



ISSN: 1886-8452

Vol.7. Número 18, Junio 2015

<http://www.eumed.net/rev/tecsistecat1/index.htm>

POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO

Jorge Isauro Rionda Ramírez¹

SUMARIO: el presente artículo trata al respecto de la importancia que viene adquiriendo la política fiscal en México como contingente de la política monetaria, pero sobre todo ante la menor dependencia fiscal de los ingresos de las ventas del petróleo, lo cual involucra reformas estructurales de las que destaca la energética, al laboral y la fiscal, así como un redimensionamiento del papel económico del Estado como sujeto económico.

ABSTRAC: This article is regarding the importance that is acquiring fiscal policy in Mexico as a contingent of monetary policy, but above all to the reduced reliance on tax revenues from the oil sales, which involves structural reforms of which stands out the energy, to the labour and the Prosecutor, as well as a downsizing of the economic role of the State as an economic subject.

Palabras clave: Fiscal, Equidad, Eficiencia, Estabilidad, Crecimiento

DESARROLLO:

El cobro de impuestos es un tema muy antiguo en la humanidad e importante. Ya 3000 años a. C. en Egipto se sabe de esta práctica. En la Biblia en el Nuevo testamento se hace mención que José y María viajan a Belém precisamente para registrarse a un patrón fiscal. Y Benjamín Franklin en 1789 enuncia aquella frase que ahora es muy célebre que afirma que en la vida solo hay dos cosas seguras: la muerte y los impuestos.

¹ Profesor investigador de tiempo completo de la Universidad de Guanajuato desde el año de 1990, titular "A". Adscrito a la División de ciencias sociales y humanidades del campus León y por contrato profesor de la División de ciencias económico administrativas en el programa de posgrados del campus Guanajuato. Miembro del Sistema nacional de investigadores (nivel I) desde el año de 2004. Profesor – investigador por contrato de la Universidad De La Salle Bajío desde el año de 2005. Director de la revista electrónica *Tecsistécatl*, sociedad y economía de México, publicada por la Universidad de Málaga (España) semestralmente desde el año 2007: <http://www.eumed.net/rev/tecsistecat1/index.htm>

La revolución francesa es precisamente motivada principalmente por los altos impuestos. Los impuestos son móviles poderosos de los principales eventos de la historia, se pueden citar la firma de la Carta Magna en Inglaterra en el año de 1215, el motín del té en Boston de 1773 que desencadena las luchas de independencia de las 13 colonias inglesas que dan origen a la formación de los Estados Unidos de América; o las reformas fiscales borbónicas de 1767 en las colonias hispanas en América y Filipinas que a su vez son el antecedente de las guerras de independencia de las mismas.

La tasa impositiva históricamente viene en aumento. De 1798 cuando William Pitt introduce en Inglaterra el primer impuesto sobre la renta a la actualidad, éste ha aumentado de un diezmo (10%) a aproximadamente un 30% de forma directa e indirecta, como de forma compuesta.

Una causa del incremento de la tasa salarial es el advenimiento el llamado Estado de bienestar, el keynesianismo, donde el rol del gobierno como benefactor se viene aviendo con una mayor recaudación fiscal. Esto desde la década de los años 30 del siglo XX.

Los impuestos se cobran por lo que se percibe (por decir, un ISR), por lo que se gasta (un IVA), por lo que se tiene (propiedades, un predial) o por los servicios públicos que se consumen (agua potable, energía eléctrica, etc.).

La diversidad impositiva no solo va al respecto de los impuestos sobre la renta, ahora aparecen los impuestos sobre las ventas (*ad valorem*), de consumo o gasto, impuestos sobre las rentas de capital, impuestos de sociedades, impuestos de sucesiones, impuestos de transmisiones de propiedades, impuestos de importación y exportación (aranceles), impuestos ecológicos o sobre externalidades, impuestos sobre el patrimonio, y especiales, principalmente.

Según el tipo de régimen, de libre mercado o de planificación central, su recaudación depende más de cobro sobre la renta para países como éstos últimos, mientras que los primeros de las transacciones sobre consumo o transacciones los primeros.

En la mayoría de los países capitalistas altamente centralizados dependen más de los impuestos sobre la renta. Mientras que aquellas más federalistas, los gobiernos locales tienden a depender más de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y de las transacciones sobre consumo.

Desde mediados del siglo XX los sistemas impositivos tienen una doble función: financiar las instituciones que protegen a los ciudadanos, tales como el ejército, la policía, los servicios de emergencia, los tribunales y las instancias políticas como los senados y las cámaras, como redistribuir las riquezas procurando una mayor equidad social.

Margaret Thatcher en la década de los 80 enarbola la tesis de que entre más alto son los impuestos más altos son a su vez los incentivos de la gente para evitarlos, tesis de Adam Smith quien la sustenta en su libro *La riqueza de las naciones* (1776) y fundamento de la

curva de Arthur Laffer. Con ello en Inglaterra el partido conservador le gana las elecciones al partido laborista afirmando que "*Labour Isn't working*" (Los laboristas no son trabajo).

La llamada escuela de "la economía de la oferta" se refiere a la economía desde el punto de vista de las organizaciones y sus productos, a las instituciones, factorías, compañías, bienes y satisfactores. Esta corriente apoya la privatización de los bienes públicos, la reducción de subsidios y subvenciones, como al combate a los monopolios, así como a un redimensionamiento del Estado a una expresión mínima. Es una teoría económica propia de la llamada "derecha". Surge a inicio de la década de los años 80 del siglo XX y vino acompañada de políticas fiscales en pro de tasas impositivas más bajas para refrenar la inflación e incentivar el crecimiento económico. Política económica basada en las tesis del economista estadounidense Arthur Laffer (con Canto y Joines, 1983) y que abanderan los programas de Margaret Thatcher (Inglaterra) y Ronald Reagan (Estados Unidos de América) en esa misma década.

La economía de la oferta y las tesis de Arthur Laffer son la contraparte fiscal de las tesis de John Maynard Keynes (1936). Según esta tesis una menor tasa impositiva puede aumentar los ingresos del gobierno puesto que las personas se incentivan a ganar más si se les "premia" con impuestos regresivos y no progresivos, lo que causa que en general se recaude más y se genere más ingreso nacional. Y como ya vimos se apareja con el liberalismo económico de Adam Smith al sostener que una menor tasa impositiva incentiva a las personas a pagar sus impuestos y en suma los Estados recaudan más al haber menor evasión de impuestos, tal como lo afirma ya este autor en su texto clásico antes citado.

Las tesis de Arthur Laffer se publican durante la década de los años 70 del siglo XX (las de Smith en 1776), pero son acuñadas por Ronald Reagan y Margaret Thatcher hasta la década siguiente en sus administraciones, generalizándose a escala mundial como parte del programa neoliberal a finales de los años 80 cuyos casos extremos son Estonia (1994) y Letonia (1995) que establecen un tipo único de carga impositiva. La experiencia de ambas naciones es la corroboración de la tesis de Laffer, aumentando la recaudación fiscal a pesar del recorte de los tipos impositivos per cápita. Menor evasión y más crecimiento... hasta cierto grado su éxito se explica por tratarse de economías pequeñas y con poca diversidad económica, de reciente industrialización, propiamente en vías de desarrollo y con bajo nivel de ingreso *per cápita*.

El principal fundamento de la tesis de Arthur Laffer es que cuando los tipos impositivos son bajos, la gente tiene un incentivo para trabajar más tiempo (tal como lo afirma Adam Smith). Esta tesis atrae muchos simpatizantes en el Consenso de Washington en la Década de los 80 para el diseño de políticas fiscales para naciones en vías de desarrollo, entre ellas México. Es precisamente durante la administración de Miguel De la Madrid Hurtado (1982 – 1988) que se le sugiere menores cargas impositivas a los ciudadanos para evitar tanto la evasión como para mejorar la recaudación, ya por esa época el 40% de los ingresos de Hacienda Pública provienen del petróleo.

Lo importante a escala internacional es que la experiencia histórica indica que un impuesto es más inflacionario en naciones cuyo ingreso es menor, así como menos inflacionario en

naciones con ingresos mayores. Por ello, en naciones en vías de desarrollo es aconsejable cargas tributarias menos gravosas, como en México.

Otro aspecto importante es la política monetaria. La autonomía del Banco de México dada desde 1991 ha logrado no solo bajar la tasa anual de inflación, sino que por otra parte, el componente impositivo de la inflación que sistemáticamente es presente en el país desde tiempos de la administración de Luis Echeverría Álvarez (1970- 1976).

No obstante la experiencia de Estonia y Letonia, en Estados Unidos de América la experiencia durante la administración de George W. Bush en 2001 - 2003 es contraria. Este presidente le llama a la economía Vudú a las recomendaciones de Arthur Laffer. Analistas actuales consideran que el error del gobierno consiste en el tipo de recortes en particular que se deben realizar según impuestos. Para una economía de alto nivel de ingreso, distinto al de Estonia y Letonia, los recortes fiscales solo se traducen en mayores ingresos en casos extremos. Lo que si es cierto es que a mayores impuestos, mayor inflación y menor crecimiento. En México la petrolización de la economía mexicana, y en especial la sobrecogedora dependencia del gobierno de los ingresos petroleros, así como la ventaja de emitir dinero para subsanar el déficit fiscal con inflación, es causa que las autoridades hacendarias –en su momento- hagan poco caso de la efectividad de las políticas recaudatorias.

Ante el inminente agotamiento de los yacimientos petroleros superficiales del país, en especial de los de Cantarell en el golfo de México, así como de la autonomía del Banco de México –dada desde 1991-, las finanzas públicas requieren una Hacienda más efectiva en cuanto política recaudatoria se refiere. Ante la caída de los precios internacionales del crudo, la revisión de las tesis de Arthur Laffer, entre otros planteamientos neokeynesianos invitan a la búsqueda de reformas estructurales del orden energético, laboral como fiscal que amplíen la base recaudatoria.

La primer crisis importante de petróleo se da en 1973 - 1975, lo que lleva a la crisis de los Estados Unidos de América y que en México se dé por primera vez en 25 años una devaluación de casi 100% del peso ante el dólar de \$12.50 a a \$24.75, marcando el fin del llamado "milagro mexicano".

La segunda gran crisis del petróleo se da a inicios de la década de los años 80. Como la primera tiene origen de tipo político y es propiciada por la OPEP. La tercera, aunque los analistas la ligan a una crisis de financiera de orden especulativo - financiera de Estados Unidos de América, se da en 2008 (llamada *subprime*) y coincide en el crecimiento agigantado de los precios internacionales del crudo que posteriormente se caen estrepitosamente a niveles sumamente bajos en razón de la recesión económica norteamericana y mundial. Esta última es de carácter económico. Razón de la actual crisis hacendaria y cambiaria de México que solo se viene a subsana con deuda externa recientemente adquirida por montos superiores a los \$40 MMD en lo que va del sexenio.

Por bonos se entiende pasivos financieros públicos y los emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) para financiar el gasto del gobierno con deuda pública. Las tasas

son más altas que las bancarias, los más populares son los certificados de tesorería o CETES.

El tipo de interés ofrecido por los bonos es lo que los hace atractivos en un mercado primario, pero existe lo que se llama un mercado secundario donde se revenden por valores mayores o menores a su valor original por cuestiones de recuperar el dinero previamente al tiempo comprometido o por considerar que el interés de los mismos tiende a ser más rentable a futuro y conviene comprarlos antes de su término (mercados de futuros o derivados financieros), y es un mercado especulativo más rentable que el primario pero suele ser muy riesgoso y lleva a economías enteras a la quiebra (los mercados bursátiles quiebran a los financieros, ejemplo reciente Estados Unidos de América en 2008: las hipotecas).

La especulación nace del temor. A veces se piensa que un gobierno o una empresa pueden quebrar y corren riesgos de solvencia sus acciones o sus bonos por lo que sus propietarios deciden venderlos incluso a valores menores de los que los adquirieron. O bien, se piensa que su rentabilidad va a crecer y ofrecen un mayor interés por lo que están dispuestos a comprarlos a un precio mayor a su valor original. Muchas veces no se trata de finanzas sino de precios de productos agrícolas como el maíz que según se espera bien suben o bajan los especuladores compran la cosecha antes de tiempo a un precio mayor o menor para garantizarse cierto abasto.

Los derivados también se dan por la cobertura de riesgo ante la caída de precios o de cobertura de abasto comprando seguros, así estos productos llamados "subyacentes" a los originales son otra mina de oro para los corredores de lo bursátil, se le llama "Economía simbólica" porque no es real, sino de lo que probablemente puede suceder.

Se afirma que los bonos nacen en Italia medieval para financiar las guerras entre las ciudades - Estado. Actualmente la gran mayoría de los Estados colocan sus bonos mediante las Afores, el sistema de pensiones se ampara en la compra de bonos públicos, al menos en una proporción considerable, así lo establece por normatividad las leyes de seguridad y previsión social de casi todas las naciones capitalistas desde el término de la segunda guerra mundial.

Las Afores en México son creadas a inicios de la década de los 90 durante la administración de Carlos Salinas de Gortari. Su fundamento se es valioso para la base laboral como para Hacienda pública pues le proporciona un cimiento importante a las fianzas públicas. Lamentablemente, concomitantemente prosperan intereses en mercados secundarios en el manejo de dichos fondos en materia especulativa, lo que es pone en riesgo y en pérdidas que finalmente deben absorber los dueños de dichos fondos: los trabajadores. Irónicamente, los beneficios obtenidos de los mercados secundarios no van en beneficio de quienes aportan los dineros pero sí corren los riesgos y desde luego, asimilan las pérdidas. Aspecto que hasta la actualidad no está regulado en el país.

Actualmente las finanzas públicas deben considerar en su gasto su capacidad de endeudamiento para su ejercicio año con año, y buscar una recaudación más efectiva. Las

reformas estructurales, en especial la laboral y la fiscal lo que buscan es ampliar la base gravable, ante la reforma energética ante el agotamiento de las reservas de hidrocarburos (al menos de extracción superficial) y la caída de los ingresos derivados de éstos recursos para Hacienda pública.

Un tema muy importante en la economía moderna es el nivel de subempleo. De ello depende en mucho la efectividad de la política económica en sus aplicaciones tanto monetarias como fiscales.

Para que la política monetaria sea efectiva se debe cumplir ciertas condiciones funcionales u operacionales:

1. gente que emplear; recursos que explotar.
2. Concurrencia; competencia.
3. Certidumbre; democracia.

En el grado en que estas condiciones se cumplan o bien, no se cumplan, en ese mismo grado la política monetaria como fiscal son efectivas (o estériles) y bien, se tiene como efecto concomitante una baja o alta tasa de inflación y empleo.

Según los keynesianos en las recesiones los gobiernos deben endeudarse para reanimar la economía. Los monetaristas parten de la tesis de Milton Friedman quien afirma que la llamada "trampa de la liquidez" de la que advierte Keynes no es más que un riesgo teórico. Que en la historia no ha habido un solo caso que la confirme. Desgraciadamente en México en 1987 la crisis demostró que era cierto, la medida keynesiana es necesaria para que no se de la trampa de la liquidez. Keynes tenía razón.

La polémica entre keynesianos y friedmanianos se le conoce como Cambridge (Mass.) Vs- Cambridge (Ing.) o de los Chicago Boy's Vs- Keynes. Las tesis de Milton Friedman se aplicaron en América latina por primera vez en 1973 en Chile con el arribo de la dictadura de Augusto Pinochet, su éxito se cuestiona pues el crecimiento con estabilidad logrado en esta economía no se sabe si es efecto de dichas políticas neoliberales o de un régimen dictatorial.

Friedman considera que la inflación es un fenómeno meramente monetario, por lo que su control es por ello mediante un estricto control de la oferta de dinero. No tratan por ello de crear o incentivar el empleo sino de controlar los precios. Consideran que al hacerlo automáticamente el resto de las variables reales se reactivan. Es durante la década de los años 80 del siglo XX con las administraciones de Ronald Reagan (1911 – 2004), en Estados Unidos de América y de Margaret Thatcher (1925 – 2013), en Inglaterra que tomaron fuerza las tesis de Milton Friedman acompañadas de las de su esposa Rose (1910 -2009) y de su colega Von Hayek, corriente que perfiló el neoliberalismo como base ética de su programa de gobierno.

Con la *reaganomía* dada durante los años 80 del siglo pasado encabezada por los Estados Unidos de América e Inglaterra, la carrera armamentista lleva a la quiebra a la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas y a las economías del Este de Europa, bajo regímenes económicos y políticos socialistas. El llamado Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME o COMECON) se derrumba. El primer evento es la caída del Muro de Berlín en 1989 y la subsiguiente caída de la URSS en 1991. Entonces el mundo capitalista occidental se reafirma si bien no como la mejor economía, al menos como la más eficiente. Se inicia el llamado periodo de la globalización y comienza a implementarse a escala mundial el nuevo paradigma neoliberal, ya ensayado en América Latina con ensayos con relativos éxitos desde 1973 con resultados plausibles, así también en otras naciones como en México que desde mediados de los años 80 se vienen admitiendo de forma paulatina.

En el orbe capitalista tampoco el desenlace posterior a la caída del bloque socialista viene desenvolviéndose bien. Han surgido nuevas teorías. Destaca digamos la teoría de la oferta de Arthur Laffer quien polemiza con su “curva de Laffer” la cual supone una mejor recaudación por parte del Estado si bajan los impuestos y un incentivo los particulares cuando las tasas reales de recaudación son más baratas, cuestión que tiene cierto de verdad, claro bajo ciertas circunstancias, para ciertos sectores de la población y no para todas las naciones. El neofiscalismo de Laffer viene a ser abrazado por las administraciones de Ronald Reagan y Margaret Thatcher durante la década de los años 80 del siglo pasado, y modelo fiscal a seguir por las haciendas de naciones en vías de desarrollo. Las llamadas economías gurús aparecen pues las teorías vienen y van desde la polémica dada entre los llamados Chicago Boy’s y los neo Keynesianos de Cambridge (Reino Unido) encabezado por Joan Robinson (1903 – 1983). Lo que es concluyente es que tasas impositivas altas frenan el crecimiento, eso tanto en naciones de alto como de bajo nivel de ingreso.

CONCLUSIÓN.

No obstante existen desde los años 30 del siglo pasado existe toda una corriente muy importante de teoría económica muy bien fundamentada que da pie al fiscalismo, desde las tesis keynesianas como neo keynesianas. Aún las contracorrientes monetaristas como lafferistas, su aplicación en economías como la mexicana implica consideraciones operacionales muy singulares, propias de las condiciones estructurales e institucionales que llevan a la nación a reformas importantes en materia de energía, laboral e de hacienda profundas que recientemente visten a la presente administración y que hasta ahora no dan fruto por ser de reciente creación. Sus resultados están empapados de visos políticos, pero más que todo, cuestionados por embates de problematización social y económica muy críticos que comprometen la estabilidad y la equidad. Es por esto que la polémica fiscalista tanto teórica como de orden de la propia política fiscal pasa actualmente por una profunda revisión econométrica como neo institucionalista que conlleva disrupciones de bastante interés para los estudiosos del tema fiscal tanto en el derecho como en la economía.

FUENTES:

Keynes, John Maynard (1936) *Teoría general sobre la ocupación el interés y el dinero*. Varias ediciones.

Laffer, Arthur; V.A. Canto y D.H. Joines (1983) *Foundations of Supply-Side Economics*, USA.

Smith, Adam (1776) *La riqueza de las naciones*. Varias ediciones.