

8  
24.

006555



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ACATLÁN

*EL PAPEL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LA  
POLÍTICA ECONÓMICA MEXICANA, 1983-1995*

TRABAJO QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

*LUZ MARÍA ESCAMILLA MEZA*

SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR

ASESOR: MTR. RICARDO ROBLES REYES



Acatlán, Edo. de México.

1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres con profundo cariño.*

*A mis hijos Yohualli y Marcovich, gracias por su apoyo y por compartir conmigo el logro de esta meta.*

*A ti Marco Antonio, por ser mi compañero en todo, por tu comprensión y paciencia durante la realización de este proyecto.*

*En especial a todos los maestros y compañeros del Seminario-Taller, por la motivación que me brindaron.*

## CONTENIDO

<i>Introducción</i> .....	2
Capítulo I “Los Ingresos Tributarios en la Política de Ajuste y Estabilización (1983-1987)” .....	5
Capítulo II “Los Ingresos Tributarios en la Política de Ajuste y Estabilización (1988-1994)” .....	31
Capítulo III “Los Ingresos Tributarios y la Política Económica ante la Crisis (1995-1996)” .....	48
<i>Conclusiones</i> .....	76
<i>Bibliografía</i> .....	79

## INTRODUCCION

Despues de 1982, las situaciones de crisis e inestabilidad en la economia mexicana se han agudizado, manifestandose en diversos periodos, por un acelerado crecimiento de precios, deficits publico y externo, estancamiento productivo y altos niveles de desempleo, entre los mas importantes. Ante ello, se han aplicado programas de ajuste, cuyo objetivo principal es el logro de la estabilidad economica como condicion para el crecimiento economico <sup>1</sup>

La busqueda de finanzas publicas sanas ha sido una meta prioritaria de los programas aplicados, con el fin de resolver los problemas que desde el punto de vista gubernamental se consideran como los mas graves para la estabilizacion de la economia: inflacion y falta de ahorro.

Las finanzas publicas se han utilizado como herramienta clave para disminuir las presiones sobre los precios y fortalecer el ahorro interno, presuponiendo que a traves de la aplicacion del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos, es posible que el gobierno influya en la reduccion de la inflacion, y en el fomento del ahorro publico y privado. Asi, el fortalecimiento de los ingresos tributarios y no tributarios, junto con la disciplina del gasto publico, han sido objetivos fundamentales de los programas economicos aplicados de 1983 a 1995.

---

<sup>1</sup> Por estable podemos entender de acuerdo con Kaldor, una economia con un nivel de ocupacion "alto" sin fluctuaciones violentas, mantenimiento de un nivel de precios estable y "una tasa adecuada de acumulacion de capital para niveles de vida constantemente al alza" Kaldor, Nicholas, *Impuesto al Gasto* Mexico, Fondo de Cultura Economica, 1977, p 175.

Si bien en el discurso oficial, el aumento de estos ingresos se relaciona con el logro de finanzas públicas sanas, los efectos económicos que ello implica sitúan su función más allá de ser sólo una fuente de recursos públicos. Los impuestos tienen un efecto sobre el nivel de consumo de la población y, por tanto, de la demanda agregada, al modificar el ingreso disponible de los individuos y el ahorro personal.

La presente investigación tiene como objetivo, evaluar el papel que los ingresos tributarios han tenido en la política económica de 1983 a 1995. La hipótesis en que se basa el proyecto, es que los ingresos tributarios no sólo han sido una fuente importante de recursos para el Estado Mexicano, sino además, se han convertido en un catalizador para alcanzar los resultados propuestos por los programas instrumentados, en combinación con otras importantes medidas de política económica.

La exposición del tema se estructura en tres capítulos, que comprenden distintos momentos de los ingresos tributarios dentro de la estrategia económica. En ellos se expone la situación de la economía nacional, las características generales de la política económica puesta en práctica, y las medidas tributarias que se aplicaron, así como, los resultados obtenidos en su instrumentación.

Así pues el periodo 1983-1987 queda comprendido en el primer capítulo, que describe el inicio de una política económica contractiva que no logró resolver, más que en un breve periodo, los desequilibrios económicos emergidos a fines de la crisis de 1982. Las medidas tributarias, se distinguieron por fortalecer la imposición indirecta como base para aumentar los ingresos fiscales.

En el segundo capítulo se analiza el periodo 1988-1994 hasta antes de la crisis de diciembre de este último año. Durante dicho periodo, los ingresos tributarios logran incrementarse, y aunque no observan una gran dinamismo, contribuyen de manera importante en el logro del equilibrio y superavit fiscal.

El tercer capítulo aborda el periodo de crisis de la economía mexicana observada en diciembre de 1994 y que inicia con una abrupta devaluación. Se efectúa un análisis de lo hecho en materia tributaria, así como los efectos y resultados obtenidos. Si bien originalmente la investigación estaba planteada hasta 1995, se vio la necesidad de incluir en este capítulo, el papel de los ingresos tributarios en la política económica durante 1996, con el fin tener un panorama actual y completo respecto al tema y entonces poder plantear las expectativas de los ingresos del Estado en la política económica que se aplica actualmente.



## Capítulo I

### Los Ingresos Tributarios en la Política de Ajuste y Estabilización (1983-1987)

#### *1. El Programa de Ajuste y las Finanzas Públicas*

Con la crisis de 1982, el gobierno de Miguel De la Madrid enfrentó un contexto económico adverso, al registrar un nivel inflacionario cercano al 100%, un decrecimiento productivo de -0.6%, un saldo de deuda pública y un déficit fiscal que representaban el 68% y 18% del Producto Interno Bruto (PIB) respectivamente. Asimismo, por la imposibilidad de hacer frente a los pagos con los acreedores externos, se declaró la moratoria, lo que dejaba a la economía en una frágil situación a la que se añadía la pérdida de confianza y un futuro económico poco promisorio.

Ante tales circunstancias, el gobierno mexicano recurre al Fondo Monetario Internacional en busca de recursos para enfrentar la emergencia económica, consiguiendo un préstamo que lo compromete a instrumentar en el país un programa económico apoyado por dicha institución con vigencia hasta 1985.

La ideología que prevalece en los programas apoyados por el FMI, parte del supuesto de que la economía capitalista tiende en forma espontánea al equilibrio y que el mercado es el mecanismo más eficiente en la asignación de los recursos productivos, por lo que niegan la capacidad del Estado para intervenir en la economía. Tales principios se traducen en "recomendaciones" de liberalización económica (libre circulación de mercancías, capitales, libertades cambiarias) para garantizar el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, lo

que, en consecuencia, significa apertura de la economía nacional e internacional y presión para reducir la participación del Estado en el ámbito económico, ya que desde ese punto de vista la participación estatal solo genera distorsiones y desequilibrios. Es bajo este esquema que en México se aplica el programa de ajuste para superar la crisis de la economía mexicana.<sup>1</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se proponían dos líneas de acción: a) la reordenación económica, que se refería a la estrategia de corto plazo para enfrentar la crisis y fortalecer el ahorro interno y b) el cambio estructural, que perseguía iniciar cambios de fondo en la estructura económica para reorganizar el proceso productivo y distributivo, y competir en mejores condiciones en los mercados externos.<sup>2</sup>

Con las medidas del Programa de Reordenación Económica (PIRE) se pretendía estabilizar la economía. Se estimaba abatir la inflación hasta un 40%, lograr la estabilidad cambiaria, fortalecer el ahorro interno, proteger el empleo, la planta productiva y sentar las bases para recuperar la capacidad de crecimiento. Los diez puntos del PIRE eran los siguientes:

1. Disminución del crecimiento del gasto público "racionalizando su monto y ajustándolo a la capacidad de absorción de la economía y a la fortaleza del ahorro interno"
2. Protección al empleo y a la planta productiva
3. Continuación de las obras en proceso con un criterio estricto de selectividad para dar mayor ritmo a las inversiones prioritarias y disminuir las no indispensables
4. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado

---

<sup>1</sup>Valenzuela Feyjoo, José Carlos. *Crítica del modelo neoliberal*. UNAM, México, 1991. Capítulo I, pp. 15-24

<sup>2</sup>De acuerdo con Valenzuela los programas apoyados por el FMI no solo incluían medidas coyunturales o de corto plazo sino que tienen alcances estructurales de largo plazo, es decir que involucran además todo un planteamiento de reordenamiento estructural que aquí por la naturaleza de esta investigación no vamos a desarrollar.

- 5° *Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos.*
6. *Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y de la deuda. Para ello se profundizó la reforma fiscal, para conseguir mayor equidad y recaudación, se incrementaron los precios de bienes y servicios públicos y la exigencia de mayor eficacia a las empresas públicas.*
7. *Canalización del crédito a prioridades del desarrollo nacional.*
8. *Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado. Mantener un tipo de cambio realista para estimular al sector exportador.*
9. *Reestructuración de la Administración Pública Federal.*
10. *Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta.*

*Posteriormente, a mediados de 1986, ante la caída del precio del petróleo que tuvo efectos desestabilizadores y negativos en la economía nacional, se instrumentó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) cuyas acciones se centraron en propiciar un contexto de estabilidad para crecer, continuar con el abatimiento de la inflación mediante un esfuerzo adicional de saneamiento fiscal, que incluía "estricta disciplina y vigilancia en materia presupuestal", continuación del proceso de venta y liquidación de las entidades públicas no prioritarias, ajustes graduales de los precios y tarifas públicos y redoblar esfuerzos en materia de recaudación fiscal.*

*Tanto en el PIRE como en el PAC, se daba una importancia crucial al saneamiento de las Finanzas Públicas, las cuales tenían un cometido especial y preponderante en la estrategia de ajuste para combatir la inflación, reducir el déficit y alcanzar el superávit era un requisito para crecer.*

Esta postura se explica por el concepto que el gobierno tenía del origen de la inflación. Se suponía que esta había sido ocasionada por un exceso de demanda debido al crecimiento del gasto público, que ante ingresos fiscales insuficientes provocó un mayor déficit fiscal, el exceso de demanda al no "corresponderse con la capacidad de respuesta del aparato productivo interno llevó al aceleramiento de la inflación". Por tanto, había que reducir el déficit público lo más pronto posible.<sup>3</sup>

El déficit no era en sí mismo el problema sino su forma de financiamiento, la cual puede ser con ingresos fiscales (tributarios, no tributarios, utilidades de empresas públicas), con endeudamiento (interno o externo) o con emisión de dinero por parte del Banco Central. Las dos primeras, al ser parte del propio ingreso nacional no se consideran inflacionarias,<sup>4</sup> en cambio, la tercera supone que si el déficit crece, cada vez se requerirá mayor cantidad de dinero en circulación para financiar dicho déficit, provocando con ello (de acuerdo con el modelo IS-LM) una reducción de las tasas de interés, por tanto mayor inversión y en consecuencia crecimiento del producto, que de no corresponderse con la capacidad de respuesta de la economía conduce a presionar los precios.<sup>5</sup>

Por otra parte, el gobierno consideraba como otra causa de la inflación, los costes salariales, por lo que aunque no se dijo explícitamente en el PIRE, la contención salarial fue otro elemento clave en la lucha contra la inflación durante el periodo 1983-1987 como se verá más adelante.

---

<sup>3</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.

<sup>4</sup> Financiar el déficit con endeudamiento genera competencia con el sector privado por los recursos crediticios, lo cual también presionaría a la tasa de interés, lo que provocaría un descenso de la inversión y por tanto caída del producto. Sin embargo se considera que el efecto sobre los precios que de ello resultaría sería menor al financiamiento con emisión de dinero. García Yébenes Luz Ma. "Déficit a superavit: evolución reciente de las Finanzas Públicas en México 1982-1992" en *México la nueva macroeconomía*, México, Nuevos Horizontes Editores, 1994.

<sup>5</sup> Prevalce aquí la idea monetarista de considerar a la inflación un fenómeno meramente monetario en base a la ecuación de Fisher  $MV=PT$  donde  $P$ =Nivel de precios,  $V$ =Velocidad del dinero,  $M$ =Oferta Monetaria. Suponiendo  $V$  y  $T$  constantes, cuando la oferta monetaria aumenta, los precios aumentan también.

En virtud de lo anterior, diversos autores caracterizan a la estrategia instrumentada, como "ortodoxa", al concebir que la inflación era un problema monetario originado por un excesivo déficit público, y suponer la posibilidad de afectar alguno de los componentes de la demanda agregada, (en este caso privilegiando el gasto y los ingresos públicos) para conseguir el equilibrio con la oferta y disminuir con ello las presiones inflacionarias.<sup>6</sup>

Es importante en esta parte del análisis comentar cuales son desde un punto de vista teórico las funciones de la política fiscal que aquí hemos manejado, como el uso de las finanzas públicas. De acuerdo con Musgrave tiene tres funciones básicas.<sup>7</sup>

- a) Asignación de recursos: se refiere a la provisión de bienes sociales, los cuales no pueden obtenerse mediante transacciones entre consumidores y productores individuales. Además, en tanto el beneficio no es para un individuo concreto sino para todos, el pago del mismo se vuelve un serio problema, por lo tanto es necesario que sea el Estado quien proporcione a la sociedad dichos bienes sociales.
- b) Distribución de la renta o ingreso: relacionada con propiciar una distribución equitativa del ingreso que satisfaga a la mayoría de los individuos mediante el manejo de los ingresos y los gastos públicos, ya que al depender dicha distribución de factores sociales, educativos y hasta hereditarios, muchas veces no todos los individuos quedan satisfechos con la distribución que resulta.

---

<sup>6</sup> - en la mayoría de los países que desean llevar a la práctica un programa respaldado por el Fondo es evidente que ha habido una expansión monetaria. Generalmente esta proviene de un déficit fiscal que las autoridades no están dispuestas a financiar sino a través del crédito del banco central, por consiguiente es probable que las recomendaciones del Fondo en materia de política fiscal se concentren en la magnitud y dirección del cambio del déficit fiscal global." Tait, Alan, "Recomendaciones del FMI en materia de política fiscal", *Finanzas y Desarrollo*, Marzo de 1990, p.33

<sup>7</sup> Musgrave, Richard, *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Mexico, McGraw-Hill, 1993

- c) Estabilización de la economía se aplica en el corto plazo y tiene como fundamento la teoría keynesiana que después de la crisis de 1930 da a la política fiscal un papel preponderante al sugerir que puede regular la demanda agregada<sup>4</sup> y con ello mantener a la economía cerca del pleno empleo y sin presiones inflacionarias. "entendiéndola como un arsenal de instrumentos y medidas que usados en forma audaz e inteligente, podrían salvaguardar el sistema capitalista al eliminar sus más graves recurrencias" "Surge así lo que por diversos teóricos se ha llamado hacienda funcional o finanza pública compensatoria

Las funciones de la política fiscal se justifican en virtud de que el mercado tiene algunas imperfecciones, como puede ser por ejemplo un incorrecto funcionamiento del sistema de precios o una distribución no equitativa del ingreso. Por tanto, la intervención del Estado desde este punto de vista, es necesaria para corregir esas imperfecciones y hacer que la economía marche adecuadamente

Sin embargo la política fiscal por sí sola no puede lograr la estabilización, para ello se requiere de otras medidas de política económica que permitan lograr tal objetivo. En el caso de México, durante el período aquí considerado, el logro de los objetivos gubernamentales, no solo dependía del saneamiento de las finanzas públicas y de la contención salarial, dependía además de combinar estos elementos con medidas de política monetaria, comercial y salarial, además con los objetivos de contener el crecimiento de la demanda agregada y por lo menos en teoría, fortalecer el crecimiento de la oferta

---

<sup>4</sup>  $DA=C-I+G$ , donde DA=Demanda Agregada, C=Consumo, I=Inversión y G=Gasto de gobierno. Por tanto, un aumento o disminución del gasto público implica un impacto en la demanda agregada. Por su parte los ingresos públicos en particular los ingresos por impuestos, disminuyen el ingreso disponible de los individuos y por tanto su consumo que es un componente de la demanda agregada. Por lo tanto mediante políticas de gasto e ingreso se puede impactar el comportamiento de la demanda agregada de la economía

<sup>5</sup> Reichman, Benjamin. *Teoría de las Finanzas Públicas*. México UNAM, 1977. Tomo II, p.357

Al respecto se aplicó una política cambiaria que orientada a corregir el déficit externo promoviendo el crecimiento del sector exportador y el aumento de las importaciones, consiguió cierta estabilidad del tipo de cambio por lo menos hasta 1985. Se mantuvo un mercado dual de divisas, es decir, un tipo de cambio controlado y otro libre, y a partir de 1983 se estableció un desliz cambiario que fue aumentando gradualmente con el fin de motivar a las exportaciones, pero a pesar de ello, en 1986 ante el aumento del déficit externo se produce otra devaluación (cuadro 1).

Buscando congruencia con la política de deslizamiento cambiario, y a fin de frenar el crecimiento del crédito interno y de la oferta monetaria, se aplicó una política monetaria de carácter restrictivo basada en tasas de interés estables y el objetivo de reconstituir las reservas internacionales.

Cuadro 1  
INDICADORES ECONÓMICOS 1982-1987

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Inflación	98.84	80.78	59.16	63.75	105.75	159.17
Tipo de cambio real(1)	124.2	135.6	110.9	106.8	155.9	169.8
Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos(2)	-6,221	5,418	4,239	1,237	-1,673	3,967
Balance Financiero(3)	-16.9	-8.6	-8.5	-9.6	-15.9	-16.1
Salario Mínimo Real(4)	210.2	164.3	149.5	147.8	132.2	125.3

Fuente: Informe de Gobierno 1989 y Indicadores de Banco de México.

(1) Índice 1970=100. Un aumento de este índice representa una depreciación real de la moneda. Tomado de Rogelio Arellano "Política Fiscal, estabilización y distribución del ingreso". *Serie Política Fiscal*, CEPAL, 1995.

(2) Millones de dólares.

(3) Como porcentaje del PIB.

(4) 1960=100 en pesos.

Respecto a la política salarial, se plantearon moderados incrementos, las negociaciones se hicieron en función de la inflación esperada, teniendo como resultado un fuerte deterioro del nivel del salario mínimo real a lo largo del periodo de ajuste (cuadro 1), elemento que además de traducirse en deterioro de los niveles de vida de una buena parte de la población, seguramente afectó la demanda agregada al significar un impacto negativo en el consumo.<sup>16</sup>

El logro de los objetivos de corto plazo no fue el esperado. Aunque la reducción en el ritmo inflacionario se consiguió, solo fue en un breve periodo, rebasando la meta de 40% que el gobierno había proyectado. En cuanto al déficit financiero del sector público<sup>17</sup>, el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional era reducirlo hasta 8.5% en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985. Dicho objetivo se logró en forma parcial, pues además de rebasar lo acordado con el FMI, incrementa su participación en el PIB casi al mismo nivel de 1982 (cuadro 1, gráfica 1).



Fuente: Informe de Gobierno 1989

<sup>16</sup> Al respecto según la CEPAL, a finales de 1987 el 13% de la población nacional mexicana se hallaba en condiciones de pobreza y el 7% de pobreza extrema. Es decir, 80% de los mexicanos no podían satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia. Datos tomados de: Arriano, Rogelio. *Política Social, Estabilización y Distribución del Ingreso: la experiencia de México 1982-1987*. CEPAL/PNUD/ONU 1995, pp.27-30.

<sup>17</sup> Se concibe al déficit financiero como la diferencia entre los ingresos y gastos totales del sector público. Incluye además de los ingresos y gastos normales del sector público, los intereses nominales pagados sobre la deuda pública. El déficit primario excluye la totalidad de los intereses sobre la deuda pública interna y externa. *ABC de las Finanzas Públicas* (INEGI).



En el contexto de la estrategia delineada y los resultados inmediatos obtenidos, a continuación se analizará cuáles fueron las medidas que se tomaron para sanear las finanzas públicas y reducir el déficit fiscal y a partir de ahí, el papel que en ello jugaron los ingresos tributarios. Las acciones en este terreno giraron en torno a tres ejes principales

- 1) Racionalización del gasto público
- 2) Ajuste de precios y tarifas del sector público y
- 3) Aumento de los ingresos tributarios

## **2. La Racionalización del Gasto Público**

En el PIRE se planteó una política de gasto que proponía su disminución como porcentaje del Producto Interno Bruto y disciplina en su ejecución. Ello significó una política de austeridad que, en términos generales pretendía disminuir el déficit fiscal y reducir así las presiones sobre los precios.<sup>12</sup>

De 1982 a 1985, el gasto total del sector público como porcentaje del PIB, se redujo de 50.1% en 1982 a 42.4% en 1985 (cuadro 2). A su vez, el comportamiento de los gastos corrientes como porcentaje del PIB a lo largo del período fue de una tendencia descendente, en parte resultado de la contracción salarial de los empleados del Estado que en 1983 fue de 29% en términos reales.<sup>13</sup> Como parte de los gastos corrientes, se halla el destinado a desarrollo social y rural, el cual no rebasó en todo el período el nivel que tenía en 1982 como porcentaje del gasto programable (cuadro 3), su participación en el PIB estuvo por debajo de los niveles de 1981.

<sup>12</sup> En otros países latinoamericanos como por ejemplo en Argentina, Brasil, Perú, etc., se impuso este tipo de políticas de austeridad. Cominetti, Rosella, "Ajuste fiscal y gasto social", *Revista de la CEPAL* Num. 54, Diciembre 1994.

<sup>13</sup> En Uruguay y en Costa Rica se utilizó también este mecanismo además de la reducción del gasto de capital, que significa reducir la inversión, lo que implica restricciones al crecimiento económico y graves efectos sociales. *Ibid* p. 49.

**Cuadro 2**  
**GASTO DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL 1980-1987**  
(Porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<i>Gasto Total</i>	100	00	100	100	100	100	100	100
<i>% en PIB</i>	38.3	43.1	50.1	46.9	45.2	42.4	51.4	54.7
<b><i>G. Programable</i></b>	67.7	68.2	53.8	52.6	53.5	52.5	42.1	37.9
<i>Corriente</i>	40.1	40.1	34.6	34.6	37.3	38.5	31.3	27.8
<i>De Capital</i>	27.6	28.1	19.2	18.0	16.1	14.0	10.8	9.1
<b><i>G. No. Programable</i></b>	32.3	31.8	46.2	49.4	46.5	47.5	57.9	63.1
<i>Particip. y Estim. (1)</i>	20	21.2	11.1	14.12	18.5	14.38	8.8	7.2
<i>Servicio de Deuda</i>	80	78.8	88.9	85.9	85.1	85.7	91.2	92.1
<i>Particip. del Serv. de la deuda (2)</i>	38	36.7	41.1	43.5	39.5	40.7	52.8	57.9
<i>Particip. de Intereses y Comisiones (2)</i>	32.8	44.2	68.2	68.0	65.1	70.6	63.7	65.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Informe de Gobierno 1989.

(1) Porcentaje del gasto no programable

(2) Porcentaje del gasto total

**Cuadro 3**  
**GASTO SOCIAL 1982-1987 (%)**

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Gasto Programable Total</b>	100	100	100	100	100	100
<i>Desarrollo Social</i>	27.8	24.1	23.2	25.3	25.9	26.4
<i>Desarrollo Rural</i>	9.4	9.6	8.46	8.1	8.2	6.4
<b>Particip. en PIB</b>						
<i>Desarrollo Social</i>	7.4	3.5	3.8	5.6	5.6	5.4
<i>Desarrollo Rural</i>	2.5	2.3	2.0	1.8	1.8	1.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Informe de Gobierno 1989.

Los gastos de capital por su parte registraron una tendencia contractiva, mientras de 1980 a 1982 representaban en promedio aproximadamente 25% del PIB, de 1983 a 1987 observaron una participación promedio de 13.26% registrando un ritmo de crecimiento anual poco dinámico hasta 1986. El elemento que explica este comportamiento, es la contracción de la inversión pública, la participación de esta en el PIB se reduce desde 1982 hasta registrar una cifra negativa de 7.4% en 1987, en tanto su ritmo de crecimiento es en algunos años negativo (cuadro 4).

Cuadro 4

INVERSION PUBLICA FEDERAL 1981 - 1987  
(VARIACIÓN REAL %)

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Variación %	128.2	-19.6	-29.4	4.1	-14.5	-7.8	5.7
Particip. en PIB	12.5	16.7	9.0	8.6	7.0	6.1	-7.4

Fuente: Estadísticas Históricas, Tomo II, INEGI y Anuario Estadístico 1994, INEGI.

Es importante mencionar que mientras por un lado se da tal contracción en el gasto programable, el no programable que incluye el pago del servicio de la deuda mantiene una participación de más del 45% del gasto total hasta 1985, llegando a 57.9% en 1987 (cuadro 2). Resolver el problema de la deuda era primordial, en el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) instrumentado en 1986. Una de las acciones más importantes fue su renegociación, consiguiendo ampliación de plazos y recursos por 12 mil millones de dólares que incluían una reserva de emergencia de 2.5 millones para impulsar el crecimiento y enfrentar las eventualidades de una baja en el precio del petróleo.

Aun con la renegociación en 1986, el crecimiento del pago del servicio de la deuda provocó que el déficit financiero se incrementara casi al mismo nivel de 1982. Un importante porcentaje de los ingresos fiscales salían del país para pagar la deuda externa o quedaban en manos de los acreedores internos. La política presupuestaria de austeridad, contribuyó con la reducción del déficit público, pero los altos niveles de endeudamiento perjudicaron el equilibrio fiscal que la propia estrategia económica exigía.

### 3. Precios y Tarifas del sector público<sup>14</sup>

La política de precios y tarifas pretendía incrementar los ingresos que el Estado obtenía por la venta de bienes y servicios públicos y con ello aumentar el ahorro interno, para realizar los ajustes se tomaban en cuenta los cambios en el salario mínimo, buscando con ello reducir las expectativas inflacionarias y los rezagos.

En 1983 se dan incrementos súbitos en la gasolina, el diesel, el azúcar y el servicio telefónico, y deslices graduales en las tarifas eléctricas. Pese a que la mayoría de los precios de los bienes y servicios públicos crecieron en términos nominales por arriba del nivel inflacionario, en términos reales registraron decrementos debido al impacto del aumento de precios (cuadro 5). Para 1986 se aumentó el gas LP, las tarifas eléctricas, el azúcar refinada y el transporte urbano, lo que contribuyó a contrarrestar la caída de los precios del petróleo que se registró en ese año.

---

<sup>14</sup> Para profundizar en este aspecto puede consultarse Hierro Jorge y Allen Sangines Krause "El comportamiento del sector público en México" *Trimestre Económico* no 69, México, FCE, 1990 y García Yébenes Luz Ma. "Déficit a superávit: evolución reciente de las Finanzas Públicas en México 1982-1992" en México: *la nueva macroeconomía*, México, Nuevos Horizontes Editores, 1994.

En 1987, bajo el supuesto de alcanzar una inflación de 70 a 80%, se pensaba ajustar los precios y tarifas primero en forma subita y luego, en una segunda etapa, revisarlos con regularidad. Sin embargo, con los altos niveles de inflación registrados, los precios y tarifas se vieron rezagados, por lo que se planteo una revision de los mismos, con la expectativa de una inflación de 115%, las tarifas de energia electrica se incrementaron, el azucar se aumento 24.7%, el servicio telefonico de larga distancia 73% y la gasolina en mas del 22% (cuadro 5). El impacto inflacionario de estos incrementos fue evidente y de algun modo explica el repunte de la inflación al final de 1987 que fue de 159.1%.

Cuadro 5

INCREMENTOS ACUMULADOS REALES ANUALES DE ALGUNOS PRECIOS Y  
TARIFAS PUBLICOS (Variaciones %)

Producto o Servicio	1983	1984	1985	1986	1987
	-17.0	-16.2	-28.8	-11.4	22.9
Hydrocarburos	-25.6	-4.1	-5.4	7.2	19.4
Sector Electrico	-24.9	7.4	-14.5	-14.5	24.7
Azucar estandar	-20.7	6.8	-14.6	3.9	45.4
Azucar refinada	-39.2	-29.1	-4.9	6.3	73.0
Servicio Telefonico	-55.3	-62.8	-61.0	972.3	162.9
Metro	80.0	59.2	63.8	105.8	159.1
Inflacion					

Fuente: "Ingresos Publicos", Cuadernos de Renovacion Nacional, p. 56

Dentro de la politica de austeridad y bajo la logica de reducir la participacion del Estado en la economia, se establecio la reestructuración del sector paraestatal que comprendia tres etapas. Una de diciembre de 1982 a enero de 1985, otra de febrero de 1985 a noviembre de 1987 y la ultima de diciembre de 1987 a agosto de 1988.<sup>17</sup> En el PIRE se plantea la exigencia a estas entidades de mayor eficiencia en su actuar y, aplicando un criterio de selectividad, solo dejar funcionar aquellas realmente productivas.

<sup>17</sup> Reestructuración de las Finanzas Publicas (Ingresos), Mexico SHCP, FCE, 1985.

El proceso de desincorporación respondía a la exigencia de que el Estado debía retirarse de las actividades productivas para dejar al sector privado el manejo de aquellas que fuesen rentables, bajo la lógica del Fondo Monetario, de que el mercado es el mecanismo más eficiente en la asignación de los recursos

En 1982 existían 1,155 entidades públicas, para agosto de 1988 se sujetaron a procesos de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta 722 entidades que en total representaban el 63% del universo, y aportaban el 29% del PIB del total de empresas públicas. Dichas entidades, estaban ubicadas en áreas como la azucarera, minera y de servicios entre otras. Se liquidaron 260, 136 se extinguieron, 80 se fusionaron, 28 se transfirieron y 218 se vendieron

#### ***4. Los Ingresos Tributarios en el Programa de Ajuste***

De los ingresos recibidos por el Estado, los tributarios son los más importantes por su monto. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, los impuestos o ingresos tributarios son las transferencias obligatorias al gobierno sin contraprestación. Se componen sin excepción de una base imponible y de una estructura de tasas aplicadas sobre la misma.<sup>16</sup>

De 1976 a 1982 tuvieron una participación promedio de 74.9% en el total de ingresos acumulados del gobierno mexicano. Su carga tributaria es decir su participación en el PIB, registro una tendencia descendente desde 1978, a diferencia de los ingresos no tributarios que la incrementó desde 1976 y más aun durante el auge del sector petrolero (cuadro 6)

---

<sup>16</sup>Por su parte los no tributarios son aquellos ingresos que no provienen de impuestos originados en la función administrativa específica que realiza el Estado. Gómez Sabrine Juan, *Manual de Finanzas y Política Tributaria*, México INDETEC, 1982, 88pp

**Cuadro 6**  
**INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1976-1982**  
**(PORCENTAJES)**

CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1976-1982 Partici prom
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100	100	100	
Tributarios	67.6	68.7	70.3	71.3	72.0	70.1	63.4	74.9
No Tributarios	32.4	31.3	29.7	28.7	28.0	29.9	36.6	30.9
<b>Part. en PIB</b>								
Tributarios	13.6	13.0	13.8	14.4	11.01	10.6	9.8	12.3
No tributarios	0.82	0.90	0.70	0.60	4.27	4.54	5.60	2.5

Fuente: Informe de Ingresos Gubernamentales 1970-1980 INEGI 1982 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El sistema tributario mexicano basa su estructura principalmente en cuatro impuestos, uno directo que es el Impuesto Sobre la Renta (ISR), y tres indirectos que son el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios (IESPS) y los Impuestos a la Importación<sup>17</sup>, que explican más del 90% de la recaudación por ingresos tributarios (cuadro 7).

<sup>17</sup> De acuerdo con Musgrave, que reconoce la ambigüedad de la distinción entre impuestos directos e indirectos, los primeros son aquellos que se aplican inicialmente sobre el individuo o la familia que se entiende soporta la carga. Los indirectos son aquellos que son trasladados a otro que finalmente es quien paga el impuesto. Tal es el caso de los impuestos al consumo como el IVA. Musgrave, Richard, *Hacienda pública, teoría y aplicada*, México, MacGraw-Hill, 1993, p. 261.

En 1963 cuando la economía mexicana entra en crisis, el sistema impositivo se encontraba erosionado por los altos niveles inflacionarios, no estaba preparado para una situación de alto crecimiento de precios, tal era el caso del ISR para sociedades mercantiles que tenia un diseño concebido para responder a una situación con estabilidad de precios.<sup>19</sup>

Se caracterizaba además por depender en forma importante del comportamiento de los ingresos petroleros, por una baja carga tributaria, y altos niveles de evasión fiscal. Hasta ese momento no había sido objeto de cambios drásticos, debido en parte a la resistencia del sector privado empresarial a una reforma fiscal profunda, por lo que los ingresos por impuestos resultaban insuficientes para financiar por sí solos los gastos estatales y de ahí la necesidad de recurrir a otras formas de financiamiento.

Con Miguel De la Madrid, ante la exigencia de fortalecer los recursos tributarios, se instrumentaron reformas fiscales en 1983 y 1987 para aumentar la recaudación tributaria como porcentaje del PIB, a fin de contribuir en la disminución del déficit y así, financiar el gasto público en forma "sana" y no presionar a los precios.

La reforma fiscal de 1983 tenía como objetivo fundamental lograr mayor recaudación y mayor equidad, en materia de Impuesto Sobre la Renta se introdujo un cambio en la tenencia de las acciones de las empresas eliminando el anonimato de las mismas para introducir un régimen de integración de dividendos y mediante la deducción de los mismos, reducir la evasión a través de un mayor control del ingreso por dividendos recibidos por accionistas. Asimismo en 1984 y 1985 se ajustaron las tarifas aplicables a Personas Físicas.

---

<sup>19</sup> Ver, *Memorias del Seminario de Tributación, inflación y desarrollo económico*. INCF, marzo de 1986.



Lo más importante de la reforma, fue la modificación de la tasa del Impuesto al Valor Agregado, la tasa general se elevó del 10 al 15% y se establecieron tasas diferenciales para gravar más el consumo suntuario y desgravar el consumo popular. Se eliminaron algunas exenciones y se incorporaron los servicios de carácter profesional a excepción de los de medicina.

Se redujo la cobertura de la tasa 0% del impuesto, para incluir los alimentos no procesados y de consumo popular y se estableció una tasa de 6% a aquellos productos alimenticios que requirieran algún proceso de industrialización incluyéndose también aquí a las medicinas que antes estaban sujetas a la tasa general. Se introdujo además una tasa del 20% para gravar la enajenación e importación de bienes de lujo adquiridos por sectores de alto nivel económico.

Como resultado de tales medidas que ampliaron la base del IVA, su participación en el total de tributarios se incrementó de 22.52% en 1982 a 29.53% en 1987, y su carga tributaria se mantuvo en alrededor del 3% durante el período de ajuste. Por su parte los ILSPS incrementaron su participación en el total de impuestos al pasar de 18.34% en 1982 a 23.40% en 1987, en tanto su participación en el PIB aumentó 0.5 puntos porcentuales (cuadros 7 y 8).

La reforma bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo pretendía además fomentar el crecimiento. Para ello, se establecieron estímulos en apoyo a la reactivación económica, por ejemplo, en 1984 se autorizó la deducción anticipada por inversión en activo fijo nuevo de 75% del valor de las inversiones realizadas en 1984, 50% de las realizadas en 1985 y 25% en las de 1986. En 1985 se amplió la deducción a las inversiones hechas en mobiliario y equipo de oficina de fabricación nacional a las compras hechas en 1984 y a compras de transporte nuevo.

**Cuadro 7**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**(PORCENTAJES)**  
**1982 - 1987**

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Total Tributarios*	100	100	100	100	100	100
ISR	48.28	50.28	50.80	46.88	55.38	57.31
IVA	22.52	29.88	30.62	29.24	26.30	29.63
IESPS	15.34	23.81	22.63	21.56	25.18	23.40
ISAN	0.53	0.58	0.83	0.85	0.64	0.74
l'Importacion	8.64	4.05	4.67	6.33	7.34	7.48

Fuente: Elaboracion propia con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Publica Federal varios años e Informe de Gobierno 1989.

\* No puede obtenerse el 100% por que se descartaron impuestos poco significativos.

**Cuadro 8**  
**INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1982-1987**  
**(Porcentajes del PIB)**

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1983-87
<b>TOTAL</b>	15.47	19.0	17.27	17.34	16.50	18.08	17.6
<i>Tributarios</i>	9.80	10.19	10.03	9.85	10.97	10.83	10.4
ISR	4.75	4.0	5.09	4.01	4.21	4.64	4.4
IVA	2.21	3.05	3.07	2.88	2.88	3.20	3.0
IESPS	1.8	2.4	2.3	2.1	2.8	2.5	2.3
l'Importacion	0.8	0.4	0.4	0.6	0.8	0.8	0.6
<i>No Tributarios</i>	5.66	8.80	7.24	7.49	5.54	7.25	7.3
Derechos	4.8	6.8	6.1	6.2	0.8	5.6	6.1

Fuente: Elaboracion propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Publica Federal SHCP.

Sin embargo, el sistema impositivo, propiciaba ventajas para las empresas endeudadas, pues podían reducir de su base gravable los intereses nominales abultados por la inflación. Además, si una empresa estaba endeudada en el extranjero podía deducir los intereses pagados al acreedor externo, la pérdida cambiaria que resultara, además de la del principal, esto explica en parte por que disminuyó la carga fiscal del ISR hasta 1985 (cuadro 8)

Pese a las reformas de 1983, la carga tributaria total no parece mejorar e incluso se reduce hasta 17.3% en 1985. A su vez la participación de los ingresos por impuestos en el PIB llega en ese año a 9.8%, no rebasando el nivel alcanzado en 1980 (cuadro 8). En ello tuvo que ver la caída del precio del petróleo que afectó negativamente la base del IVA.

A inicios de 1986 el gobierno aplica otras medidas para aumentar los ingresos tributarios, los ajustes consistieron en elevar las tasas de los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IESPS), del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y ajustar la tarifa de los ingresos a las Personas Físicas, estableciendo una sobretasa adicional de 10% a quienes obtuvieran una base gravable superior a siete veces el salario mínimo.

Se establecieron pagos provisionales mensuales y se fijó como fecha límite de pago el día siete de cada mes en lugar del día quince, a partir de agosto de 1986, se redujo el plazo para el pago de algunas contribuciones, a fin de contrarrestar el efecto de la inflación sobre los ingresos fiscales al disminuir el valor real de los pagos, resultante del tiempo transcurrido entre el momento en que se causa el gravamen y el momento en que se entera a la autoridad.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Se conciben dos importantes efectos que causa la inflación, uno es el efecto Tanzi, que es la erosión que sufren los ingresos tributarios por la depreciación de la moneda, provocando rezagos en la recaudación. Otro es el "fiscal drag" que es el desplazamiento de los contribuyentes debido a la inflación "hacia categorías impositivas más elevadas por efecto de incremento nominal de los ingresos". En este caso la idea era disminuir ambos efectos.

Como resultado de las reformas instrumentadas se consiguió incrementar la participación de los ingresos tributarios en el PIB a 10.97% en 1986, en tanto su contribución en el total de ingresos gubernamentales se incremento de 56.82% en 1985 a 66.4% en 1986

Posteriormente el gobierno propone como parte del PAC, una reforma fiscal a partir de 1987, cuyo objetivo principal era fortalecer la recaudación. Se fijó como meta incrementar los ingresos tributarios en 1.3% del PIB, las medidas se centraron en modificar la base gravable de las empresas y reducir tasas impositivas, así como reformas diversas que pretendían además estimular la inversión y hacer más equitativo el sistema tributario. Se incluyeron ajustes para corregir las distorsiones que generaba la inflación y la tendencia al endeudamiento de las empresas.<sup>21</sup>

Las medidas que modificaban la base gravable de las empresas eran las siguientes:

- Deducir opcionalmente un porcentaje fijo de las inversiones efectuadas
- Permitir la revaluación para depreciación de los activos fijos
- Exigir la acumulación y deducción de los intereses reales y de las pérdidas o ganancias cambiarias
- Permitir la deducción de las compras efectuadas en el periodo en lugar del costo de ventas
- Revaluación de las aportaciones netas del capital de los accionistas
- Permitir el ajuste por inflación de las pérdidas fiscales de las empresas

---

<sup>21</sup> Como se ha señalado por algunos autores, "al permitirle a las empresas la deducción del total de intereses nominales y no reales, el efecto de la inflación en los pasivos, el fisco les estaba otorgando un subsidio implícito a las empresas apasivadas." Aguirre-Pangburn Ruben "Los ajustes por inflación al impuesto sobre la renta: el caso de México." *Memoria del Seminario sobre Tributación, inflación y desarrollo económico*. INCF, marzo 1986, p. 803

La tasa del Impuesto Sobre la Renta de las empresas se redujo de 42 a 35%, para colocar a las empresas en situación competitiva a nivel internacional aplicando tasas similares a las de otros países. Al respecto, el Subsecretario de Ingresos en ese momento, declaró: "Si comparamos este nivel con las tasas de otros países, veremos que esta tasa es de las más bajas, siendo inferiores solo la de Estados Unidos y la de Finlandia, y esto solo uno o dos puntos. Todavía hay bastantes países desarrollados con tasas superiores al 40 y hasta al 50%."<sup>21</sup>

Las medidas se introdujeron en forma gradual, con un sistema de transición de cuatro años para la aplicación integral del nuevo esquema. Además se ajustó hasta en un 100% la tarifa de ingresos gravables de las Personas Físicas y se eliminó la tarifa adicional. Se inició la racionalización de las Bases Especiales de Tributación (BET) y se aumentó la participación de las Entidades Federativas a 35% de la recaudación para estimular su eficiencia.<sup>22</sup>

Elemento importante en todo este plan, fue el combate a la evasión y el estímulo al cumplimiento voluntario de los contribuyentes, se instrumentó la "*Cruzada Nacional contra la Evasión Fiscal*", que incluyó la verificación masiva para actualizar el Padrón de Contribuyentes, la modernización de los sistemas operativos y el fortalecimiento de las auditorías, así como la capacitación fiscal.

<sup>21</sup> Gil, Díaz Francisco "La modernidad del Sistema Tributario Mexicano", *Política Financiera y Hacendaria* número 5, Octubre 27 d. 1989, SHCP.

<sup>22</sup> Las Bases Especiales de Tributación (BET) constituían un régimen especial de tributación que otorgaba ciertas facilidades fiscales a algunos sectores productivos como por ejemplo a la agricultura. En cuanto a la participación de las Entidades Federativas de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, las que se adherían a los convenios de colaboración con la Federación, participaban del Fondo que se destina para sus gastos de administración y otros estímulos. Este se instrumentó con la introducción del IVA en 1980, para reducir la complejidad del sistema fiscal y evitar la doble imposición.

También se instrumentaron cambios en la Administración Tributaria con base en la descentralización de funciones con el objeto de combatir la evasión y hacer más eficiente el aparato recaudatorio, lo cual dio como resultado un incremento del padrón de contribuyentes de 8% en 1987 y un aumento de la presencia fiscal de 3.1%<sup>21</sup>.

En términos de recaudación, la reforma de 1987 manifestó su efecto hasta los años siguientes, en que además se agregaron diversas adecuaciones fiscales. Durante el periodo de ajuste 1983-1987, los ingresos tributarios no logran incrementar su participación en 1.3% del PIB como el gobierno había propuesto, a lo largo del sexenio tuvieron un comportamiento modesto con participaciones en el PIB menores a los que se registraron antes de la crisis de 1982.

De 1983 a 1987, la carga tributaria de los ingresos tributarios fue de 10.4%, 1.6 puntos porcentuales menos que durante el periodo 1982-1987. Destaca el ISR cuya participación en el total de ingresos se redujo de 39.28% en 1983 a 37.31% en 1987, en tanto su carga tributaria se mantuvo alrededor del 4% (cuadros 6 y 8).

Las medidas adoptadas no lograron abatir el efecto erosionador de la inflación en los ingresos tributarios, ni pudieron contrarrestar los efectos de la caída del precio del petróleo, por ello los ingresos tributarios no lograron revertir su comportamiento y no se constituyeron en el elemento dinámico para reducir el déficit del Estado. Sin embargo el papel de los ingresos tributarios durante este periodo, no puede analizarse sólo en términos de haber aumentado o no su participación en el PIB. Dos elementos vale la pena destacar de la política tributaria aplicada entonces.

---

<sup>21</sup> Informe Anual de Banco de México 1986

Por un lado el fortalecimiento aunque pobre, de los ingresos tributarios, se basó fundamentalmente en la imposición indirecta, particularmente en el aumento del IVA, cuya tasa se incrementó en 50%. Por otro lado, las medidas tributarias no se caracterizaron por afectar los ingresos de capital, al contrario, como se vio en párrafos anteriores, se establecieron diversas deducciones para las empresas y la reducción incluso de la tasa de ISR con la reforma de 1987

Ambos elementos, permiten concluir que las medidas tributarias en combinación con el deterioro del salario real y la reducción del gasto público, básicamente del gasto social, si bien contribuyeron a la estabilización de la economía, suponen un efecto regresivo en la distribución del ingreso, pues el aumento del IVA impacta el consumo de la población, afectando más a aquellos cuyo ingreso es menor

Lo anterior indica que la estrategia tributaria pretendía afectar lo menos posible al sector empresarial, sin importar que la mayoría de la población viera mermado su consumo y erosionado su nivel de vida por el incremento de impuestos indirectos. Al respecto resulta notorio que en 1984 el 40% de los hogares participaba con 14% del ingreso corriente total por estratos de hogares y el 10% más rico del 32%.<sup>24</sup>

Aquí merece la pena citar al maestro Retchkiman en cuanto a la justicia de una reforma fiscal. "Una reforma que no toca los altos ingresos y las grandes acumulaciones de riqueza, no tiene sentido y desvirtúa el significado real de una transformación tributaria de fondo."<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Tomado de Fujii, Gerardo y Pérez Llamas, José María "La distribución personal del ingreso en México 1984-1994" *Economía Informa* num. 254, febrero de 1997 p.30-33

<sup>25</sup> "Homenaje al maestro Retchkiman" *Economía Informa* no. 16-4, mayo 1988, p.54

### **5. Los resultados de la política de ajuste y estabilización en la economía nacional**

Por un breve periodo (1984-1985), la estrategia logro disminuir la inflacion, reducir el deficit publico y estabilizar la moneda, pero ademas consigo una severa contraccion economica que se manifesto en la caída de la demanda agregada del pais. A lo largo del periodo de ajuste, sus componentes, particularmente el consumo publico, registraron fuertes disminuciones dando ademas como resultado la recesion economica <sup>26</sup> (cuadros 9).

La politica contractiva tuvo como resultado un crecimiento economico temporal, como se observa en el cuadro 9, el PIB crecio 3.6% en 1984 y 2.1% en 1985, crecimiento que no puede mantenerse para todo el periodo. Ademas, los diferentes sectores productivos dan cuenta de que la recuperacion no fue generalizada.

En 1984, mientras el sector Agrícola crecio en 2.4%, las manufacturas lo hicieron en 5.4%, en tanto otros sectores mostraron crecimientos muy pequeños. Al interior de la industria manufacturera varias ramas observaron decrementos como la de aparatos electrodomesticos -20.9% y vestido -1.8%, contrastando la industria automotriz con un importante crecimiento de 26.6% y partes automotrices con 19.4%.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> "La supresion de los fenomenos inflacionarios se convierte en el desideratum social por excelencia, aun a costa de cancelar el crecimiento economico o diferir otras metas igualmente relevantes, como la equidad distributiva, el empleo, la estabilidad social o la modernizacion democratica" Ibarra, David, "Politica y Economia en America Latina: el trasfondo de los programas heterodoxos de estabilizacion" en *Estudios Economicos del Colegio de Mexico*, num. extraordinario, Octubre 1987, p. 14.

<sup>27</sup> Los incentivos fiscales que se daban a las empresas en cuanto a la depreciacion acelerada que podia hacerse del activo fijo nuevo, que para las inversiones en 1984 era de 75%, favorecio el crecimiento del sector automotriz. La compra de vehiculos crecio 33.4%. Ros, Jaime *Liberalization e inestabilidad economica de Mexico*, Cap. 4 Mexico, Diana-UNAM, 1997.



**Cuadro 9**  
**PIB Y DEMANDA AGREGADA**  
**Variaciones reales respecto al año anterior (%)**  
**1982-1987**

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PIB	-0.6	-5.2	3.6	2.6	-3.8	1.5
PIB*Hab	-2.9	-6.3	1.4	0.4	-5.8	-0.4
<i>Demanda</i>	-5.21	-6.59	4.42	3.56	-4.42	1.67
Consumo Privado	-2.47	-5.36	3.25	3.13	-2.15	-0.08
Consumo de Gobierno	2.06	2.71	6.59	0.90	2.12	-0.75
FBCF (1)	-16.79	-28.28	6.42	7.86	-12.37	0.01

Fuente: Informe de Gobierno 1989  
 (1) Formación Bruta de Capital Fijo

A fines de 1987 era contundente que el plan antinflacionario había fracasado. Además, permanecieron en la economía elementos que no pudieron ser controlados, como el auge de las inversiones de tipo financiero, reflejado en el incremento de las cotizaciones en la Bolsa Mexicana de Valores. En 1980, 96% del ahorro nacional era captado por el sistema bancario y 4% por la Bolsa, en octubre de 1987, el 72% era captado por el sistema bancario y 28% por la Bolsa.<sup>78</sup> Este auge financiero y las ganancias que produjo, no significaban sin embargo inversión productiva sino de especulación, resultado de la falta de confianza hacia el gobierno y de las negativas expectativas económicas, por tanto, no tenían un respaldo del sector real.

<sup>78</sup> Guillen Romo, Hector, *El sesenta del crecimiento cero 1982-1985*, México, Era, 1992, p. 89

Lo anterior se agravo con el crack de las bolsas de valores en el mundo a fines de 1987, propiciando en el pais un severo colapso financiero. En noviembre de ese año el indice accionario de la Bolsa Mexicana de Valores cae 74% con respecto al nivel obtenido en octubre. En este contexto, los principales inversionistas comenzaron a vender sus titulos accionarios a fin de protegerse contra la situacion de incertidumbre. Ante la crisis financiera optaron por dirigirse al mercado de divisas poniendo en peligro las reservas internacionales, y ejerciendo presion sobre el tipo de cambio llevando a la economia a una nueva devaluacion.

Puede decirse, en base a los resultados obtenidos, que la politica de ajuste no resolvio mas que en un periodo corto, el problema de la inflacion, de la estabilidad cambiaria, del desempleo, del deficit externo y fiscal, mediante una drastica reduccion del gasto publico y un relativo crecimiento de los ingresos tributarios, pero no dio la posibilidad de sentar las bases para establecer un crecimiento sano y sostenido, y si genero que el aparato productivo se mantuviera estancado sin posibilidades de una recuperacion inmediata y provocando una crisis financiera que obligara al siguiente gobierno a instrumentar otro programa de ajuste y estabilizacion.

## Capítulo II

### Los Ingresos Tributarios en la Política de Ajuste y Estabilización (1988-1994)

#### *1. El Programa de Ajuste, la estabilización de la economía y las Finanzas Públicas*

Como se vio en el capítulo anterior, el programa de ajuste no logró recuperar el crecimiento económico, y con las medidas restrictivas que asumió, llevó a la economía al estancamiento productivo. El objetivo de abatir en forma permanente la inflación y reducir el déficit financiero solo se consiguió por un breve periodo; a fines de 1987 el nivel inflacionario fue de 159,2% en tanto el déficit financiero representaba -16,1% del PIB.<sup>1</sup>

La nueva Administración instrumentó una política económica cuyo objetivo era el crecimiento sostenido con estabilidad de precios; se estimaba que el PIB crecería en 6% anual durante el periodo, y que la inflación sería similar a la internacional de 5% anual. La estrategia tenía dos vertientes: una de largo plazo en la que se proponía una reestructuración del aparato productivo nacional que además de permitir altos ritmos de crecimiento se tradujera en mayor bienestar social, y otra de corto plazo, cuyo objetivo era la estabilización, ambas se hallaban muy interrelacionadas, pues sin estabilizar la economía no podían conseguirse las metas de reestructuración productiva.

Disminuir la inflación seguía siendo elemento central de la estrategia, una condición para poder crecer. Sin embargo, a fines de 1987, previo a la entrada de la nueva administración,

<sup>1</sup> Algunos países que enfrentaron desequilibrios importantes de las finanzas públicas, después de instrumentar políticas de ajuste, recayeron en un deterioro similar. Tal fue el caso de Argentina y Perú. Cornicetti, Rosella, "Ajuste Fiscal y Gasto Social" en *Revista de la CEPAL*, núm. 54, Diciembre de 1994.

el gobierno asumió que la inflación además de su origen monetario, tenía causas estructurales y un componente inercial que era necesario eliminar en forma rápida. En palabras de Jarque "La inercia inflacionaria ocurre cuando una vez que se genera un proceso inflacionario, por ejemplo, en el caso de una inflación de demanda debido a un elevado déficit fiscal, esta persiste, aun cuando su causa original, es decir el déficit haya desaparecido"<sup>2</sup> Por tanto, había que considerar una nueva estrategia para que el combate a la inflación fuera efectivo

Es así como a fines de 1987 surge el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que después cambiaría a Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)<sup>3</sup>, cuyas acciones se basaban tanto en medidas de afectación a la demanda para disminuir la presión a los precios, como controles de los precios clave de la economía (salario, tipo de cambio, tasa de interés y precios de bienes y servicios públicos) para romper la inercia inflacionaria. De ahí el carácter "heterodoxo" del programa al combinar ambos tipos de medidas, por un lado control del ingreso y, por otro, continuar con políticas de contracción de la demanda. Además incluía la agudización de la apertura comercial y la deregulación económica, bajo la idea de continuar con el adelgazamiento de la intervención del Estado.<sup>4</sup>

El elemento distintivo del PSE en relación a otros programas de este tipo aplicados en algunos países de América Latina, fue el haberse basado en la concertación de los distintos sectores de la sociedad mexicana, pues aplicar medidas de control de precios requería de un

---

<sup>2</sup>Jarque, Carlos. *El combate a la inflación*, México, Grjalbo, 1993, p. 31

<sup>3</sup>Tuvo 10 fases. Para una descripción de cada una de ellas, véase *Mercedo de Labores*, año 11, Nov. 15 1994, núm. 22.

<sup>4</sup>"Para profundizar en este tipo de programas puede consultarse Ocampo, José Antonio "Una evaluación comparativa de cuatro planes antinflacionarios recientes", Introducción en *Trimestre Económico*, volumen LV, Septiembre de 1987; Ibarra David Folinca y Economía en América Latina: el trasfondo de los programas heterodoxos de estabilización", *Estudios Económicos*, Colegio de México, núm. extraordinario, Octubre de 1987 y Jarque, Carlos, *El combate a la inflación*, México, Grjalbo, 1993.

consenso social para evitar sabotajes o situaciones de desconfianza que propiciaran el fracaso de la lucha antinflacionaria

El Pacto basado en la concertacion social obligaba a que cada sector cumpliera su parte en la lucha contra la inflacion, dando asi confianza en lo que se iba a hacer, lo que cambio las expectativas de los diferentes agentes economicos y con ello las presiones sobre los precios. Al decir de Dornbush las medidas de concertacion " generan una plataforma desde la cual se pueden hacer ajustes inevitables en el presupuesto que constituyen los pilares fundamentales de la estabilizacion".<sup>1</sup>

La propuesta heterodoxa que ofrecio el Pacto para combatir la inflacion, consistio en permitir primero que los precios clave superaran sus rezagos hasta alcanzar su nivel de equilibrio, para luego ajustarlos con el ritmo de crecimiento de los precios. Es asi que el tipo de cambio se devaluo antes de que entrara en vigor el Pacto. Luego, en su primera fase sufre algunas adecuaciones, se ajustan los precios de bienes y servicios publicos, el salario minimo aumenta (15% en diciembre y 20% en enero), con revisiones mensuales posteriores de acuerdo con la inflacion anticipada. A partir de marzo de 1988, tanto el tipo de cambio, como el salario, y los precios de bienes y servicios publicos se mantienen fijos para despues ajustarlos conforme a la inflacion en las siguientes fases del Pacto.

La estrategia economica no se limitaba solo a medidas de corto plazo. Como se dijo al principio, incluia una propuesta de reestructuracion productiva para que una vez conseguida la estabilizacion pudieran lograrse altos ritmos de crecimiento y con ello mayor bienestar social. Con ese proposito se concibe la necesidad de acelerar la apertura comercial para propiciar el aumento de la productividad de los sectores economicos al tenerse que enfrentar a la competencia externa.

---

<sup>1</sup> Dornbush, Rudiger, "Mexico: Estabilizacion, Deuda y Crecimiento" en *Trimestre Economico*, volumen LV (4), Octubre-Diciembre de 1988, pp. 879-937.

En el PSE se establece la reducción del arancel máximo a la importación y la eliminación de gran parte de los permisos previos. de diciembre de 1987 a diciembre de 1988 el arancel máximo disminuyó de 100% a 20% y desaparece el impuesto adicional del 5% a las importaciones, en 1987 el 26.8% del valor total de las mismas estaban sujetas a permisos previos, para 1991 solo 9.1% tenían ese requisito para ingresar al país.<sup>6</sup>

Para complementar la apertura, se inicia un proceso de deregulación económica, que significa eliminar los obstáculos al desarrollo productivo y al libre movimiento de los agentes económicos, "suprimiendo procedimientos administrativos innecesarios, como requerimientos de calidad, normas, reglas etc., dando prioridad a aquellas actividades realmente productivas."<sup>7</sup>

Se continuó con la desincorporación de las empresas paraestatales a fin de incrementar la eficiencia productiva y contar con una fuente extraordinaria de recursos para el Estado. Hasta 1991 se habían vendido, liquidado o transferido 916 empresas. Además, en 1992 se concluyó la venta de los bancos comerciales iniciada en 1991, año en que se vendieron nueve de ellos. En realidad se trata de continuar con el adelgazamiento del Estado, de su no intervención en los asuntos económicos, lo que se contradecía de algún modo con la realidad pues en la instrumentación de la estrategia antinflacionaria, el Estado jugó un papel de vital importancia para controlar la inflación.

<sup>6</sup> Datos de SECOFI tomados de Aspe, Pedro. *El camino de la transformación económica*, México, FCE, 1993, p. 46.

<sup>7</sup> Un ejemplo de este proceso de deregulación, fue la creación del Reglamento de Inversiones Extranjeras en mayo de 1989, hasta antes del mismo, el capital extranjero podía representar hasta el 49% de cualquier empresa, con el Reglamento se permitió que fuera en más del 80%. Los resultados fueron notorios: mientras en 1990, la inversión extranjera ascendía a 4 624 millones de dólares, en 1992 alcanzaba 18 918.8 millones. Otro ejemplo fue el apoyo a la exportación con el "Programa de 100 días de promoción de exportaciones", donde se determinaba que los exportadores mexicanos no pagarían tarifas superiores a las de los bienes conectados en Estados Unidos.

Las medidas propuestas por el Pacto incluían también acciones orientadas a la afectación de la demanda agregada para no presionar a los precios. En ese sentido, el PSE proponía el saneamiento de las Finanzas Públicas como elemento central, aunque se reconocía la existencia de un componente mercial de la inflación, se continuó privilegiando la reducción del déficit público como elemento prioritario para abatir el ritmo de crecimiento de los precios. En las diferentes fases del pacto permaneció primero el compromiso de lograr el superávit y luego de mantenerlo hasta el final del sexenio, de esta manera se dio una combinación de lo "ortodoxo" y "heterodoxo" en la política macroeconómica instrumentada.

Para lograr recuperar el equilibrio fiscal, el gobierno además de la realineación de precios y tarifas, propuso una estricta disciplina en la ejecución del gasto público, canalizando una parte importante del mismo al desarrollo social y para incrementar los ingresos públicos planteó profundizar la reforma fiscal iniciada en 1987. En materia de deuda, ante la necesidad de obtener divisas para mantener el programa de estabilización, se procuró la renegociación de la deuda externa como un requisito y un objetivo del programa económico, de esa manera desde 1987, la deuda externa se reduce como porcentaje del PIB de 60.5% que representaba en ese año, pasa a 26.3% en 1992, en febrero de 1990 se concluye el proceso de renegociación consiguiendo el aplazamiento de los pagos.<sup>8</sup>

Lo anterior, junto con la desincorporación de empresas paraestatales, eran en materia de finanzas públicas los elementos más importantes de la estrategia económica. Con las medidas señaladas, el déficit financiero como porcentaje del PIB se reduce a lo largo del periodo hasta convertirse en superávit en 1992, en que representa 0.5% del PIB. De 1988 a 1994 aun sin considerar los ingresos por la renegociación de la deuda y los ingresos extraordinarios de la venta de paraestatales, el balance primario fue superavitario.

---

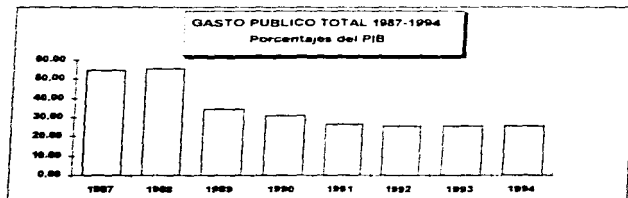
<sup>8</sup> Datos de Banco de México tomados de Vargas Sánchez-Gustave: "Estabilización y política fiscal" *El Cotidiano* no. 59, Diciembre de 1993. Cabe mencionar que los ingresos obtenidos por la venta de paraestatales se destinaron a disminuir el endeudamiento.

## 2. El Gasto Público

La línea de estrategia en cuanto al gasto fue continuar con su racionalización, una estricta disciplina presupuestal prevaleció a lo largo del periodo salinista planteándose una ejecución selectiva del gasto en aquellos rubros que estuviesen totalmente justificados. Las medidas se orientaban a reducir el gasto de capital del sector público y disciplinar el gasto corriente, el ajuste debía ser acorde con los fines de estabilización de la estrategia macroeconómica de mantener unas finanzas públicas sanas.

La estricta disciplina presupuestal significó que el gasto total del sector público disminuyera su participación en el PIB drásticamente a lo largo del periodo, en 1987 su participación era de 54% y para 1994 se redujo a 25.7% (gráfica 1). En la primera fase del Pacto, se acordó disminuir la participación de su gasto programable en el PIB a 15%, sin embargo, la reducción fue mayor, mientras en 1987 participó con 20%, para 1993 representaba el 18% (cuadro 1). Por su parte, el gasto del Gobierno Federal redujo su participación en el PIB de 31.3% en 1987 a 17.8% en 1994, observándose una fuerte contracción de su gasto corriente y de capital (cuadro 2).

Gráfica 1



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal



**Cuadro 1**  
**GASTO TOTAL PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO**  
**1987-1994**

CONCEPTO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<i>Porcentajes del total</i>								
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
-Desarrollo Rural	6.37	5.4	5.5	5.6	5.3	5.4	5.1	6.5
-Desarrollo Social	30.5	32.0	35.6	38.1	45.5	50.2	52.7	52.6
<i>Porcentajes del PIB</i>								
Total	20.1	19.0	17.3	16.9	16.9	17.2	18.0	19.2
-Desarrollo Rural	3.1	2.9	2.7	2.7	2.7	2.8	2.9	3.1
-Social	6.2	6.0	6.2	6.5	7.7	8.6	9.5	10.1

Fuente: *El Ingreso y el Gasto Público en México*. INEGI. Ed. 1995.

**Cuadro 2**  
**GASTO TOTAL NETO EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL**  
**1987-1994**

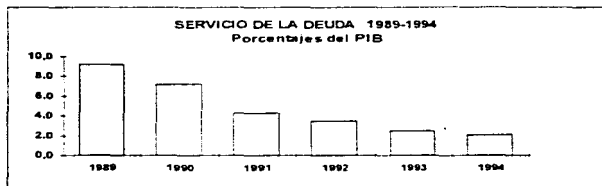
CONCEPTO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<i>Porcentajes del total</i>								
Gasto Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Gasto Corriente	89.6	95.5	76.6	71.2	66.6	65.3	63.2	65.8
Gasto de Capital	10.3	7.2	9.6	11.7	13.2	15.0	14.2	15.1
<i>Porcentajes del PIB</i>								
Gasto Total	31.3	26.4	24.5	21.1	17.4	17.0	17.3	17.8
Gasto Corriente	28.0	25.3	18.6	15.0	11.6	11.1	10.9	11.8
Gasto de Capital	3.2	1.9	2.3	2.5	2.3	2.2	2.5	2.7

Fuente: *El Ingreso y el Gasto Público en México*. INEGI. Ed. 1995.

Un elemento que permitió la reducción del gasto público, fue la renegociación de la deuda externa en 1989 y la amortización de la interna. En la gráfica 3 se observa que el servicio de la deuda externa como porcentaje de los gastos corrientes se redujo a más de la mitad de 1987 a 1993.<sup>9</sup> Los recursos obtenidos por la venta de paraestatales en 1992 representaban 2.7 puntos del PIB, y se colocaron en un fondo de contingencia, parte de dichos fondos se orientaron a reducir la deuda gubernamental, más que nada deuda interna.<sup>10</sup>

Un lineamiento en cuanto al gasto público fue destinar la mayor parte al bienestar social para aminorar los efectos del ajuste fiscal por un lado, y por otro, recuperar la credibilidad hacia el gobierno para tener éxito en el logro de los objetivos de estabilización, pues durante el periodo de ajuste anterior (1983-1987) el deterioro de los niveles de vida de la población mexicana se había incrementado, por lo que no había confianza en las medidas gubernamentales de política económica.<sup>11</sup>

Gráfica 3



Fuente: *El Ingreso y el Gasto Público en México*. Ed. 1995 INEGI

<sup>9</sup> El servicio de la deuda es la suma de amortizaciones e intereses, incluye comisiones y gastos.

<sup>10</sup> Arellano, Rogelio. *Política fiscal: estabilización y distribución del ingreso. La experiencia de México 1983-1993*. CEPAL/ONU, 1995, p20.

<sup>11</sup> Según datos de CEPAL, en 1989, en México, vivían en condiciones de pobreza extrema 14.9 millones de personas.

En este sentido, a lo largo de la Administración de 1988-1994, se destinó a desarrollo social un importante porcentaje del gasto programable. Surgió el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que cambia la forma en que este tipo de gasto se ejecutaba, la política de subsidios se vuelve selectiva, orientándose hacia aquellos sectores más desprotegidos.<sup>12</sup> La aplicación del PRONASOL tuvo como consecuencia que durante el sexenio, el gasto destinado a desarrollo social incrementara su participación en el PIB en tanto que, como porcentaje del total de gasto se fue incrementado durante el sexenio de 6.2% que representaba en 1987 llega a 10.1% en 1994.

Si bien es cierto se destinó una mayor parte del gasto público al desarrollo social, el problema de la miseria no se resolvió. Según la CEPAL, en 1992 se encontraban en condiciones de "extrema pobreza", 13.9 millones de mexicanos, con respecto a 1989 significaba una contracción de 8.7%. Sin embargo, sumados los habitantes que vivían en condiciones de "pobreza", se concluye que 44% de los mexicanos no tenían satisfechas sus necesidades básicas, por tanto, la problemática de la miseria no se había erradicado pese al crecimiento económico y al aumento del gasto destinado a desarrollo social.

Hasta aquí puede decirse que el saneamiento fiscal por el lado del gasto, tuvo éxito gracias a la renegociación de la deuda externa y la amortización de la interna, a la eliminación de subsidios generalizados, la venta de paraestatales y a la estricta disciplina presupuestal, contribuyendo en esa medida con la disminución del déficit y por ende en el proceso de estabilización.

---

<sup>12</sup> El PRONASOL se dividía en tres grandes rubros: Programas para el bienestar social, Programas orientados a la producción y Programas de desarrollo regional. Las aportaciones fueron no solo de recursos materiales, sino también de recursos financieros.

### **3. Los Ingresos Tributarios**

En el marco de la política de estabilización ya comentada, incrementar los ingresos tributarios era un objetivo central para el saneamiento de las finanzas públicas. En ese sentido, la política tributaria debía funcionar bajo la lógica que le exigía el proceso de estabilización, esto es, fortalecer los ingresos sin presionar los precios, mejorar la equidad y eficiencia fiscal así como continuar con la simplificación tributaria.

Para 1988, el gobierno se fijó como meta que los ingresos tributarios llegaran a representar el 9.2% del PIB y 10.3% para 1989. Esos objetivos se rebasaron no solo en esos años, sino a lo largo de todo el periodo, ya que su participación en el PIB osciló alrededor del 12%, siendo así mayor a la observada de 1983 a 1987 (cuadro 3). Tal incremento fue el resultado de las diferentes medidas que instrumentó el gobierno para conseguir los objetivos señalados, las cuales generaron un sistema fiscal distinto.<sup>11</sup>

La política tributaria inicia con la reforma de 1987. Se basó en la reducción de tasas impositivas, ampliación de la base gravable, simplificación fiscal y fomento a la inversión, todo ello con el fin de homogeneizar el sistema fiscal mexicano al de nuestros socios comerciales y así ser más competitivos. La reducción de las tasas, respondía también a la exigencia de lograr equidad del sistema fiscal, y además a la concesión que el gobierno debía dar al sector privado a cambio del compromiso de no incrementar sus precios con la firma del Pacto.

---

<sup>11</sup> Por su parte, los ingresos no tributarios observaron una tendencia descendente de su participación en el PIB durante el periodo. Registraron algunas fluctuaciones importantes como en 1991 y 1992 resultado de la venta de entidades paraestatales.

**Cuadro 3**  
**INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1987-1994**  
 (Porcentajes del PIB)

CONCEPTO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Total</b>	18.1	19.0	18.0	20.5	21.1	17.2	17.3	17.7
<i>Tributarios</i>	10.8	12.2	12.4	11.9	11.9	12.7	12.3	12.3
ISR	4.0	5.2	5.4	5.3	5.2	5.8	5.6	5.3
IVA	3.2	3.5	3.4	3.8	3.7	3.2	3.3	3.3
IESPS	2.5	2.7	2.5	1.6	1.5	2.0	1.9	2.4
I/Importación	0.8	0.5	0.8	0.9	1.2	1.3	1.1	1.0
<i>No Tributarios</i>	7.3	6.2	6.5	5.9	8.6	8.4	4.8	5.0
<b>Derechos</b>	5.6	4.0	4.0	4.1	4.1	3.8	3.5	2.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal SHCP

La tasa del ISR para Personas Morales se redujo de 42% en 1988 a 35% en 1994, la de Personas Físicas del 50 al 35% en los mismos años<sup>14</sup>. Se autorizó además la deducción inmediata de la inversión realizada fuera de las tres grandes zonas metropolitanas, a fin de incentivar la inversión y con ello el crecimiento. Se redujo la tasa de retención sobre intereses financieros pagaderos a personas físicas en el ISR, se exenta del mismo a la ganancia por la venta de casa-habitación.

<sup>14</sup> La tasa de Personas Morales fue establecida por comparación con la tasa que regía en los Estados Unidos para incentivar la producción nacional. En lo que respecta al ISR de Personas Físicas, está organizado por escalas, cada una de las cuales tiene seis tramos.

Para distribuir en forma mas equitativa la carga tributaria, se redujo la tarifa del impuesto a aquellos grupos cuyos ingresos no rebasaban el equivalente a cinco salarios minimos anuales. El estrato menor paso de una tasa de 6% a una de 3% y el mas alto de 50% a 40%. Se reduce ademas la tasa del IVA de 20 y 15% a 10%, lo que explica su ligera disminucion en el total de ingresos tributarios durante el periodo, en tanto su carga tributaria se mantuvo casi estatica (cuadro 3 y 4).<sup>17</sup>

**Cuadro 4**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1987-1994**  
(Porcentajes)

CONCEPTO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Totals</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
ISR	37.3	42.4	43.2	44.1	44.1	45.8	45.2	43.4
IVA	29.5	28.6	27.2	31.6	30.9	25.3	26.9	26.4
IESPS	23.4	22.4	20.1	13.9	12.2	15.4	15.5	16.4
I/Importación	7.5	3.9	6.6	7.9	9.6	10.0	9.1	8.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal* SHCP.

Para contrarrestar este sacrificio fiscal del 3% del PIB<sup>18</sup>, se tomaron medidas tendientes a ampliar la base tributaria, como la creacion del Impuesto del 2% al Activo de las Empresas (IAE) en 1989, que permitio gravar a aquellos contribuyentes que lograban evadir el pago del ISR al no declarar sus ganancias. (70% de los contribuyentes de ISR en 1989)<sup>19</sup> Con el

<sup>17</sup> Ademas se reducen las tasas de otros impuestos como el Impuesto Sobre Servicio Telefonico, el impuesto sobre aguas embotelladas y refrescos, el impuesto especial sobre seguros, el gravamen sobre adquisicion de inmuebles que pasa del 10% en 1990 a 2% en 1994, se redujo ademas la carga promedio del Impuesto Sobre Automoviles Nuevos de 50% al 10% y la tasa marginal maxima del 50% al 17%.

<sup>18</sup> Criterios Generales de Política Económica 1993.

<sup>19</sup> Elizondo, Carlos "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under Administration of Echeverría and Salinas" en *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, Mayo 1994, pp. 159-190.

IAE por lo menos pagaran el 2% de sus activos. Como dicho gravamen, podia acreditarse contra el ISR, solo afectaba a aquellos que no cumplieran, pues los que si lo hacian podian recuperar parte del ISR por medio del acreditamiento.

La creacion del IAE fue uno de los cambios mas importantes de la Reforma Fiscal durante el periodo de Salinas causando un gran revuelo y oposicion por parte del sector privado, que veia en el un atentado a la propiedad y sintoma de terrorismo fiscal. El descuento provenia en mayor medida de los pequeños y medianos empresarios, se levantaron muchas actas de amparo contra este impuesto.<sup>18</sup> Como la reforma incluia tambien la reduccion de tasas, el sector privado en su conjunto no fue radical en sus protestas, tal vez porque consideraba que estas medidas eran parte de la estrategia antinflacionaria, y si de bajar la inflacion se trataba no iban a oponerse a ello.

En el mismo sentido de ampliar la base tributaria, a partir de 1990 se establecio que el IVA que era recaudado por los Estados, se empezara a captar por el Gobierno Federal, en noviembre de 1993 se eleva la tasa de este gravamen de 6% a 10% en la zona fronteriza con lo cual se compensa en parte la reduccion de sus otras tasas. En cuanto a ISR, se elimina el sistema de deduccion de dividendos, pues con el esquema anterior se propiciaba que la empresa distribuyera sus utilidades para recuperar el impuesto pagado, ademas se establecio un gravamen adicional del 10% cuando los dividendos se distribuyeran entre los accionistas.

Desaparecen las Bases Especiales de Tribuacion (BET) y se reduce el regimen de Contribuyentes Menores<sup>19</sup> a los expendios en mercados publicos y a los vendedores ambulantes de productos del campo con el objetivo de combatir la evasion fiscal, pues estas dos figuras se utilizaban para evadir al fisco y gozar de privilegios en detrimento de la

<sup>18</sup> De Junio de 1989 a abril de 1990, en 70% de las sesiones de la Camara fueron tratados estos asuntos. *Ibid*

<sup>19</sup> El regimen fiscal de contribuyentes menores, es un regimen de tribuacion opcional y de excepcion a las normas impositivas en materia de IVA y Activo. *INDEFAC*, Num 82, Mayo-Junio de 1993. Para recordar que son las BET, ver nota numero 22 del capitulo 1.

recaudacion tributaria al gozar de una cuota fija, con el regimen de menores se permita la elusion fiscal al no exigir a estos contribuyentes registros contables dificultando su control

Como complemento a la reforma tributaria, se continuo con la simplificacion fiscal y administrativa. Por ejemplo, en 1988 las empresas debian presentar un minimo de 13 declaraciones, en 1994 el 90% de los contribuyentes solo presentaban cinco declaraciones, las formas fiscales se redujeron de 17 a una sola y los tramites a solo tres en 1994. Se intensifico la campaña contra la evasion y elusion fiscales, mientras en 1988 se dieron 7 casos de evasores fiscales, en 1989 fueron 50 y en 1990 los casos de evasion fiscal ascendieron a 400.<sup>20</sup> Con todas estas medidas, el Padron de contribuyentes se incremento de 1.7 millones de contribuyentes en 1988 a mas de 5 millones en 1994.<sup>21</sup>

Las medidas que contribuyeron a la ampliacion de la base tributaria contrarrestaron la reduccion de las tasas, por ejemplo el ISR incremento su participacion en el total de Impuestos gracias a la campaña contra la evasion fiscal y al aumento de las multas a los evasores. Su carga tributaria paso de 4.0% en 1987 a 5.3% en 1994.

La reduccion de tasas, la ampliacion de la base tributaria, la recuperacion relativa de la economia y el estimulo a la inversion durante el periodo 1987-1994, dan cuenta de una politica tributaria mas activa, evidenciando su potencialidad como instrumento eficaz de politica economica para impulsar las actividades productivas e influir en la distribucion del ingreso. El papel de los ingresos tributarios en la politica economica, fue importante como parte del ajuste fiscal y en esa medida contribuyeron con la disminucion del deficit publico y, por tanto, cumplieron su funcion de estabilizacion de corto plazo.

---

<sup>20</sup> *ibid.* Elizondo, Carlos.

<sup>21</sup> *Memoria Sexenal de la Administracion General de Recaudacion* SHCP, 1994.



#### 4. Los resultados de la política de ajuste y estabilización

La meta gubernamental de lograr la estabilidad económica se consiguió en lo fundamental, la inflación registró una tendencia descendente a lo largo de todo el periodo de ajuste hasta alcanzar un crecimiento anual de 7.05% en 1994. Se logró además el equilibrio de las finanzas públicas reflejado en la disminución del déficit financiero del sector público y el logro del superávit primario a lo largo de todo el periodo (cuadro 5).

El éxito de la estrategia no solo puede medirse por el logro de los objetivos de corto plazo. Como se dijo al inicio del capítulo, el plan gubernamental incluía además lograr un crecimiento económico que pudiera traducirse en mayor beneficio social. Los resultados en este sentido no fueron del todo satisfactorios, hasta 1990 se dio una tendencia ascendente del crecimiento del PIB alcanzando una variación de 4.4% anual. A partir de 1991 empieza a descender hasta llegar a 0.6% en 1993 recuperándose en 1994 (cuadro 5).

Cuadro 5  
INDICADORES ECONÓMICOS  
1988-1994

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PIB (Var Real %)	1.9	1.2	3.3	4.4	3.6	2.8	0.6	3.7
Inflación (%)	159.17	51.66	19.7	29.93	18.79	11.94	8.01	7.05
Balance Financiero (1)	-16.1	-12.5	-5.6	-4.0(2)	-1.5(3)	0.5(3)	-0.7	-0.3
Balance Primario (1)	5.7	8.1	8.6	7.8(2)	5.6(3)	3.8(3)	3.7	2.3

Fuente: *Indicadores Económicos*, Banco de México y *Estadísticas Históricas*, Tomo II, INEGI.

(1) Participación en el PIB.

(2) No considera el efecto de la reducción negociada de la deuda.

(3) Excluye los ingresos extraordinarios por la desincorporación de Entidades Públicas.

El crecimiento económico que se dio, y las medidas de apertura comercial aplicadas, agudizaron los problemas estructurales que hasta ese momento no habían sido resueltos. La economía mexicana como la de otros países latinoamericanos padece una incapacidad para producir internamente los bienes intermedios y de capital necesarios para dar continuidad al proceso productivo en razón de los rezagos tecnológicos que la caracterizan, por lo que existe la necesidad "estructural" de importarlos.<sup>22</sup>

Es así que durante el periodo aquí considerado, el crecimiento económico estuvo acompañado por un fuerte dinamismo de las importaciones, alimentado además por la política cambiaria que las abarataba, entre 1988 y 1993 registraron un crecimiento promedio anual de 19.4%, en tanto las exportaciones de 9.4%,<sup>23</sup> lo que se tradujo en un saldo deficitario en cuenta corriente que pasó de 6,588 millones de dólares en 1988 a 29,419 millones de dólares en 1994,<sup>24</sup> y que tuvo como resultado la devaluación de la moneda nacional a fines de ese año.

En base a los resultados obtenidos, puede decirse que la política económica aplicada durante el periodo cumplió en lo fundamental con sus objetivos de estabilización, redujo el nivel inflacionario mediante el control de precios y las medidas monetarias y fiscales contractivas que afectaron a la demanda agregada, como la reducción del gasto y el aumento de los ingresos tributarios que llevaron al equilibrio fiscal.

---

<sup>22</sup> Para profundizar respecto a esta problemática de restricción externa puede consultarse Villarreal René, *El desequilibrio externo en la industrialización de México, 1929-1975*, México, FCE, 1976.

<sup>23</sup> Vera, Oscar, *La economía mexicana, tendencias y retos* (mimeo).

<sup>24</sup> *Informe Anual de Banco de México, 1994*.

Mantuvo además la estabilidad cambiaria y logró que la economía creciera, pero, el crecimiento como objetivo de largo plazo no pudo mantenerse al no haberse resuelto los problemas estructurales que de antaño caracterizan a la economía mexicana, lo que a fines del sexenio condujo a la economía a una severa crisis económica

## Capítulo III

### Los Ingresos Tributarios y la Política Económica ante la Crisis (1995-1996)

#### 1. La crisis 1994-1995

El crecimiento económico registrado de 1988 a 1994 estuvo acompañado por un alto dinamismo de importaciones que al no corresponderse con un crecimiento similar de las exportaciones, condujo a saldos deficitarios del sector externo a lo largo de todo el periodo. La política cambiaria agudizó esta problemática al mantener un peso sobrevaluado, para no desestabilizar la economía el gobierno prefirió no ampliar la banda de flotación de la moneda y postergó su ajuste.

El creciente déficit del sector externo impone la necesidad de obtener recursos para ser financiado, por tanto, la obtención de divisas es para el país un elemento básico. Una forma de conseguir en esos años los recursos, fue a través de la emisión de títulos, papel comercial, bonos y acciones nacionales para ser colocados en los mercados internacionales de capital.<sup>1</sup> En tanto las expectativas nacionales de rentabilidad fueron favorables y hubo capacidad de pago, esas colocaciones fueron bien recibidas en dichos mercados. Entre 1991 y 1993 México colocó bonos en el mercado internacional que representaban la mitad de la emisión de América Latina en su conjunto.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La aceptación de dichos títulos, estuvo influenciada por las condiciones de liquidez que se observaron en los Estados Unidos cuya tasa de interés se redujo (cuadro 1). Guillén, Arturo, "Opciones frente a la crisis de México" *Comercio Exterior*, Abril 1996, pp. 321-328.

<sup>2</sup> *ibid.*, p. 323.

Por otro lado, se ofreció a los inversionistas nacionales y extranjeros estabilidad económica y condiciones financieras atractivas como una tasa de interés mayor a la internacional, dando como resultado que los recursos que ingresaban al país no se canalizaran a la esfera productiva sino al ámbito financiero a través de la Bolsa de Valores y de valores gubernamentales. De la inversión extranjera directa que entró en el país a partir de 1989 la mayor parte era inversión en cartera, que se caracterizaba por ser extremadamente volátil y de corto plazo (cuadro 1)

Cuadro 1

TASAS DE INTERÉS, TIPO DE CAMBIO E  
INDICADORES DE BALANZA DE PAGOS  
1988-1994

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Tipo de cambio(1)	2,283.4	2,671.6	2,939.5	3,093.2	3,177.5	3,323.9	3,441.7
Tasa de Interés (CETES 28 días)	52.3	40.6	26.0	16.6	16.9	11.8	17.6
Tasa de Interés Estados Unidos	10.5	10.5	10.0	7.2	6.0	6.0	8.5
Inversión Extranjera Total*	2,594.6	23,530.2	4,627.7	14,631.8	22,433.9	33,308.1	16,165.8
-Inversión Directa*	2,594.6	3,036.9	2,633.2	4,761.5	4,392.8	4,338.8	7,979.6
- Inversión en Cartera*	0.0	493.0	1,994.5	9,870.3	18,041.1	28,919.3	8,186.2
Saldo en Cuenta Corriente*	-2,376	-5,821	-7,451	-14,647	-24,439	-23,399	-29,662
Saldo de la Reserva Bruta de Banco de México*	6,588	6,859.5	10,168.4	17,546.7	18,553.9	24,537.5	6,148.2

Fuente: Banco de México

(1) Pesos/1976=100

\*Millones de dólares

En 1994 se emitieron además otros instrumentos de deuda pública como los TESOBONOS que resultaban bastante atractivos para los inversionistas, ya que al estar indexados al dólar y tener una tasa premio, les aseguraban "la absorción de posibles pérdidas cambiantes". La demanda por estos títulos se incrementó considerablemente a diciembre de ese año el monto por TESOBONOS ascendió a 29,206 millones de dólares. Con esta medida, el gobierno redujo temporalmente la presión en los mercados financieros, pero además incrementó su deuda interna, en 1994 del total de deuda interna bruta, el 55.7% correspondía a TESOBONOS, lo que dejó a la economía en una peligrosa y vulnerable situación por el carácter cortoplacista de los capitales que en ello habían invertido.

La sobrevaluación del peso y la estabilización financiera, no pudieron sostenerse mucho tiempo, al no haberse generado un crecimiento económico real y de largo plazo, era difícil respaldar las inversiones y la paridad de la moneda, el ajuste cambiario no podía postergarse más, el déficit en cuenta corriente a fines de 1994 llegó a 29,662 millones de dólares (8% del PIB), y, ante la amenaza cambiaria que eso representaba se modificaron las expectativas de los agentes económicos.

Los inversionistas optaron por retirarse de los mercados financieros y demandaron la cancelación inmediata de sus títulos de deuda, principalmente TESOBONOS, lo que contrajo las reservas internacionales que durante el último trimestre de 1994 se redujeron 62% con respecto al tercer trimestre de ese año, elevando las tasas de interés y presionando por tanto a las finanzas públicas debido al elevado endeudamiento interno que se había generado.

---

<sup>1</sup> Los TESOBONOS son títulos de crédito al portador denominados en dólares americanos cuyo objetivo es captar recursos financieros del público inversionista especialmente en periodos de incertidumbre cambiaria, tienen un valor nominal de un mil dólares americanos o sus múltiplos de dicha divisa. Bolsa Mexicana de Valores *El Financiero*, 29 de Abril de 1997.

El colapso de las reservas internacionales, la acumulacion de titulos de corto plazo (TESOBONOS) y el aumento del deficit externo, llevaron a la devaluacion de la moneda nacional, la depreciacion del peso fue del 15%, la especulacion se agudizo y tambien la salida de capitales. En diciembre de 1994 salieron del pais 23,402 millones de dolares, de los cuales el 47% lo hicieron en los dos ultimos meses de ese año, presionando aun mas los mercados financieros ante la evidencia de que el pais tenia problemas de liquidez.

Es asi que a fines de 1994 la economia mexicana entro en una crisis considerada por diversos especialistas como la mas severa que se haya registrado en el pais, al no haberse logrado un crecimiento sano y sostenido ni mucho menos corregido los problemas estructurales, no hubo respaldo a las inversiones de capital y en cambio al postergar el ajuste cambiario, se generaron condiciones adversas que llevaron al colapso economico.

## *2. Las acciones para enfrentar la crisis y las finanzas públicas en 1995*

El gobierno reconocia que la crisis se habia gestado desde tiempo atras pero suponía que esta tenia su origen en la falta de ahorro en la economia. Segun cifras oficiales<sup>4</sup>, entre principios de 1988 y 1994 el ahorro interno disminuyo sistemáticamente como proporcion del PIB, del 22 al 16%.<sup>5</sup> Se consideraba que la crisis era transitoria, y bajo esa logica, se instrumentó un plan economico para enfrentar y superar la emergencia ademas de fortalecer el ahorro interno.

Las acciones a seguir se concretaron en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Economica (AÚSEE) en enero de 1995, que ante la persistencia de la inestabilidad financiera a inicios de año se refuerza en marzo con el PARAÚSEE (Programa para

---

<sup>4</sup> Banco de Mexico

<sup>5</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 133

Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica) Las medidas se orientaron, por un lado, a estabilizar los mercados financieros y, por otro, a fortalecer el ahorro interno como condicion esencial para poder crecer. El planteamiento del gobierno para realizar este ajuste fue la aplicación de una política monetaria y fiscal de carácter contractivo y una política cambiaria que evitase en lo sucesivo la sobrevaluación del peso.

Para estabilizar los mercados financieros, se instrumentó una política monetaria, caracterizada fundamentalmente por la astringencia crediticia, el Banco de México impuso un límite al crédito interno de 10 mil millones de pesos y se estableció un nuevo régimen de encaje legal. La política monetaria debía abocarse a reducir las tasas de interés para reconstituir las Reservas, y disminuir la presión sobre los mercados financieros y las finanzas públicas, se le atribuía un papel esencial para estabilizar los mercados financieros.<sup>7</sup>

A partir de mayo se consigue una relativa reducción de las tasas de interés, aunque continuaron siendo notoriamente altas (gráfica 1), además se vuelve a tener acceso a los mercados de capitales después de que este se había suspendido durante cuatro meses a principios de 1995, sin embargo continuo existiendo cierta incertidumbre ante las expectativas inciertas que ofrecía la economía mexicana.

Con la escasez del crédito y su encarecimiento, familias y empresas quedaron muy endeudadas, lo que resultó en una cartera vencida de los bancos que amenazaba su solvencia financiera, el índice de morosidad (cartera vencida/cartera crediticia total), rebasó los límites aceptables de 3.5%, al pasar de 3.56% en 1991 a 8.39% en 1994 y 13.18% en 1995.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> "El establecimiento de un límite al crédito primario coadyuva a que los agentes económicos puedan dar seguimiento a la ejecución de la política monetaria del Banco Central." Informe Anual de Banco de México 1995.

<sup>8</sup> Calva, José Luis. "La liberalización financiera y el desastre bancario de 1994-1996" en *Liberalización de los Mercados Financieros*, México, Juan Pablos Editor, 1996.



Los índices de liquidez bancaria estaban muy deteriorados, ante ello, el gobierno como parte de su estrategia económica privilegio el apoyo al sector bancario para rescatarlo de la situación en que se encontraba. Se crearon programas como el PROCAPTE en marzo de 1995 administrado por FOBAPROA y en septiembre de 1995 se crea el ADE (Apoyo a Deudores de la Banca) <sup>4</sup> Se facilitó además la asociación con bancos extranjeros, y se instrumentaron mecanismos para la reestructuración de adeudos como lo son las UDIS que se crearon en abril de 1995, para disminuir el efecto de la inflación sobre la amortización acelerada del capital. En junio de 1995 el costo fiscal del paquete de apoyo al sistema bancario representó 5.1% del PIB <sup>5</sup>.

Con estos programas, algunos bancos libraron de algún modo la debacle económica, sin embargo otros quebraron, mientras tanto el escaso apoyo a los deudores y la propia situación de la economía provocaron que las carteras vencidas de los bancos crecieran, amenazando su solvencia financiera constantemente.

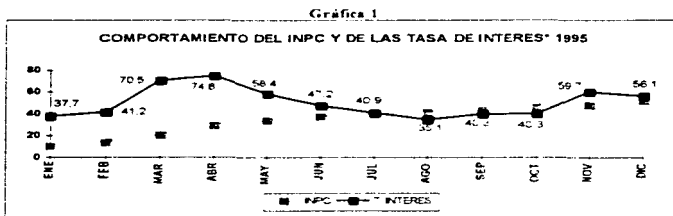
En materia cambiaria, para aumentar la competitividad de las exportaciones y disminuir las importaciones, se mantuvo la flotación del peso, para lo cual se integró un Fondo de Estabilización de la Paridad "con recursos de autoridades financieras y extranjeras y del FMI, para los bancos en dificultades", que ascendió a 18 mil millones de dólares.

---

<sup>4</sup> PROCAPTE (Programa de Capitalización Temporal) y FOBAPROA (Fondo Bancario de Protección al Ahorro. El ADE, "... consistió en reducción de tasas de interés, condonación de intereses moratorios. Los deudores beneficiados con los nuevos mecanismos fueron los que tenían créditos hipotecarios, agropecuarios y empresariales". Mattar, Jorge. "México: crisis bancaria y programas de rescate de la banca y sus deudores" en *Economía Informa*, num. 254, febrero 1997.

<sup>5</sup> Al respecto es importante comentar que parte del superávit fiscal que se obtuvo se utilizó básicamente para pagar la usura bancaria. Calva, José Luis, *ibid.*, p. 67.

A partir de marzo en que entra en vigor el PARAUSEE, el tipo de cambio logra estabilizarse por lo menos hasta agosto. Después ante la incertidumbre de los inversionistas por las expectativas poco favorables de la economía, el tipo de cambio nominal observó fluctuaciones violentas causando una depreciación real de la moneda sobre todo de octubre a diciembre (cuadro 2)



Fuente: Banco de México

\*Del INPC se está graficando su variación anual, y de la tasa de interés es la de CETES a 28 días promedio ponderado en colocaciones primarias

A fines de 1995 prácticamente desaparece el déficit en cuenta corriente, (-1,577 millones de dólares) debido al comportamiento de la balanza comercial que según Banco de México explicaba el 88.9% de ese resultado, y que a partir de febrero de 1995 registro un saldo superavitario (cuadro 2). Sin embargo, dicho "logro" en parte fue consecuencia del propio proceso devaluatorio que en lo inmediato encarece las importaciones y abarata las exportaciones.

Parte importante de la estabilización era evitar que el efecto de la devaluación incrementara el ritmo de crecimiento de los precios, en el PARAUSEE se estimaba una variación anual del

INPC de 42%, sin embargo la tasa acumulada a diciembre fue de 51.97% (casi 10 puntos porcentuales por arriba de lo estimado), debido en parte al comportamiento del tipo de cambio y a los aumentos en diciembre de algunos bienes públicos e impuestos, tema que se tratara mas adelante. Pese a que no se alcanzo la meta, resulta notorio que mientras en abril de ese año la variación mensual del INPC fue de 8.0%, se logra reducir a 4.2% en mayo y a lo largo del año se mantiene en niveles incluso menores al 2% (cuadro 2 y grafica 1)

Cuadro 2

ALGUNOS INDICADORES DE LA ECONOMIA 1995

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
INPC(1)	3.7	4.2	5.4	8.0	4.2	3.2	2.0	1.7	2.1	2.1	2.5	3.3
B.C.(2)	673	491	778	839	593	766	386	331	695	268	209	511
ITC(3)	184.1	180.7	207.0	182.3	170.2	172.3	168.2	166.6	165.9	176.5	197.2	191.5

Fuente: Banco de Mexico

(1) Variación Mensual Mes / mes anterior

(2) Balanza Comercial en millones de dolares

(3) Índice del tipo de cambio real (1970=100) Tomado de Huerta, Arturo, *Causas y remedios de la crisis económica en México*, México, Diana, 1995

Lograr estos objetivos inmediatos fue posible por el apoyo crediticio otorgado por los Estados Unidos, (20,000 millones de dolares) y organismos multilaterales "para constituir un paquete total por cerca de 50,000 millones de dolares"<sup>10</sup>. Con dichos recursos pudo hacerse frente a los compromisos de pago, el saldo de TESOBONOS se redujo y con ello las Reservas Internacionales se incrementaron, la variación de la reserva neta fue de 9,592

<sup>10</sup> 17 mil millones del Fondo Monetario, 10,000 millones del Banco de Pagos Internacionales y 3,000 de aportaciones de bancos comerciales. Zedillo Ponce, Ernesto "Mensaje al Congreso de la Unión" *Revista de Comercio Exterior*, septiembre de 1995.

millones de dolares en 1995, en tanto en 1994 habia sido de -18,389.3 millones. A cambio se establecio el compromiso de continuar con la aplicacion de una politica economica de austeridad y de endeudar al pais casi eternamente.<sup>11</sup>

Si bien durante 1995 las variables macroeconomicas se estabilizaron, el costo de tal "logro" fue la severa contraccion economica, y un grave descenso productivo. El PIB registro decrecimientos en los cuatro trimestres del año (cuadro 3) y tuvo un decrecimiento anual de -6.2%. Todos los sectores economicos se vieron afectados por la contraccion del mercado interno, la industria manufacturera por ejemplo observo una variacion anual negativa de 4.6% y el sector construccion -23.3%.

La caida de la actividad economica provoco que aumentase el desempleo (cuadro 3), que en combinacion con el deterioro del salario real que observo una variacion anual de -23.4%, infiere un descenso del consumo y por tanto un impacto a la demanda interna, la cual medida a precios constantes se redujo -10.2%, en tanto el descenso del consumo total fue de 6.8%.<sup>12</sup>

La crisis tuvo efectos muy graves para la economia mexicana, si bien su manifestacion mas violenta se dio en el ambito financiero, sus causas van mas alla de ser un mero desequilibrio monetario. Tienen mas bien que ver con los rezagos productivos que caracterizan a la economia mexicana, agravados con la conduccion de una politica economica que en aras de la estabilidad como garantia para los capitales externos, postergo el ajuste macroeconomico

<sup>11</sup> - con el prestamo de 20,000 millones de dolares, con que regreso el Secretario de Hacienda en febrero de 1995 la deuda externa reconocida asciende a 145,000 millones de dolares. Asi Mexico se convierte en el pais mas endeudado del mundo." Ortiz Wladysmar Arturo "La integracion y la economia mexicana" en *Mexico Pasado y Presente*, Tome I, Mexico, Siglo XXI, IIEF-UNAM, 1996.

<sup>12</sup> En una encuesta realizada por el sector privado sobre los efectos de la crisis en las empresas, se reporta al primer semestre de 1995 que las ventas se contrajeron 75.2%. El 62% de las encuestadas consideraban que la falta de demanda era la limitante principal del rezago en la produccion y el 51.2% la escasez de financiamiento. *Los efectos de la crisis sobre las empresas en el primer semestre de 1995*. Resultados de la Encuesta Semestral del CEESP, num. 187.

que la situación exigía en 1994, llevando al país a una crisis profunda cuyos efectos aun no se desvanecen. Esto no quiere decir que aplicando el ajuste cambiario antes, la crisis se hubiera evitado, pero sus efectos hubiesen sido menos drásticos.

**Cuadro 3**  
**INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LA ECONOMÍA MEXICANA**  
Variaciones Anuales %

CONCEPTO	1995					
	1994 IV	I	II	III	IV	Anual(1)
PIB	4.0	-0.8	-10.5	-9.6	-6.6	-6.2
Consumo Total	5.3	-7.9	-14.2	-12.5	-11.6	-6.8
FBC(2)	9.9	-19.7	-33.9	-35.9	-33.5	-29.1
Desempleo(3)	3.6	5.2	6.5	7.4	6.0	6.3

Fuente: Banco de México

(1) Criterios Generales de Política Económica 1997

(2) Formación Bruta de Capital

(3) Tasa abierta promedio

Frente a la crisis, las medidas de política fiscal constituirían un elemento central de la propuesta del gobierno para superar la emergencia económica y en la recuperación de las condiciones para crecer. Estaban orientadas básicamente como así lo estableció el PARAUSSE, a estabilizar la economía e incrementar y fortalecer el ahorro interno con la generación de una base amplia y estable de recursos. Así se señalaba en la presentación de dicho programa: "La salud de las finanzas públicas debe permitir que se cubran todos los gastos públicos sin tener que recurrir al endeudamiento para que, de esta forma, se aligeren las presiones sobre los mercados financieros y con ello se contribuya a disminuir las tasas de interés. Así un superávit en las finanzas públicas facilita la recuperación de la actividad económica."<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Zedillo, Ernesto. Presentación del PARAUSSE en *Informe Hacendario*, enero-marzo de 1995.

Se aplicó una política fiscal similar a la de años anteriores, caracterizada por la racionalización del gasto público y ajuste de los ingresos del Estado, mediante una política de precios y tarifas que permitiera controlar la inflación y generar recursos, y una reforma fiscal para incrementar la captación tributaria. La meta era incrementar el ahorro público y alcanzar un superávit primario de 4.4% del PIB<sup>14</sup>, el primero paso de 15.0% del PIB en 1994 a 20.4% en 1995, y el segundo rebaso la meta en 0.5 puntos porcentuales.

### *3. El Gasto Público (1995)*

En cuanto al gasto público, las medidas se aplicaron bajo la lógica de "estrictos criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal", dando prioridad al desarrollo social y a la inversión en sectores estratégicos como el energético. El objetivo era reducir en 1.6% del Producto el gasto programable del sector público, el cual efectivamente disminuyó de 17.6% a 16.2%, del PIB de 1994 a 1995 respectivamente (cuadro 4).

En términos reales el gasto programable se redujo 14.2% con respecto a lo ejercido en 1994, la disminución de este gasto se basó en la eliminación de programas no prioritarios, congelando plazas operativas de base, con recorte de plazas de confianza y reducción de contratación de personal eventual y de honorarios, lo que se reflejó en la contracción del gasto corriente (servicios personales) y de capital, los cuales decrecieron en 12.3% y 20.7%, (cuadro 4). Como consecuencia, el consumo público disminuyó durante ese año, en -6.40% con respecto a 1994, afectando con ello a la demanda interna.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Inicialmente la meta era de 2.2% a 3.4% del PIB y luego se ajustó en el PARAUSEE al 4.4%.

<sup>15</sup> Criterios Generales de Política Económica 1997.

**Cuadro 4**  
**EVOLUCION DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL**  
 1994-1995  
 (Porcentajes del PIB y Variaciones Reales Anuales)

CONCEPTO	1994	1995	95/94
<b>Gasto Primario (1)</b>	20.5	18.9	-14.2
<b>Gasto Neto</b>	22.9	23.6	+4.2
- <b>Gasto Programable</b>	17.6	16.2	-14.2
<i>Gasto Corriente</i>	13.6	12.8	-12.3
<i>Servicios Personales</i>	1.8	1.7	-12.8
<i>Gasto de capital</i>	4.0	3.4	-20.7
- <b>Gasto No Programable</b>	5.3	7.4	28.2
<i>Intereses, Comisiones</i>	2.4	3.8	45.6
<i>y Gastos</i>			

Fuente: 1994-1995 II Informe de Gobierno y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995

(1) Es el gasto neto devengado menos los intereses y gastos de la deuda. Para 1995 se excluyen los recursos del ADE.

En contraparte, el gasto no programable creció en 28.2%, explicado por el aumento del pago de intereses, que creció en términos reales 45.6%. Estos datos dan cuenta de la importancia del endeudamiento en nuestra economía, y explica que el gasto neto del sector público que incluye los intereses de la deuda, tuviera una participación mayor en el PIB que el gasto primario que no los incluye (cuadro 4). En este sentido, el logro del superavit mediante la contracción del gasto permitió hacer frente al mayor servicio de la deuda y disminuyó los requerimientos financieros del sector público.

En cuanto a la clasificación sectorial del gasto lo prioritario era el desarrollo social, al que se destino 52.4% del gasto total programable, 0.7 puntos porcentuales mas que en 1994. Su participación en el PIB fue de 8.5%, que significo 0.6 puntos porcentuales menos que el año anterior, durante 1995 todos los rubros de gasto para el bienestar social a excepción de lo destinado al Programa Social de Abasto decrecen en terminos reales con respecto a 1994 (Cuadro 6)

Cuadro 6  
GASTO DESTINADO A DESARROLLO SOCIAL  
1994-1995

	% Del PIB		Variación 95/94
	1994	1995	
<i>Desarrollo Social</i>	9.1	8.5	-11.0
Educación	3.0	2.8	-0.7
Salud y Seguridad Social	3.8	2.5	-11.6
Laboral	ns*	ns*	-2.0
Solidaridad y Desarrollo Regional	0.6	0.5	-15.2
Desarrollo Urbano Ecología	0.6	0.4	-34.8
Programa Social de Abasto	0.2	0.3	22.6

Fuente: Informe de Gobierno 1996.  
\* ns = no significativo

En general la estrategia contractiva se mantuvo pese a la crisis a que habia conducido, y ello significó continuar con el adelgazamiento de la participación del Estado, provocando mayor desempleo e impactando a la demanda interna, mantener unas finanzas publicas equilibradas e incrementar el ahorro publico que llego a 20.4% del PIB; era necesario para cumplir con los acreedores internacionales, la opcion de no pagar la deuda no fue considerada, se prefirió la racionalización del gasto, aunque ello implicara un grave costo social y contracción económica.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Durante 1995 se dio un aumento de 14.4% en el porcentaje de mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema. Calva, José Luis. "La liberalización financiera y el desastre bancario de 1994-1996", en *Liberalización de los mercados financieros*, México, Juan Pablos editor, 1996.



#### *4. Los ingresos tributarios y la crisis*

Los ingresos públicos debían incrementarse para generar una base de recursos suficiente y amplia para cubrir las necesidades del Estado sin recurrir al endeudamiento y presionar con ello a los mercados financieros. En el PARAUSEE se proyectó un nivel de ingresos para el sector público de 25.6% del PIB.<sup>17</sup> Por un lado, se ajustaron los precios y tarifas de algunos bienes públicos y, por otro, se aplicaron medidas tendientes a incrementar los ingresos tributarios. Los resultados obtenidos ubicaron a los ingresos del sector público en 23.3% del PIB, es decir, 2.3 puntos porcentuales menos de lo previsto, observando una variación real de -6.0% con respecto a 1994.<sup>18</sup>

El ajuste de precios y tarifas de bienes y servicios públicos, se instrumentó mediante una política cuya intención era fortalecer las cuentas fiscales y ayudar a mantener estable el nivel de precios. En el AUSEE se establecieron aumentos mensuales de 0.8% a la gasolina, el gas y electricidad, y se mantuvieron los subsidios al consumo de productos básicos. Con el PARAUSEE la gasolina aumentó en 35%, el gas y la electricidad en 20%, para después aumentar mensualmente 0.8%, teniendo como resultado un fuerte impacto en el nivel de precios.

Aumentar los precios de tales bienes significó un ahorro forzoso aun para los más pobres, pues dichos aumentos tuvieron un impacto en el precio de otros bienes y servicios, repercutiendo en el gasto e ingreso de todos, pero seguramente afectando más a los estratos de menor ingreso.

---

<sup>17</sup> La meta original en el AUSEE era de 24.9% del PIB.

<sup>18</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal SHCP, 1995.

En cuanto a los impuestos, en el PARAUSEE se planteo que su aumento se basaria en el incremento de los ingresos petroleros ante las expectativas de un precio del petroleo alto, y el aumento de la tributacion indirecta. Respecto al primer punto, las expectativas se cumplieron. Como habia estimado el gobierno, los ingresos petroleros fueron los de mayor crecimiento, como porcentaje del PIB aumentaron a 7.5% debido al comportamiento del precio del petroleo, en tanto los no petroleros decrecieron -16.0%<sup>15</sup> (cuadro 5).

Cuadro 5  
INGRESOS ORDINARIOS DEL SECTOR PUBLICO  
1994-1995

CONCEPTO	Porcentajes		Var. Anual 95/94
	Porcentos del PIB 1994	Porcentos del PIB 1995	
<b>TOTAL</b>	23.1	23.3	-6.0
<b>Petroleros</b>	6.4	7.5	10.0
<b>No petroleros</b>	16.7	14.3	-16.0

Fuente: En base a datos de Banco de Mexico y Cuenta de la Hacienda Publica Federal

#### 4.1 Las medidas tributarias

La acción más importante de la reforma fiscal instrumentada fue el aumento de la tasa del IVA del 10 al 15% a partir de abril de 1995, dando como resultado que dicho gravamen participara con 30.4% del total de ingresos tributarios durante 1995 (4 puntos porcentuales más que en 1994).

La reforma al sistema impositivo además de pretender el aumento de la recaudación, tenia como objetivo promover la inversión productiva, en este sentido, se instrumentaron diversas deducciones para las empresas, entre las que destacan las siguientes:

<sup>15</sup> El precio de la mezcla mexicana paso de 13.88 dolares por barril en 1994, a 15.71 dolares en 1995. Informe Anual de Banco de Mexico 1995.

- Se incrementó de 10 a 15% la tasa de deducción anual para las nuevas inversiones en patentes de inversión o mejoras
- Se amplió el monto máximo deducible de las aportaciones destinadas a investigación y desarrollo tecnológico y de las aportaciones destinadas a programas de capacitación
- La deducción inmediata de las inversiones realizadas durante 1995 se amplió al reducir la tasa de descuento con que se calculan de 5 a 3%
- Deducción inmediata de las inversiones de pequeñas y medianas empresas efectuadas en el D.F., Guadalajara y Monterrey
- Se elevó el límite de ingresos para quienes opten por adherirse al régimen simplificado

Adicionalmente, se redujo la tasa del Impuesto al Activo de 2.0% a 1.8% y se exento del mismo a empresas que se encontraran en el periodo preoperativo. El sector privado había presionado mucho al gobierno para eliminar este gravamen, con las reformas de 1995 consiguen parte de sus demandas, pues el gobierno los favorece reduciendo la tasa en 10%.

Como parte de la simplificación fiscal y para promover el pago voluntario de impuestos se autoriza el pago en parcialidades y se crea el Programa de Apoyo a Deudores del Fisco (PROAFI) a partir de julio de 1995, que consistió en dar a los contribuyentes diversas facilidades para pagar sus adeudos. Por otra parte, para favorecer el poder adquisitivo de los trabajadores de menores ingresos, se otorgó una bonificación fiscal a los trabajadores con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos, en adición a la que se había otorgado en enero. Finalmente, se buscó el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales al aumentar la tasa del IVA y aumentar los precios y tarifas públicos.

#### 4.2. Los resultados

En términos globales, de 1994 a 1995 los ingresos tributarios disminuyeron su participación en el total de ingresos del Gobierno Federal de 72% a 60.8%, como porcentaje del PIB se redujeron 1.5 puntos porcentuales, y en términos reales decrecieron -21.7% con respecto a 1994. (cuadro 6) Con excepción de los impuestos a la exportación, todos los rubros decrecieron en términos reales, siendo el IVA el de menor reducción debido al aumento de 50% en su tasa general. Así mismo, este gravamen junto con el Impuesto sobre Tenencia y el Impuesto sobre servicio telefonico mantuvieron su carga tributaria en 1995 con respecto al año anterior (cuadro 7)

Cuadro 6  
INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL  
1994-1996

CONCEPTO	1994	1995
<i>Porcentajes del Total</i>		
Tributarios	72.8	60.8
No tributarios	27.2	39.2
<i>Porcentajes del PIB</i>		
Total	15.4	15.6
Tributarios	11.3	10.8
No tributarios	4.6	6.1

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal SHCP

El comportamiento de los ingresos tributarios estuvo determinado por la severa contracción de la actividad económica y por las medidas que se aplicaron en materia tributaria. La recesión que sufrió la economía repercutió negativamente en la recaudación, debido a la disminución del ingreso que la recesión tiene como consecuencia del desempleo, la disminución de las ventas y de la producción, elementos que reducen la base tributaria en general, es decir, el monto sobre el que los impuestos se obtienen.

**Cuadro 7**  
**INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**1994-1995**  
**Porcentajes**

CONCEPTO	1994		1995		Vnr. Real
	% en Trib.*	Part. PIB	% en Trib.	Part. PIB	1995/1994
<i>Tributarios</i>	100	11.3	100	9.5	-21.7
ISR	44.0	5.0	41.5	3.9	-26.2
IVA	24.0	2.7	30.40	2.9	-0.9
Especiales/Prod. y Serv.	17.4	2.0	0.0	0.0	-34.8
Serv. Telefónicos	1.5	0.2	1.8	0.2	-4.6
I/Tenencia	1.9	0.2	1.8	0.2	-26.1
I/Automóviles Nuevos	0.0	0.1	0.0	0.0	-54.6
Importación	7.9	0.9	6.5	0.6	-25.3
Exportación	39.4	0.0	0.0	0.0	18.6

Fuente: Con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995 SHCP

\*No se obtiene exacto el 100%, por que faltan otros impuestos cuya participacion es poco significativa

Algunas de las medidas impactaron negativamente a la recaudacion como las deducciones a las empresas, la disminucion del Impuesto al Activo y la bonificacion fiscal a los trabajadores, entre las más importantes. EL ISR, por ejemplo, disminuyo en 11 puntos porcentuales su participacion en el PIB y los IESPS pasaron de 2.0% de participacion en 1994, a 0.0% en 1995 (cuadro 7).

Durante 1995 la recaudacion obtenida se baso fundamentalmente en la imposicion indirecta, particularmente en el aumento del IVA. La recaudacion por este concepto tambien se vio afectada por la recesion, en terminos reales los ingresos captados por el IVA durante 1995 fueron menores a los de 1994, la disminucion de ventas consecuencia de la caída de la actividad economica le impactaron en forma negativa, pero ello se compenso de alguna manera con el aumento de su tasa, por lo que su reduccion fue la menor de los ingresos

tributarios, además mantuvo casi constante su participación en el PIB (cuadro 7)

El IVA es un impuesto que se incorpora en el precio de los bienes o servicios, aumentar su tasa implica por tanto incrementar el precio de los mismos. Al ser mayor el precio del bien se afecta al consumo, pues menos personas estarán dispuestas a pagar por el un precio mayor al que tenía antes del aumento del IVA. El impacto negativo en el consumo afecta a su vez la demanda, y por otro lado, tiene un efecto positivo en el ahorro<sup>21</sup>. En 1995 el ahorro público representó 20.4% del PIB, 5.4 puntos porcentuales más que en 1994.<sup>21</sup>

En suma, si bien los ingresos tributarios no fungieron como el elemento más dinámico en el logro del superávit, contribuyeron a incrementar el ahorro interno, pero al basar la recaudación obtenida en el aumento de un impuesto al consumo, le da a la política tributaria aplicada ante la crisis un carácter regresivo al ser el IVA un impuesto que grava por igual a estratos diferentes de ingreso.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, el 20% de la población nacional que posee 62% de la riqueza nacional, no se vio afectada por el aumento del impuesto, pero el 80% restante observó un grave desplome de su poder de compra. Por otro lado, según dicha encuesta, la calidad de la carga del IVA a una tasa del 15% resulta gravosa en extremo para 10% de la población más pobre, pues el IVA le significa 9.90% de su consumo total, en tanto para el decil más rico, representa el 7.92% de su consumo total.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> En base a las identidades de contabilidad nacional se tiene que

$$Y = S + C$$

$$S = Y - C$$

Donde Y=Ingreso, S=Ahorros, C=Consumo

Si el IVA al incrementarse aumenta el precio de los bienes y en ese sentido hace disminuir el consumo, ello implica un aumento del ahorro. Por otro lado si  $DA = C - I$  donde DA= Demanda Agregada, I=Inversión y C=Consumo, en términos simples si el consumo desciende la demanda agregada se ve afectada negativamente.

<sup>21</sup> Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1997-2000

<sup>22</sup> Acevedo, Luis, "IVA de 15% necesario para la economía dañino para 80% de la población", *El Financiero*, 21 de Julio de 1997, p. 29

### *5. Los Ingresos Tributarios y la política económica durante 1996*

A principios de 1996 se instrumenta la Alianza para la Recuperación Económica (ARE), en la cual el gobierno mexicano considero que la crisis de la economía se había superado, y no se planteo ningún cambio de la estrategia. Desde el punto de vista gubernamental, en 1996 se inicio el ascenso hacia una "nueva etapa de crecimiento"<sup>21</sup>

La política económica aplicada en 1996 pretendía consolidar la recuperación económica y el empleo, continuar con la reforma estructural y el fortalecimiento del ahorro interno, y seguir avanzando en la estabilización económica, lo que significaba continuar con el abatimiento la inflación y la estabilización de los mercados financieros.

Los resultados en cuanto a la recuperación económica rebasaron las proyecciones gubernamentales, se había estimado un crecimiento del PIB de 4% y el incremento fue de 5.1%,<sup>22</sup> a lo largo del año este indicador de la actividad económica, debido al dinamismo exportador, registro tasas de crecimiento positivas (gráfica 2), que repercutieron además positivamente en el empleo, en diciembre de 1996 la tasa de desempleo fue de 4.1% en tanto en agosto del año anterior había sido de 7.6%.<sup>23</sup>

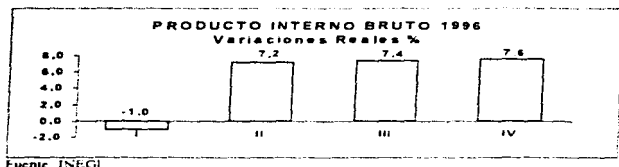
Hay que señalar que en tanto la variación del PIB esta calculada con respecto a 1995, año en que registró los mayores descensos, las tasas de 1996 resultan notoriamente altas. Si por ejemplo se hace el cálculo del tercer trimestre de 1996 con respecto al mismo periodo de 1994, se obtiene un decrecimiento de -1.6% que resulta muy distinto al 7.4% que se muestra en la gráfica 3. Por tanto, aunque efectivamente se denota una relativa mejora, esta no fue de la magnitud señalada.

<sup>21</sup> Zedillo Ponce De León, Ernesto. Informe de Gobierno 1996

<sup>22</sup> INEGI

<sup>23</sup> Informe Anual de Banco de México 1996

Gráfica 2



Se avanzó además en la estabilización macroeconómica, aunque se rebasó el nivel de inflación estimado que era de 20%, resulta notorio el descenso del ritmo de crecimiento de los precios a lo largo de todo el año, llegando en diciembre a 27.7% con respecto a diciembre de 1995. El gobierno atribuyó dicho repunte a los aumentos de precios y tarifas públicos establecidos en la ARE, al aumento de 12% al salario mínimo en abril mayor en dos puntos porcentuales al pactado inicialmente, y a los aumentos de precios y tarifas acordados en la Alianza para el Crecimiento Económico (ACE)<sup>27</sup>. Además, a lo largo de 1996 se mantuvo la flotación del peso, por lo que el tipo de cambio observó estabilidad, teniendo un repunte en octubre, en diciembre de ese año la cotización fue de 7.8 pesos por dólar.

La política monetaria por su parte, continuó siendo restrictiva como "factor fundamental para lograr la estabilidad de los mercados financieros", el nivel de crédito interno se contrajo respecto a 1995, lo que permitió en alguna forma que las tasas de interés descendieran aunque no a los niveles anteriores a 1994. En marzo de 1996, la tasa interbancaria a 28 días

<sup>27</sup> La ACE, se publicó el 26 de octubre de 1996, y contiene los lineamientos de política económica para 1997, en ella se establecieron aumentos que empezaron a aplicarse desde el 10 de diciembre de 1996 como fue el caso de las gasolinas (8%), diesel (8%) y tarifas eléctricas industriales de alta y media tensión (9% y 10%). "Se firma la Alianza para el Crecimiento" en *Merced de Talavera* Noviembre de 1996.



era de 46% y en diciembre había descendido a 27.6%.<sup>27</sup>

En materia de Finanzas Publicas, los objetivos eran fortalecer el ahorro interno, estimular el crecimiento económico y el empleo, mediante acciones que incentivaran la inversión, y mantener el equilibrio fiscal para no provocar presiones en la economía que amenazarán con la inestabilidad. Se instrumentó por tanto, una política de ingreso y gasto que guardo continuidad con la anterior administración, al aplicar medidas presupuestarias de austeridad, ajustes de precios y tarifas publicas y en materia tributaria facilidades administrativas y fiscales para incentivar la inversión e incrementar la recaudación. En ese año el balance público representó -0.1% del PIB, en tanto el balance económico primario que excluye pago de intereses fue superavitario y representó 4.3% del PIB.

### *5.1. El Gasto Público*

La política de gasto público de 1996, se basó en una estricta disciplina en su ejecución, recortando las erogaciones consideradas como no prioritarias a fin de preservar el equilibrio fiscal para favorecer la estabilidad económica. Por otro lado, se fomentó la reorientación del gasto público hacia la inversión productiva y a los programas de desarrollo social (salud, educación, nutrición y abasto social) a los cuales se estimaba destinar el 53% del total de gasto programable, al primer semestre de 1996, se destinó a ese rubro el 55.3% del total del gasto programable del sector público.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

<sup>27</sup> "El crédito interno neto se ubicó al 31 de diciembre de 1996 en 38 mil 118 millones de pesos, saldo que representa una contracción de 28 mil 260 millones de pesos con respecto al nivel observado al cierre de 1995." Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas, y la Deuda Públicas en el Cuarto Trimestre de 1996 en *Mercado de Valores*, marzo de 1997.

Como resultado de esas medidas, la participación del gasto presupuestal del sector público, se redujo 0.7 puntos porcentuales con respecto a 1995, representando 22.9% del PIB. Su gasto programable represento 15.2% del PIB, un punto porcentual menos que en 1995, al primer semestre del año este tipo de gasto se redujo en 0.8% en terminos reales con respecto a año anterior. Al cierre del año, el crecimiento real fue de 4.8%, en tanto el no programable decrecio -5.6%, fundamentalmente por la reducción del rubro de intereses, en virtud de la refinanciación de la deuda y los prepagos que se realizaron en ese año (cuadro 8) <sup>28</sup>

Cuadro 8

**GASTO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO**  
Variación 1996/1995 (%)

CONCEPTO	%
<i>Gasto Programable Devengado</i>	4.8
<i>Gasto No Programable Devengado</i>	-5.6
-Intereses	-20.0
<b>Gobierno Federal</b>	3.7
-G Corriente	0.3
*Serv Pers	0.2
-Inversion Fisica	10.2
*Directa	13.6

Fuente: Criterios Generales de Política Económica 1997  
Con datos hasta septiembre de 1996

<sup>28</sup> El paquete financiero original ascendía a 20 mil millones de dólares. Se hizo un primer pago de 700 millones de dólares (mdd) en octubre de 1995, en enero de 1996 se realizó una amortización de 1,300 mdd, en agosto de ese mismo año, se hizo un pago anticipado por 7 mil mdd, lo que redujo el saldo de 3,500 millones de dólares. "México realiza prepagos de su deuda a E.U.A y al FMI" en *Mercado de Valores*, Febrero de 1997.

Por su parte, al primer semestre de 1996 el gasto corriente disminuyó en 3.1%, en tanto el gasto de capital aumentó 11.5% anual, cumpliendo con ello su prioridad de orientarse hacia la inversión productiva. Al respecto, del gasto programable del Gobierno Federal el destinado a inversión física directa se incrementó en 13.6% con respecto a 1995, en tanto su gasto corriente reportó un incremento de solo 0.3%. Dicha inversión se orientó hacia el sector energético, a la ampliación de la red de distribución eléctrica, obras de alcantarillado, alumbrado público, pavimentación y construcción de hospitales, entre los más importantes.<sup>29</sup>

### *5.2. Los Ingresos Tributarios*

En cuanto a los ingresos públicos, se establecieron incrementos de precios y tarifas de algunos bienes y servicios públicos, en diciembre de 1995 se aumentó 7% en promedio el precio de las gasolinas y de las tarifas eléctricas, y 6% en abril de 1996 con un desliz posterior mensual de 1.2%. Por su parte, las medidas tributarias se orientaron a dar un impulso a la reactivación económica, generar alivio en la carga tributaria de las empresas e incentivar el crecimiento económico. Las siguientes fueron las acciones más importantes en materia tributaria:

- Exención del Impuesto al Activo a aquellas empresas que hubiesen obtenido ingresos acumulables de hasta 7 millones de pesos
- Estimulos a las empresas por los empleos y las inversiones que generaran por encima de su nivel de 1995
- Exención parcial del pago de ISR a los trabajadores por ingresos derivados de préstamos a tasas preferenciales

---

<sup>29</sup> La inversión en PEMEX observó un incremento de 37.4% en términos reales. *Informe Anual de Banco de México* 1996.

- ◆ Derogacion del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos a fin de estimular el empleo en la industria automotriz y la autorizacion a las empresas de deducir sin requisitos, hasta el 71% de las inversiones en automóviles nuevos
- ◆ Se redujo el plazo para entrega de devoluciones de impuestos y para el pago de adeudos se amplió el número de parcialidades de 36 a 48 meses

Se aumento ademas el monto a deducir para aquellas empresas que pudieran optar por la deduccion inmediata de sus inversiones en tanto para el pago de ISR de Personas Fisicas que enajenen bienes o presten servicios al publico, se establecio un regimen opcional para facilitar su pago fijando un porcentaje predeterminado de sus ingresos brutos

Ademas se propuso para julio de 1997 la creacion del Sistema de Administracion Tributaria (SAT) cuyo objeto es eficientar el aparato recaudatorio y hacerlo mas simplificado para los contribuyentes <sup>30</sup> En cuanto a simplificacion tributaria, se redujeron los avisos a la mitad asi como el plazo para la entrega de la cedula de inscripcion y las resoluciones administrativas de cuatro a tres meses y se amplio el acuerdo de Apoyo a deudores del Fisco (PROAFI) a partir de agosto de 1996

Las anteriores fueron las medidas mas destacables propuestas en la Alianza para la Recuperacion Economica y aplicadas en estricto por el gobierno mexicano, dando continuidad a la politica impositiva de la anterior administracion

---

<sup>30</sup> El SAT gozara de autonomia de gestion y presupuestal, y tendra por objeto la "determinacion, liquidacion y recaudacion de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios para el financiamiento del gasto publico" *Diario Oficial* del 15 de diciembre de 1995. Segunda seccion

El total de ingresos del sector público se incrementó en términos reales 3.3%, siendo los petroleros los de más crecimiento debido al mayor valor de las exportaciones de petróleo por el incremento de su precio.<sup>31</sup> Los ingresos del Gobierno Federal crecieron en 4.4% anual con respecto a 1995 e incrementaron en 0.2 puntos porcentuales su participación en el PIB con relación al año anterior.

Cuadro 9  
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL  
Porcentajes del PIB y crecimientos porcentuales

CONCEPTO	1995	1996	Var. Real %
<i>Ingresos Totales</i>	15.2	15.4	4.4
Tributarios	9.3	8.9	-1.2
ISR	4.0	3.8	-1.5
IVA	2.8	2.8	3.6
IESPS	1.3	1.2	-11.0
Importación	0.6	0.6	1.4
Otros	0.5	0.5	-2.2
No Tributarios	6.0	6.6	13.0

Fuente: Informe Anual de Banco de México 1996.

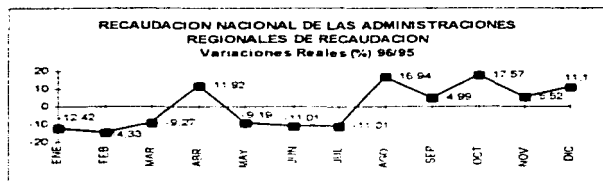
El total de ingresos tributarios decreció en términos reales -1.2% debido a las medidas aplicadas que significaron sin duda un cierto coste fiscal, y al comportamiento de la actividad económica observada en 1995 que repercutió en la recaudación durante el primer semestre del año con excepción del mes de abril en que se realizan los pagos anuales, en la segunda mitad del año esta tendencia cambia en forma positiva. De enero a julio de 1996, la recaudación nacional captada por los diferentes cuentadantes tuvo un crecimiento promedio de 1.5%, en tanto de agosto a diciembre fue de 7.8%.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> En promedio el precio fue de 18.94 dólares por barril, en tanto en 1995 había sido de 15.71 dólares. Informe Anual de Banco de México 1996.

<sup>32</sup> S.H.C.P.

Las Administraciones Regionales de Recaudación que son junto con la Tesorería de la Federación, el cuantitativo que mayor captación tributaria tiene, observaron hasta julio de 1996 tasas de variación real negativas, y a partir de agosto revirtieron ese comportamiento, lo que confirma el impacto que hasta el primer semestre tuvo la recesión económica de 1995 (Gráfica 3)

Gráfica 3



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Debido a estos hechos, de los diferentes ingresos tributarios solo el IVA y el Impuesto a la importación crecieron en términos reales (cuadro 9). En general, se mantuvo una política tributaria de continuidad con la de 1995, que descansaba en la imposición indirecta como es la recaudación por IVA. En razón de ello, los efectos redistributivos del ingreso que tales impuestos suponen continuaron siendo parte de la estrategia en materia tributaria.

En suma, después de la crisis, la política tributaria al fortalecer los ingresos para tener finanzas públicas equilibradas, contribuyó a estabilizar la economía, las medidas tributarias tendientes a incentivar la inversión no surtieron en la economía un efecto positivo de la magnitud requerida, pues mientras las tasas de interés siguiesen siendo elevadas la recuperación de gran número de empresas se obstaculizaba.

El comportamiento de los ingresos tributarios estuvo influenciado por la tendencia de los ingresos petroleros y basado en la imposición indirecta (IVA), lo que permite inferir un impacto negativo en el ingreso y el consumo de la población, de lo que se desprende que la política tributaria contribuyó a contraer la demanda agregada y con ello al logro de la estabilización, en tanto que, por otro lado, permitió el fortalecimiento del ahorro interno, objetivo explícito de la estrategia económica aplicada.

Sin embargo en una situación de crisis, aumentar los impuestos como el IVA implica además un efecto sumamente regresivo en la distribución del ingreso, pues se grava por igual a diferentes estratos del mismo. Si a ello se agrega el deterioro del salario real y la reducción del gasto social, puede decirse que la consecuencia de una política como la aplicada, solo se traduce en un deterioro mayor de los niveles de vida de la población mexicana.

## CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación se ha analizado la importancia de los ingresos tributarios en la política económica de 1983 a 1996. En el periodo estudiado, el fortalecimiento de los ingresos tributarios, ha sido objetivo de cada administración, con la meta de lograr el saneamiento fiscal para conseguir ante situaciones de crisis, la estabilización económica.

Se observa que cuando la economía mexicana ha entrado en crisis, el gobierno ha privilegiado la imposición indirecta como elemento básico, para aumentar la recaudación y afectar el consumo, y en esa medida contraer la demanda, así como, fortalecer el ahorro interno.

Resulta paradójico que aun contra la propia teoría, el aumento del IVA, en periodos de crisis, ha sido herramienta clave de los diferentes gobiernos para contener el crecimiento de la demanda, siendo por tanto una forma regresiva de enfrentar la inestabilidad y la recesión económica. Ese fue el caso del periodo 1983-1987 y de las acciones de política económica frente a la crisis de fines de 1994.

Únicamente en el periodo de 1987 a 1994, las medidas económicas no se orientaron en ese sentido, las condiciones económicas que se desarrollaron entonces, como el mayor dinamismo de la actividad productiva, la venta de paraestatales, la renegociación de la deuda en 1989 y el fortalecimiento de la lucha contra la evasión fiscal, permitieron que el aumento de la recaudación se basara en reducción de tasas y ampliación de la base tributaria.



La función de los ingresos tributarios en la política económica se ha acompañado de otras medidas como los ajustes de precios y tarifas y la reducción del gasto público. La disciplina en la ejecución del gasto gubernamental, fue el elemento dinámico en la reducción del déficit, que tuvo además, un efecto contractivo en la demanda, en combinación con medidas de política comercial y monetaria, que en conjunto buscaron la estabilidad económica en momentos de crisis.

En el *Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1997-2000*, se establece continuidad en la estrategia económica, se pretende seguir manteniendo finanzas públicas sanas que contribuyan a mantener la estabilidad económica y fortalecer el crecimiento del ahorro interno, "por medio de acciones dirigidas al aumento de la base tributaria y a la reducción de la evasión y elusión fiscales."<sup>1</sup>

Las medias tributarias en sí, no presentan cambios significativos en relación a 1996, se continúa privilegiando la imposición indirecta y la racionalización del gasto público para no permitir que el ahorro disminuya. Se espera lograr para este año 1997, un ligero déficit público de 0.5% del PIB.

Para que el país pueda alcanzar, no sólo el crecimiento económico, sino además, el desarrollo, es necesario evaluar con cuidado, la viabilidad de continuar aplicando una política económica que privilegia ante todo la estabilización, haciendo de ella un elemento permanente y muchas veces dejando de lado incluso, el crecimiento de la economía o el bienestar de la población.

En este sentido, la aplicación de la política impositiva, debe considerarse con seriedad y sentido de justicia social, disminuir los efectos regresivos que significa aplicar una política tributaria basada en el fortalecimiento de la imposición indirecta. Evaluar la

---

<sup>1</sup> En efecto, como se advierte desde el punto de vista oficial: "mantener unas finanzas públicas sanas es una condición necesaria para incrementar el ahorro por medio de su componente público, así como incentivar mayores niveles de ahorro e inversión del sector privado." *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000*, p. 55.

posibilidad de disminuir el IVA no es una idea descabellada, o exentar del mismo mercancías que se incluyen en el consumo básico de la población. Considerando al mismo tiempo una revisión a fondo de los distintos rubros del gasto público para reducir aquellos que no resulten necesarios y prioritarios, y que no afecten el bienestar social.

El carácter estabilizador de la política fiscal y en particular de la tributaria, no debe convertirse en elemento permanente de su actuar. De continuar aplicando medidas fiscales que en aras de la estabilización contribuyen a deteriorar el nivel de vida de la población mexicana, los resultados solo podrán generar una mayor concentración del ingreso y mayores diferencias sociales. La política tributaria, debe contemplarse por tanto, como un elemento de política económica que puede alentar el crecimiento económico, pero también capaz de contribuir en la justa distribución de la riqueza.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguirre, Pangburn Ruben, "Los ajustes por inflación al impuesto sobre la renta el caso de México" en *Memorias del Seminario de Tributación, Inflación y Desarrollo Económico* INCF, Marzo 1986
- Alan, A. Tait "Recomendaciones del FMI en materia de política fiscal" Docto. de trabajo del FMI (wp/89/87) en *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1990, pp33-36
- Alberro, Jose Luis e Ibarra, David, *Estudios Económicos*, Colegio de México, número extraordinario, Octubre 1987, pp 3-33
- Aspe, Armella Pedro *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1ª reimpresión, 1993, 214 pp
- Arellano, Rogelio "Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso la experiencia de México, 1983-1993" en *Serie Política Fiscal*, CEPAL-PNDU, ONU, 1995, 55 pp
- Calva, Jose Luis, *La liberalización financiera y el desastre bancario de 1994-1996*, México, Juan Pablos Editor, 1996, pp. 17-81
- Cominetti, Rossella "Ajuste fiscal y gasto social" *Revista de la CEPAL* num. 54, Diciembre de 1994, pp 47-60
- Davila Flores "La inflación en México un enfoque heterodoxo" en *Economía Informa*, número 160-161, enero-febrero de 1988, pp 14-42
- Dornbusch, Rudiger y Fisher, Stanley *Macroeconomía*, México, McGraw-Hill, 1992
- García Yébenes, Luz Ma., "Del déficit al superávit evolución reciente de las finanzas públicas en México 1982-1992", en *México: La nueva macroeconomía*, Nuevos Horizontes Editores-UNAM, 1994, pp 59-97
- Guillen Romo, Hector, *El sexenio del crecimiento cero. México 1982-1988*, México, Era, 1990, 222 pp

Guillén Romo, Héctor. "Opciones frente a la crisis de México", en *Revista de Comercio Exterior*, Abril de 1996

Gil, Díaz Francisco. "La modernidad del sistema tributario mexicano", *Política Financiera y Hacendaria* num 5, Octubre 27 de 1989 SHCP

Gil Díaz, Francisco. "El por que de la reforma fiscal" *Política Financiera y Hacendaria*, no 9, Diciembre de 1989 SHCP.

Gomez, Sabaine Juan. *Manual de las Finanzas Públicas y Política tributaria*, Mexico, INDETEC, 1982

Huerta, Arturo G. "*Causas y remedios de la crisis económica de México*", Mexico, Diana, 1995, 166 pp

Huerta, Arturo G. *Liberalización e inestabilidad económica de México*. Mexico, Diana-L'NAM, 1997.

Jarque, Carlos y Tellez, Luis. *El combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana*. Mexico, Grijalbo, 1993

Musgrave, Richard. *Hacienda Pública teórica y aplicada*. Mexico McGrawHill, Interamericana de España, 1995, 5a ed

Ocampo, Jose Antonio (compilador), "Planes antinflacionarios recientes en la América Latina" Presentación pp 7-51, *Temestre Económico*, vol. LIV, Septiembre de 1987

Ramirez, D Miguel. "El programa más reciente de estabilización auspiciado por el FMI" en *México: Pasado, Presente y Futuro* Tomo I. Mexico, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM-siglo XXI, 1996, pp 105

Retchkiman, Benjamin. *Política Fiscal Mexicana*. capítulos 1 y 4, Mexico, UNAM, 1977

Ros, Jaime. "Después de la crisis La política económica" *Nexus*, Octubre de 1996

Rivera, Ros Miguel A "El desenvolvimiento de la reestructuración capitalista en México 1983-1989" *Investigación Económica* 200, abril-junio de 1992, pp 9-34

- Rivera, Rios Miguel A. "La nueva crisis de la economía mexicana, 1994-1995", *Investigación Económica* 216, abril-junio de 1996 pp 51-84
- Sampere, Jaime, "Las Finanzas Publicas en Mexico", *Contribuciones* CIEDLA (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano), Fundación Konrad Adenauer
- Valenzuela Feijo, Jose C., *Crítica del modelo neoliberal*, Mexico, UNAM, 1991, cap 1 pp 15-44
- Vera, Oscar, "La economía Mexicana: Principales tendencias y retos", (mimeo)
- "Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica" (AU/SUE), en *Mercado de Valores* num 2, febrero de 1995
- "Alianza para la Recuperación Económica" (ARE), en *Informe Hacendario*, Julio-diciembre de 1995
- "Ampliación del PECE al 31 de Enero de 1993", en *Mercado de Valores*, num 22, Noviembre 15 de 1991
- "El déficit del sector público y la política fiscal en México 1980-1989", *Serie Política Fiscal* 10, CEPAL-PNDU, ONU, 1991, 67 pp
- "Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Públicas en el cuarto trimestre de 1996" SHCP, en *Mercado de Valores*, marzo de 1997
- "La reforma Fiscal 1989", en *Mercado de Valores*, num 2, Enero 15 de 1989
- Memoria Sexenal de la Administración General de Recaudación* SHCP
- "La política monetaria para 1997", en *Mercado de Valores*, marzo 1997
- "Modificaciones al IVA en el periodo 1991-1993", *INDETEC*, num 84, Septiembre-October de 1993
- Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)*.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 1989-1994 y 1995-2000.*

*Programa de Acción para reforzar el acuerdo de Unidad para superar la emergencia económica.(PARAUSEF).*

*Reestructuración de las finanzas públicas (ingresos), Mexico, FCE,SHCP,1988*

"Reformas fiscales para 1991", en *Mercado de Valores*, num 2, Enero 15 de 1991

"Se firma la Alianza para el Crecimiento" (ACE), en *Mercado de Valores*, noviembre 1996

#### **Estadísticas**

Informe sobre Ingresos Gubernamentales 1970-1980, INEGI Mexico 1982

Informes Anuales de Banco de Mexico, 1986, 1987, 1988, 1992, 1995 y 1996

Cuenta de la Hacienda Publica Federal SHCP (1980-1995)

*Informe de Gobierno 1989* (Anexo estadístico), 1995, 1996 ( Anexo estadístico)

Estadísticas Historicas INEGI

Anuario Estadístico INEGI

Indicadores Economicos de Banco de Mexico (varios numeros)

El Ingreso y el Gasto Publico en Mexico Edición 1995 INEGI