuesta de una reforma tributaria, no se sigan los lineamientos de organismos internacionales o la moda en el pensamiento económico del momento; sino que debe considerarse la teoría económica existente sobre el tema, en lo que esperamos contribuir con este trabajo; y debe analizarse también la situación política, social y económica del país y en particular la capacidad de pago de los ciudadanos, tal y como lo decía Adam Smith hace más de 200 años.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Ardant, Gabriel, *Théorie Sociologique de l'impôt*, Sevpen, París, 1965.
2. ARN, Richard, *ABS Income Tax*, Artículo de la Agencia Interamericana de Prensa Económica (AIPE), USA, 2004.
3. Ayala Espino, José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones*, UNAM, México, 1995.
4. Buchanan, James M., *Ensayos sobre economía política*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.
5. De Rugy, Veronique, "Informe de la Oficina de Estadísticas Laborales de los estados Unidos de América", Enterprise Institute y Académica Asociada del Cato Institute. Artículo de la Agencia Interamericana de Prensa Económica (AIPE) Junio de 2004.
6. Department of Treasury. The Budget for fiscal year 2004. "Summary Tables". Washington D.C., p. 311; Business Situation. Survey of Current Business, March 2004. Table 1, p.1.
7. Ekelund, Robert y Robert Hébert. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*. Mc. Graw Hill, Madrid, 1992.
8. Engels, Federico, *Del socialismo utópico al socialismo científico*. En C. Marx y F. Engels, *Obras escogidas*, III, Progreso, Moscú, 1974.
9. Enríquez, Roberto. "Evidencia econométrica sobre el desenvolvimiento del ingreso y la carga tributaria en México (1950-1972)", *Comercio Exterior*, Vol. 24, num. 11, México, noviembre de 1974, pp.1159-1165.
10. Flores Zavala, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, Porrúa, México, 1986.
11. García Páez, Benjamín. "Petróleo y finanzas públicas en México", en *Comercio Exterior*, BANCOMEXT, México, noviembre de 2000, p. 964.
12. Gaudamet, Paul Marie y Joel Molinier, *Finances Publiques*, Montchrestien, París, 1992.
13. Gaudemet, Paul Marie, *Finances Publiques; politique financière, budget et trésor*, Montchrestien, París, 1975.

14. Hayek, F.A., The Use of Knowledge in Society, en American Economic Review, 1945.
15. Heller, Walter W., Nuevas Dimensiones de la Economía Política, Minnesota University Press, 1975.
16. Heritage Foundation, Economic Growth Briefing Room 2000, Heritage Found Ed., Washington, 2000.
17. Hobbes, Thomas, Leviatán, FCE, México, 1983.
18. Howard Gleeckman; Richard S. Dunham; Stephanie Anderson; Roger O. Crockett. "Mr. Bush Lights a fire. Business Week, June 9, 2003. pp 37 -38.
19. <http://mequieroir.com/vivir/> Descripción de impuestos en Los Estados Unidos, España, Alemania, Japón y Chile.
20. Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, INEGI, "Encuesta de ingresos y gastos de los hogares 1996", Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, AGS., 1998, pp.54.
21. Keynes, John Maynard, Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, FCE, México, 1943.
22. Krause, Enrique, "Porfirio Díaz", en Biografía del poder, ed. Clío, México, 1987.
23. Krause, Enrique, "Venustiano Carranza", en Biografía del poder, ed. Clío, México, 1987.
24. Ley de Ingresos de la Federación y los Criterios Generales de Política Económica, Presidencia de la República, México, 1997-2003, pp. 57-102.
25. Locke, John, Ensayo sobre el entendimiento humano, Iberoamericana, México, 1976.
26. López Decuir, Vitalia. Finanzas Públicas y economía en México. Las contradicciones de un proyecto neoliberal. Tesis Doctoral Universidad de Barcelona-Universidad Veracruzana, Xalapa, 2000. p.359.
27. Malthus, Thomas Robert, Principios de Economía Política, FCE, México, 1946.
28. Marshall, Alfred. Principios de Economía, Aguilar, Madrid, 1957.

29. Martínez Rodríguez, Ronald, Teoría de la Elección Pública, fundamento de las finanzas públicas, Universidad Veracruzana, Xalapa, 2000, pp. 357-358.
30. McConnell, John W., Ideas de los Grandes Economistas, Continental, México, 1985.
31. Mill, John Stuart. Principios de Economía Política: con algunas aplicaciones a la filosofía social. FCE, México, 1943.
32. Mundell, Robert A., El Hombre y la Economía, en The American Economic Review, 1972.
33. Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, Hacienda Pública. Teórica y Aplicada, Mc Graw Hill, Madrid, 1992.
34. OCDE, Estudios Económicos de la OCDE: México, París, 1992, pp. 92-145; Banco de México, Informe anual 1996 y Presidencia de la República, Criterios Generales de Política Económica, México, varios años.
35. Página Web de la Presidencia de la República: www.presidencia.gob.mx
36. Página Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. <http://www.shcp.gob.mx>
37. Página Web del Bundes Finanz Ministerium. Gobierno Federal de Alemania <http://www.bundesfinanzministerium.de>
38. Página Web del Centro de Investigación y Docencia Económica: www.cide.edu
39. Pagina Web del Ministerio de justicia del Gobierno de la Republica de Francia. <http://www.justice.gouv.fr/espagnol/eddhc>
40. Página web del Internal Revenue Service, Department of Treasure, US Federal Goverment. <http://www.irs.gov.individuals/index.html>
41. Página Web del Ministerio de Economía y Hacienda de España. <http://www2.mineco.es/mineco/legislacionbasica>.
42. Página Web del Ministerio de Hacienda de Japón <http://www.mof.go.jp/english>
43. Página Web del Ministerio de Hacienda de la República de Chile. <http://www.mhch.gov.cl>

44. Página Web del Sistema de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda, gobierno Federal de México. <http://www.sat.gob.mx>
45. Presidencia de la República, “Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”, Documento de trabajo, México, 2004, pp.96.
46. Ricardo, David. Principios de Economía Política y Tributación, FCE, México, 1959.
47. Roberts, Paul Craig, La Revolución Capitalista en América Latina, Oxford University Press, Oxford, 1998.
48. Schumpeter, Joseph, Historia del Análisis Económico, FCE, México, 1948.
49. Smith, Adam. De la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones, Edwin Cannan, New York, 1958.
50. Tanzi, Vito y Howell Zee, Tax Policy for Developing Countries, International Monetary Fund, New York, 2001.
51. Tercer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de león, Presidencia de la República, México, 1997.
52. The Economist “George Bush’s standing as summer days drift away”. August 30th, 2003, p.20.
53. The Economist, “On the road again.”, May 31st 2003. 27 -28
54. The Economist, “The head ignores the feet.” May 24th 2003, pp. 27 -28
55. Tijerina G., Eliezer, Los Nóbel de Economía, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.
56. Turner, Peter, The Wall Street Journal online, February 6, 2004. The Philadelphia’s Taxes. January 2004.
57. Valero Flores, Carlos y Nicolás Mandujano Ramos, “El sistema tributario y la reforma fiscal, 1988-1996” en Comercio Exterior, BANCOMEXT, México.