

LA REFORMA FISCAL EN MÉXICO: SU ORIGEN Y ALCANCES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL PAÍS

Jesús López Serrano

Resumen

La recaudación de más impuestos para enfrentar los programas de gobierno y las demandas ciudadanas, es uno de los problemas fundamentales para el actual gobierno. Se ha tenido que negociar con los partidos políticos algunos de los rubros más importantes en materia hacendaria para ser aprobados; pero según comentarios en altos círculos gubernamentales, la forma como quedó aprobada la Reforma Fiscal (Miscelánea Fiscal) será insuficiente para efectuar con éxito los programas de gobierno del actual mandatario.

Abstract

One of the main problems of the present government is how to increase tax revenues in order to cope with citizens' claims and public administration programs.

The government has had to negotiate with political parties some of the most important items in fiscal matters, this had to be done in order to reach their approval.

According to high ranking officers' opinions the way fiscal reform was approved seems insufficient for a successful accomplishment of present public service programs.

Introducción

Algunos economistas al servicio del Estado comentan la necesidad de reformar al Sistema Fiscal Mexicano de manera precisa y profunda.

En mayor o menor medida se ha hecho evidente que hace falta una reforma viable y atinada, debido a los crecientes requerimientos del gasto público para el desarrollo del país. Es demasiado frágil una economía que como la nuestra, finca sus expectativas en los ingresos de un producto que en el mercado internacional tiende a tener infinidad de variaciones y desequilibrios; ese producto es el petróleo.

Entre otros razonamientos, lo anterior nos obliga a reflexionar acerca de una Reforma Fiscal Integral (que se refiere en términos económicos a la inclusión del gasto y de la deuda pública), más que de una Reforma Fiscal, cuando no de una Miscelánea Fiscal como la que fue aprobada a principios del presente año.

Básicamente estamos obligados a pensar en la acuñación de una Política Hacendaria integral; con ésta podemos determinar su verdadera incidencia sobre la población, y para evaluar las acciones del gobierno en materia de finanzas públicas se necesita un enfoque global y no como hasta hoy día se ha hecho en México.

La dirección que ha tomado la actual Reforma Fiscal en el país no ha sido la más correcta, su origen, negociación y alcances y los límites que presenta ya aprobada, dejan todavía mucho que desear y en política, como en economía, los buenos deseos no constituyen los cimientos fuertes para la fundación de una República.

Por lo antes mencionado propongo una evaluación de manera integral de lo que ha constituido la Reforma Fiscal desde su nacimiento en abril de 2001, cuando fue presentada a la opinión pública. Enfatizo que el esquema actual que presenta nuestra realidad económica, no posee las características deseables de un Sistema Hacendario, primero porque ni el gasto, ni el ingreso tienen la progresividad deseada, y después porque la carga fiscal ha sido muy baja y bastante insuficiente para sostener el desarrollo económico de México, por lo que encontramos que los recursos públicos para combatir la pobreza de manera más agresiva, así como para

crear la infraestructura necesaria para el desarrollo nacional son muy precarios.

Primero se abordarán algunas reflexiones sobre los instrumentos de Política Hacendaria y de Política Fiscal, así como de los elementos esenciales que se requerirían para una Reforma Fiscal Integral, para que forme parte de lo que es la cuestión teórica. Después se procurará que el análisis se centre en la propuesta de Reforma que el Ejecutivo mexicano presentó desde el año anterior. Como tercer aspecto haré mención de las negociaciones que se tuvieron que efectuar con los principales interlocutores entre el gobierno y la sociedad: los partidos políticos.¹

Por último, analizaremos los límites y alcances de la Miscelánea Fiscal y las inconformidades del Ejecutivo y del Partido de Acción Nacional, por la insuficiencia del dinero que se recauda a partir de los rubros que fueron aprobados. No obstante, pese a la baja recaudación que se tendría, el presidente de México por decreto anunció que se daría marcha atrás temporalmente en algunos impuestos como los aplicables a la fructuosa y otros artículos considerados de lujo en la Miscelánea Fiscal aprobada, por las presiones recibidas por Estados Unidos.²

Instrumentos de política hacendaria para la generación de una Reforma Fiscal efectiva

Al establecerse los impuestos, el Estado decide realmente de qué manera van a extraerse los recursos necesarios de las economías domésticas y de

¹ Duverger describe a los partidos políticos como los interlocutores entre el gobierno y la sociedad en su más moderna acepción, pues no son ni grupos de presión ni tampoco de interés. Mauricio Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1988.

² Correcciones a la Reforma Fiscal por presiones de Estados Unidos, que decían desde ese gobierno se estaba violentando el Tratado de Libre Comercio, *Crónica*, 6 de marzo, 2002, pp. 4 y 5.

También de forma detallada presentan un análisis de este aspecto Alonso Urrutia y Roberto González en el artículo intitulado: "Enmienda Fox la reforma aprobada por el Congreso", en *La Jornada*, 6 de marzo, 2002, pp. 22 y 23.

las empresas del país y transformarse en consumo e inversión colectivos. El dinero recaudado por medio de los impuestos, es el vehículo a través del cual se transfieren recursos reales de los bienes privados a los bienes colectivos³ y eso lo tiene bien claro el actual gobierno; sin embargo, no es suficiente el saber esta situación para efectuar con éxito una Reforma Fiscal como la que deseaba en el mejor de los casos. Por ello deberemos reflexionar con detenimiento para encontrar de manera concreta cuáles son las funciones que se establecen en la Política Hacendaria (que poseen alcances mayores que la Política Fiscal) para proponer una Reforma Fiscal sana.

La Política Hacendaria desempeña tres grandes funciones:

a) Es un instrumento por medio del cual la producción nacional se divide en consumo e inversión privados y públicos.

b) El presupuesto del Estado afecta a través de los gastos directos y de los incentivos fiscales indirectos, a la oferta de factores como trabajo y capital y a la producción de sectores que implican diversos elementos como productos.

c) La Política Fiscal que es la influencia del presupuesto o en los objetivos macroeconómicos clave.⁴

En este último punto podríamos tratar de conceptualizar la Política Fiscal y decir que es el proceso de configuración de los impuestos y del gasto público, para ayudar a amortiguar las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuir a mantener una economía creciente de elevado empleo y libre de una inflación alta y volátil.⁵

³ Paul Samuelson, William Nordhaus y Michel J. Mendel, *Economía*, España, Mc Graw Hill, 15ª edición, 1995, pp. 311.

⁴ José Antonio Ocampo, *La Reforma al Sistema Financiero Internacional. Un debate en marcha*, Chile, CEPAL, 1999. Se analiza por parte del autor en esta obra que todo ajuste que se lleve a cabo en términos microeconómicos; por ende, contrae consecuencias macroeconómicas que de inmediato se hacen visibles.

⁵ Graham Bannock, R. E. Baxter, Ray Rees, *Diccionario de Economía*, México, Trillas, 1990.

Establecidos los puntos anteriores, podemos entender de forma concreta que para efectuar una Reforma Fiscal Integral, en primer lugar, se deberá de afinar de manera precisa a la política presupuestaria —no realizar esfuerzos estériles, tratando de hacer una Reforma Fiscal— como uno de los instrumentos de política hacendaria que primero se deben ajustar, para posteriormente ejecutarse de manera exitosa.

Ahora bien, en el marco económico de la realidad mexicana tendremos que identificar cuáles son los principios rectores de una política hacendaria integral que influya de forma directa en el diseño de una política tributaria deseable.

Los principios rectores de la política hacendaria son:

a) Por parte del ingreso

1. No debe interferir en la eficiente asignación de los recursos, o sea, que no se debe fomentar el que se produzca un bien, en donde el país no sea competitivo, en detrimento de otro en el que sí seamos competitivos.

2. Debe resultar fácil y barato de administrar.

3. Tiene que ser capaz de responder fácilmente a los cambios en las circunstancias económicas, políticas y sociales.

4. Debe diseñarse de tal manera que haya una clara vinculación con el gasto para que los individuos sepan hacia dónde se canalizan sus contribuciones, y el tipo de servicios que se están financiando.

b) Por parte del gasto

La característica fundamental es que tenga eficiencia en su ejercicio y equidad en su impacto. Para poder determinar esta característica, es esencial tener un presupuesto medible, transparente, cuya presentación

⁶ Desde el punto de vista económico, para poder medir la incidencia de la Política Hacendaria, se debe tomar en cuenta de manera simultánea la incidencia que sobre la población tienen tanto el ingreso tributario como el gasto. Economistas como Samuelson y Nordhaus hacen precisiones en términos económicos entre lo que es deseable y lo que no lo es para una Política Hacendaria viable y concreta. Paul Samuelson, William Nordhaus y Mendel J. Michel, *Economía*, España, Mc Graw Hill, décimo quinta edición, 1995.

esté diseñada de tal manera que puedan extraerse indicadores de desempeño de gasto, así como la posibilidad de medir su incidencia.⁶ Una vez planteada la Política Hacendaria, pasaremos a proponer lo que constituye la Política Tributaria, que implica una transferencia compulsiva de dinero (en forma ocasional de bienes y servicios) de individuos privados, instituciones o grupos al gobierno. Se puede imponer sobre la riqueza, sobre el ingreso, a las ganancias de capital o en la forma de recargo sobre el precio o la cantidad que se vende de un bien. En el primer caso se denomina Impuesto Directo y en el segundo Impuesto Indirecto. Por ello la tributación es uno de los medios principales con que el gobierno financia sus gastos.⁷

La Política Fiscal implica, como ya hemos mencionado, dos tipos de tributación:

1. La Tributación Directa es aquella que se paga directamente por personas o compañías mediante sus patrones a la oficina de Hacienda. Los impuestos al ingreso, a la riqueza y a los cargos por su seguridad social se contabilizan como impuestos directos. En general, la tributación directa se impone a la riqueza o al ingreso en contraste con la tributación indirecta que se aplica al gasto, como por ejemplo el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

2. La tributación Indirecta es aquella que se aplica al gasto y consumo de mercancías de primera necesidad o no. Estos impuestos son regresivos, pues el impuesto sobre una mercancía es mucho más pesado para la población pobre y marginada que para los ricos. Y al aumentarse estos impuestos pueden incrementar las presiones inflacionarias.⁸

Hacemos hincapié en estos elementos de política económica para centrar nuestro análisis —sin perder la perspectiva del entorno que estamos estudiando y que como factores teóricos nos apuntan a profundizar en los elementos que son indispensables— en la realización de una Re-

⁷ *Ibidem*, p. 278.

⁸ *Ibid.*, p. 350.

forma Fiscal Integral que no quede sólo en buenos deseos o en el mejor de los casos como Miscelánea Fiscal, con la pretensión de volver a formularse en el siguiente periodo ordinario de sesiones del Congreso.

Análisis de la propuesta de Reforma Fiscal presentada por el Ejecutivo y sus vertientes en lo concreto

Desde la llegada al gobierno de la nueva administración, se pusieron en marcha una serie de acciones, cuya finalidad pretendía lograr que nuestro país tuviera entre sus ejes principales, una Nueva Hacienda Pública Distributiva, con la cual se podría construir un México con menos contrastes, justo y equitativo.

Aducían las autoridades económicas, que existía un nivel bajo en cuanto a la recaudación tributaria en México. Sin embargo, en otros países con similar desarrollo, el nivel tributario era más activo y mucho más atinado. Esa cuestión evidentemente limitaba las posibilidades de atender las necesidades crecientes en materia de gasto social e inversión pública, principalmente de los grupos más vulnerables.⁹

Se proponía —entonces— como uno de los principales retos de la actual administración, mejorar el sistema recaudatorio, pues se aseguraba que la nueva cultura del cumplimiento fiscal debía basarse en el compromiso de asegurar que cada peso que aportasen los ciudadanos por concepto de pago de contribuciones, se vinculara con el ejercicio honesto y transparente del gasto público, bajo un estricto sistema de rendición de cuentas mediante el cual se comprometerían las autoridades hacendarias a declarar a la sociedad los gastos de inversión realizados.

Desde esa perspectiva se aseguraba por parte de las autoridades en esa materia, que las contribuciones, más que una carga para los contribuyentes, serían un compromiso que el gobierno contraería para ofrecer

⁹ Nicolás Pineda Pablo, “La descentralización fiscal en México”, revista *Foro Internacional*, núm. 136, año 2, abril-junio 1994.

servicios con la calidad y en la cantidad que demandan y merecen los mexicanos.

Se construiría un México con menos contrastes a partir de que se generalizara la contribución al gasto público. Existiría la posibilidad de ampliar los programas para combatir la pobreza y a la pobreza extrema, para atender a los jóvenes que estudien y que por falta de recursos se queden sin la posibilidad de concluir, para apoyar las crecientes necesidades de infraestructura y conservarla en un estado confiable de utilización mediante programas adecuados de mantenimiento; así como para depender menos del endeudamiento del país, pero siempre y cuando se impulsara a la Nueva Hacienda Pública Distributiva y se eliminara la competencia desleal producida por la economía informal.

La estrategia gubernamental proponía introducir a la Ley de Impuestos Sobre la Renta (ISR), esquemas simples que permitiera incorporar a la tributación a los agentes que actúan de manera informal, adicionalmente se fortalecería la fiscalización para combatir frontalmente ese problema y se comentaba que se otorgaría también una adecuada asistencia a los contribuyentes para evitar el incumplimiento por desconocer los esquemas de tributación y las facilidades que ofrecerían. Sin embargo, la táctica o no se contemplaba para ejecutar eficazmente esa Reforma, o simplemente no existía.

“La Nueva Hacienda Pública Distributiva” propuesta por el Ejecutivo y su gabinete económico, comentaban, se basaba en criterios de estabilidad macroeconómica y flexibilidad macroeconómica, para crear compromisos que por parte del gobierno serían:

- a) Lograr un país más próspero.
- b) Un Sistema Tributario eficiente, equitativo, moderno, competitivo y transparente.
- c) Reducción de los costos del cumplimiento.
- d) Seguridad jurídica a los contribuyentes, en tanto que la sociedad se responsabilizara a desarrollar una cultura de cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

A partir de cinco grandes líneas se propuso la instauración de la Nueva Hacienda Pública; éstas se describen de la manera siguiente:

1. Adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
2. Apoyar la inversión, el ahorro y el empleo.
3. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
4. Otorgar mayor seguridad jurídica.
5. Combatir a la economía informal.¹⁰

En nuestro país, por el deficiente y pobre Sistema Fiscal que poseemos, hace falta una Reforma Fiscal Integral, la cual se podría efectuar con una política con mucha visión y de inmediato y largo plazo, teniendo en cuenta que el Estado debe jugar un papel muy activo para redistribuir las oportunidades de generación del ingreso, lo cual implica combatir a la pobreza, por un lado, y crear las condiciones necesarias para que el país se desarrolle económicamente, por el otro.¹¹

Desde la perspectiva anterior encontramos que México es un país cuyos índices de bienestar y desarrollo humano se encuentran bastante deteriorados y cuya infraestructura física se encuentra también muy rezagada para las necesidades que hoy enfrentamos. Si a esto le agregamos las recientes crisis económicas y políticas, entonces tendremos la respuesta del por qué se ha postergado el desarrollo del país.

No se ha podido aumentar el gasto social debido al poco y mal diseño de los esquemas económicos que han causado graves problemas, como los que se han suscitado con el rescate financiero por parte del gobierno federal, o el también rescate carretero. La infraestructura física de un territorio como el nuestro, así como su distribución geográfica, se encuentran estrechamente vinculadas con el abatimiento de la pobreza.

¹⁰ Angélica Mejía nos comenta que “La Reforma Fiscal afectaría a la inflación”, *El Universal*, 11 de abril de 2002, p. 1.

¹¹ Autores como González Vega nos proporcionan en detalle la intervención directa y decisiva del Estado en la economía en su obra *The Political Economy of Regulation*, Ohio State University 1993, versión mimeografiada.

Así, por ejemplo, geográficamente nuestro país tiene inmensa pobreza y retrasos económicos en el sureste, y para su desarrollo económico y humano se necesita una inversión muy importante de infraestructura carretera, aeroportuaria y de puertos.

En la actualidad, el Presupuesto de Egresos de la Federación está muy vinculado a una serie de contingencias. Para esto el gobierno federal ha tenido que reasignarles recursos de otros programas, dejando otras actividades pendientes para cumplir con pasivos contingentes. Los rubros en concreto que el gobierno ha tenido que invertir para sacarlos adelante son —por un lado— el rescate bancario y —por el otro— el de la seguridad social.

En un sentido amplio, si se desea que el país se desarrolle, urge abatir la pobreza, crear la infraestructura necesaria y cumplir con los pasivos contingentes.¹² Así entonces, se necesitan recursos públicos adicionales para que el gasto público dependa en menor medida —como ya lo hemos mencionado— de los ingresos petroleros y que nuestra recaudación aumente, pero que se grave más a quién más posee.

La recaudación fiscal que se efectúa en México es muy baja, pero ello se debe a que tenemos un sistema fiscal complejo con muchos tratamientos especiales, que crean demasiados huecos en la ley, lo cual facilita la elusión y evasión fiscales¹³ y dificulta la administración, además que su sistema recaudatorio es deficiente.

En términos generales los aspectos principales de la propuesta de Reforma Fiscal propuesta en abril de 2001, se observa en dos aspectos principalmente: se refiere a la necesidad de aumentar la recaudación para cubrir las necesidades que son indispensables para el país, y se establece

¹² Se plantea que el cumplimiento de los pasivos contingentes se asuman como compromisos que tengan y deban ser cumplidos de alguna forma.

¹³ Se entiende por elusión de impuestos (*tax avoidance*) como el arreglo de los asuntos financieros propios, dentro de la ley, para minimizar las obligaciones fiscales propias, a diferencia de la evasión fiscal, la cual se hace para reducir el pago de impuestos, por medio de, por ejemplo, no declarar los ingresos o ganancias. Graham Bannock, R. E. Baxter, Ray Rees, *Diccionario de Economía*, México, Trillas, 1990, p. 155.

en qué lado del gasto se debe realizar un esfuerzo adicional para canalizarlo hacia sectores más necesitados de México.

Pero no basta, por ejemplo, el reconocer que es baja la recaudación fiscal, o que para esto se proponga abiertamente eliminar la tasa cero y exenciones del IVA a medicinas y alimentos, o que se diga que se debe focalizar el gasto realizando esfuerzos adicionales; si no se nos dice cómo, o de qué manera se hará y de qué forma la carga económica será menos pesada para los millones de pobres, los cuales dicen representar los partidos políticos.

Existe una creciente desigualdad entre los altos y bajos estratos de la sociedad, que conjuntamente con el carácter regresivo del actual sistema impositivo amenazan latentemente con minar la estructura social, poniendo en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y dentro de la ley a la población. Ejemplifico: la captación del IVA genera enormes distorsiones y regresiones sociales, así lo señala un estudio reciente realizado por el CIDE, en donde se indica que el IVA es un gravamen regresivo, debido a que el 10% más rico de la población paga el 6.5 por ciento de su ingreso en IVA, mientras que el 10% más pobre paga el 11.4 por ciento de su ingreso, de lo cual se desprende que los productos exentos y los gravados con tasa cero no contribuyen a una carga fiscal equitativa entre la población.

Después de haberse aprobado la Miscelánea Fiscal, parece que los principios básicos de la Política Hacendaria no fueron tomados demasiado en serio, porque cuando se presentó la propuesta del Ejecutivo para efectuar la Nueva Hacienda Pública Distributiva (o Reforma Fiscal), se observaba muy deficiente. Desde entonces (su presentación), hasta los primeros días de diciembre, gradualmente se fue transformando, entre cabildeos y negociaciones políticas; en primer término del presidente de México, con su partido, o sea, con Acción Nacional y luego, del mismo Ejecutivo y los jefes del PAN con el Partido Revolucionario Institucional y el de la Revolución Democrática, principalmente.

Si bien es cierto que nuestro país es uno de los que posee un sistema fiscal de los más complejos del mundo, existe la necesidad de reformarlo para hacerlo más sencillo y simple; se debe hacer una Reforma Fiscal

Integral, para que con ello pueda elevarse la recaudación por vía del aumento de la eficiencia en la recaudación y así con la consecuente disminución de la evasión que este tipo de sistemas causa, se avance más allá y propongamos que lo que hace falta y es inaplazable sería una Reforma Hacendaria Integral.¹⁴

Es posible que cuando se presentó la propuesta, se pensó más en objetivos traducidos en números, que en cómo la recibiría la sociedad y cómo se ejecutaría. Por ejemplo, se comentaba que por esa recaudación resultante de la Reforma Fiscal, se dispondría de 140 mil millones de pesos extra, lo que se traduciría en un 2.2% del Producto Interno Bruto (PIB), y con ese dinero el gobierno haría frente a las necesidades sociales y también le serviría para crear infraestructura.

Se puede afirmar a grandes rasgos que la impresión de la población en general, era que se encarecería el precio de los productos, al dejar de tenerse una tasa cero en la adquisición de mercancías, como los medicamentos, la canasta básica alimenticia, libros, artículos suntuarios, colegiaturas, etcétera.

Se señalaba que entre otros impuestos principalmente se gravaría al Consumo (a través del IVA) y al Ingreso (a partir del Impuesto Sobre la Renta).

En contraposición con lo que todo el mundo observaba o intuía, desde Los Pinos se comentaba que esta política económica daría frutos inmediatos y para ello el gobierno realizó una costosa campaña emprendida en todos los medios de comunicación para convencer a la ciudadanía de los beneficios de la Reforma Fiscal. Se le comunicaba al pueblo que con dicha Reforma se crearían más de un millón de empleos, pero contradictoriamente con el alza súbita de todo tipo de cargas impositivas, se propiciaría que se cerraran cientos, tal vez, miles de micro y medianas empresas, lo cual se traduciría en desempleo. ¿Dónde quedaban, en-

¹⁴ En este particular existen algunos autores que así lo consideran, porque comentan que lo que se ha hecho en este aspecto son reformas a medias. Fausto Hernández Trillo, John Scott, Andreta Andres y Samudio Carrillo, en *Este País*, núm. 119, febrero de 2002, p. 29.

tonces, los argumentos oficialistas que hablaban de la creación de más empleos?

De esa manera, desde la presentación de la Nueva Hacienda Pública Distributiva o Reforma Fiscal, con sus propuestas, el gobierno despertó gran desconfianza; los argumentos de éste resultaban contradictorios, confusos y en la mejor de las ocasiones muy poco claros; pretendía conseguir legitimarse con la sociedad a través del consenso y luego presionar, con el respaldo ciudadano, a los partidos políticos para aprobarla.¹⁵

Los objetivos que se había trazado el gobierno para conseguir el apoyo ciudadano fueron demasiado precarios, la sociedad, más informada, o por el puro sentido común, mostró muchas divergencias con respecto al sentir y pensar de la clase gobernante.

Grandes sectores de la población se inconformaron mediante protestas, declaraciones de varios grupos organizados. Los empresarios en algún momento se mostraron cautos y luego reprobaron la propuesta.¹⁶ Con esas inconformidades se demostraba al gobierno, que se pasarían momentos muy difíciles antes de aprobarse aquel paquete económico en el Congreso de la Unión por los partidos políticos, como se puntualiza a continuación.

Negociaciones de la Reforma Fiscal o de la Nueva Hacienda Pública Distributiva con los Partidos Políticos

La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores.
Quien dice organización dice oligarquía.

R. Michels

¹⁵ Jorge Herrera, "Cederemos ante el IVA, en libros y colegiaturas", *El Universal*, Sección D, 11 de abril de 2001.

¹⁶ Fabiola Guermos, "Muere el IVA de Fox", *El Universal*, 28 de diciembre de 2001.

La política no es la actividad de un tipo de sociedad, sino un tipo de actividad de todas las sociedades y de todos los grupos,¹⁷ en este sentido, para obtener el poder político, los partidos políticos —uno de los principales actores políticos, si no es que son los más importantes— están señalados en nuestra legislación electoral para luchar legalmente y aspirar por la vía de la legitimidad mediante contiendas electorales de manera pacífica y con los cauces que marca la misma ley.

Regímenes democráticos como dice ser el nuestro, a menudo tienen preferencias típicas por soluciones autoritarias de cuestiones importantes,¹⁸ que causan impacto en la sociedad, por su trascendencia y proyección. Los partidos políticos en nuestro país, son parte muy importante en ese régimen autoritario, ya que éstos generalmente se inclinan a las ambiciones personales a un tiempo, que es el esplendor y el poder.

Las contiendas políticas las encontramos desarrolladas en dos planos en las actuales sociedades; por un lado, entre individuos y grupos que luchan por conquistar el poder, para participar en él o influirlo. Por el otro, entre el poder que manda a los ciudadanos que están bajo su influencia.¹⁹ Las grandes desigualdades sociales, la concentración del poder político y económico, la dependencia externa, provocan la quiebra de las democracias; si a esto le sumamos la incapacidad de las fuerzas que apoyan al régimen para encontrar soluciones a los problemas acuciantes, tenemos

¹⁷ Maurice Duverger así lo expresa a lo largo de su obra, cuando habla de los sistemas políticos de una sociedad global, especialmente cuando se refiere a los grandes conglomerados sociales que forman parte del conjunto de sistemas de la sociedad. De ese conjunto de sistemas en particular nos remite a analizar la actividad como agrupaciones de los partidos políticos. Maurice Duverger, *Sociología de la política*, Barcelona, Demos-Ariel, 1980, pp. 387-408.

¹⁸ Robert Michels en su estudio sociológico de los partidos, hace reflexiones sustanciales, en torno al rejuogo que hacen los partidos como piezas clave en los regímenes políticos de las sociedades, como cuando habla de la democracia y la ley de hierro de la oligarquía. Robert Michels, *Los partidos políticos*, Argentina, Amorrortu Editores, segunda reimpresión, vol. II, pp. 164-180.

¹⁹ Maurice Duverger describe toda una serie de posibilidades como factores de lucha para alcanzar el poder político que se han practicado y se continúan en su famoso y clásico libro de *Introducción a la Política*, Barcelona, Demos-Ariel, pp. 21-25.

que las dificultades gubernamentales serán crecientes para formar coaliciones y alianzas. Los partidos que apoyan al régimen autoritario pueden empezar a actuar frente a éste con una semideslealtad,²⁰ producto de una liberalización política que gradualmente está en condiciones de hacer que los propios partidos consigan acordar con determinadas ventajas en las negociaciones para aprobar o no las iniciativas que envíen el Ejecutivo al Congreso de la Unión, como ha sucedido en México con la Reforma Fiscal.

El diseño de la denominada Nueva Hacienda Pública Distributiva, que se efectuó por parte del actual equipo económico del presidente, se hizo para poder tener el dinero suficiente y necesario para combatir a la pobreza y para el desarrollo de la infraestructura del país. No bastaban frases elocuentes o discursos afinados para convencer a la ciudadanía de los magníficos alcances que proponía el nuevo gobierno, si en contraposición a los altos índices de desempleo, se continuaba prometiendo que se abatiría con la creación de más de un millón, si ante los índices de pobreza y marginación que se presentaban (y se siguen presentando) no se daba una alternativa real para mejorar sus esperanzas y expectativas, luego entonces la población se dio cuenta de que la ofrecida redistribución, solamente era un símbolo o una promesa más, como aquellas todavía incumplidas, que se vertieron en la campaña del actual mandatario.

Cuando se presenta a la sociedad la Nueva Hacienda Pública —en los primeros meses del 2001— no fue ajeno, que el primer partido que mostró desacuerdo con Vicente Fox fue el Partido Acción Nacional. En los altos círculos gubernamentales se decía que éste le cobraría facturas políticas pendientes, por no haber incluido a más de los hombres prominentes de ese partido a las estructuras del actual gabinete, y por actuar casi en forma contraria a como lo establecían los principios de Acción

²⁰ J. J. Linz hace un minucioso análisis de algunas de las causas y consecuencias de las razones por las cuales se colapsan los regímenes autoritarios en diversos lugares de la tierra. Los problemas de estabilidad y ruptura de los sistemas políticos, ha provocado que en años recientes los científicos sociales dediquen mucha de su atención al estudio de los requisitos para la estabilidad política. J. Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial, 1990, pp. 118-123.

Nacional. Varios hombres de los pertenecientes a la élite de ese partido, decían, no avalarían una Reforma en el Congreso, como la propuesta y que sólo ha sido consensada por el Ejecutivo y su gabinete económico.²¹

Ante la opinión pública se encontraron muestras de la incapacidad del presidente actual para tener una relación funcional con el partido (el suyo) que lo había encumbrado, como lo mostraron algunos líderes de Acción Nacional —en julio del 2001, el Consejo Político Nacional de ese partido envió apoyos— cuando Fox presentó el Plan Nacional de Desarrollo y Fernández de Cevallos sólo estuvo unos minutos y se retiró por motivos personales, o cuando Felipe Calderón exhibió la falta de organización de ese gabinete y sus graves consecuencias.

El Ejecutivo no encontraba en su partido el regazo de aliento que necesitaba y tuvo que buscar en otros foros el aplauso que lo continuara vigorizando.²² Lo que realmente importaba para el país era tratar de evitar (para diciembre de 2001) la parálisis de la actividad gubernamental²³ y disminuir los costos que ello podría ocasionar en México, si no lograba el presidente los consensos y negociaciones en primera instancia con el Partido Acción Nacional y luego con los otros partidos políticos.

El mandatario mexicano, una vez que logró determinados acercamientos con el Partido Acción Nacional, en un principio renuente a la Reforma Fiscal, instó a todos los partidos del país para firmar el Acuerdo Político Nacional que permitiera a México avanzar por senderos más firmes.²⁴

Dirigentes nacionales de partidos políticos como el PRD, encabezado por Amalia García, calificaba de torpeza absoluta la propuesta de Refor-

²¹ En este particular Giovanni Sartori abunda cuando nos conduce a la reflexión en un sistema político, en el cual interactúan los partidos políticos en los regímenes autoritarios. Giovanni Sartori, *Aspectos de la democracia*, México, Limusa-Willey, 1965, pp. 148-152.

²² Sergio Aguayo Quezada, "Fox y la Historia", *Proceso*, núm. 1287, 1 de julio de 2001, pp. 22 y 23.

²³ Francisco Arroyo García, "Colaboración del Ejecutivo y el Legislativo en la asignación de recursos fiscales", en *Este País*, núm. 127, octubre de 2001, pp. 15-23.

²⁴ Macario Shettino, "Gobierno y régimen", *Este País*, núm. 128, noviembre de 2001, pp. 10-14.

ma con la cual se gravaría a los alimentos y medicinas; era inaceptable que medidas como éstas se pretendieran discutir, si directamente afectarían a la población más pobre del país.²⁵

Oscar Levín, legislador de extracción priísta, expresó que el asunto del IVA estaba terminado y si no se quería lastimar la economía de los más necesitados, no debería discutirse entre los diputados y senadores del Congreso, quienes se deben a la población. Enrique Jackson, coordinador priísta en el Senado, afirmó que no era necesario volver a abrir el debate sobre la aplicación del IVA en alimentos y medicinas, porque el rechazo de la población era manifiesto y que los partidos políticos que intentaran revivirlo, estarían cayendo en una necesidad; además de que los legisladores tenían otros asuntos importantes en donde se debían buscar coincidencias y acuerdos.

Otros líderes partidistas comentaban su rotunda negativa a discutir temas tan candentes para la sociedad y perniciosos para el país, porque ni siquiera el Ejecutivo, su gabinete y su partido, estaban conscientes de la problemática que se suscitaría al aprobarse impuestos al consumo como los que se planteaban y sólo gravarían el hambre y la enfermedad de la sociedad

Organizaciones como las de los empresarios, por la tibieza en algunos casos con que trataban los partidos a la Hacienda Pública Distributiva, y en otros por su negativa, urgían a hablar de los beneficios que traería la Reforma Fiscal. En este entendido, es saludable recordar que un aumento al impuesto al valor agregado a comida y medicinas, sin duda, perjudicaría muchísimo más a la población pobre que a unos cuantos potentados.

Por los motivos expuestos, la población, organizaciones ciudadanas, partidos políticos que no le encontraban mucho futuro a la discusión sobre la aprobación de la Nueva Hacienda Pública Distributiva (Reforma Fiscal) se encontraban pendientes de poder efectuar negociaciones previas, para antes de aprobar paquetes económicos, que a medias pudiera efectuar el gobierno para realizar el ejercicio fiscal del presente año.

²⁵“Rechazan PRI y PRD debatir sobre IVA”, *Reforma*, 14 de marzo de 2002.

Las pláticas, acuerdos y negociaciones que se dieron con los acercamientos que repentinamente se efectuaron con los partidos políticos, no variaron demasiado en lo que restó para terminar el 2001. En ese ambiente ríspido se llegó al siguiente periodo de sesiones del Congreso de la Unión, para tratar de acordar con mayor celeridad la aprobación de la Reforma Fiscal que ya se había dado a conocer y que era muy difícil el que se aprobara como se tenía planeado.

Para diciembre del 2001 —atrasado el trabajo legislativo en la Cámara de Diputados—, se comentó que el Partido Revolucionario Institucional, permitió que varios de sus legisladores se ausentarán y algunos se fueran a sus lugares de residencia, con lo cual ya se preveía también que las negociaciones, fundamentalmente se hicieran entre el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, para crear los impuestos vía el Impuesto Especial para Artículos Suntuarios (IEPS), que para los priístas no era otra cosa que un Impuesto al Valor Agregado (IVA) disfrazado.²⁶

Los acuerdos que se comenzaron a efectuar entre priístas y perredistas, vía el Secretario de Gobernación, venían efectuándose varios meses atrás, y uno de los principales puntos era el del aumento al IVA en productos suntuarios, así como el rechazo absoluto a gravar con ese mismo impuesto a los alimentos y las medicinas principalmente, eso constituía para el PRD uno de los puntos sin el cual no se negociaría la aprobación fiscal que venía sosteniendo el PAN y el Ejecutivo.

La fracción panista en el Congreso negoció con el PRD retirar la propuesta de gravar alimentos y medicinas. En segunda, garantizar en el Poder Legislativo el techo de endeudamiento de cinco mil millones de pesos solicitados por el jefe de gobierno capitalino. En tercer orden, la reasignación de recursos federales en materia de inversión productiva, educación y salud que eran puntos, sin los cuales de acuerdo al perredismo no habría Reforma Fiscal.

²⁶ Laura Cardoso y Mauricio Padilla, “El PRI no quiso estorbar en el Congreso”, *Vértigo*, 6 de enero del 2002, p. 10.

Claramente se puede observar que la carga fiscal afectaría a la clase empresarial, y para tratar de equilibrar la recaudación que se haría a través de impuestos como el IEPS y el ISR, de inmediato, se comenzaron a hacer declaraciones de los organismos cúpula patronales en el sentido de estar en desacuerdo con los legisladores del Congreso por su irresponsabilidad y ligereza con la cual habían aprobado una Reforma Fiscal que dañaría al país, al aparato productivo, al empleo y a la ciudadanía. ¿A caso no eran los propios empresarios los que estaban urgiendo a los legisladores a que aprobaran la Reforma Fiscal desde un principio?

Las alianzas, los enroques, la nueva geometría política que se estaba delineando en el Congreso de la Unión estaba dando la pauta para encontrar que tradicionalmente al empresariado mexicano, siempre se le acostumbró a que cómodamente desde las altas esferas gubernamentales se les protegiera y se les otorgaran muchos estímulos para que invirtieran y de esa forma, a cambio, apoyaran con grandes discursos y declaraciones a los regímenes autoritarios (de los que ellos fueron beneficiados) precedentes.

Ha sido una polémica enorme la que ha causado la aprobación de la Ley de Ingresos y Egresos para este año, tras su comedia de errores y confusiones²⁷ negociaciones partidistas y grupistas, circunstanciales y de última hora, ante la cual para no pagar, muchos ciudadanos tendrán a su disposición el Juicio de Amparo, para hacer valer sus derechos.

Límites y alcances de la Reforma (Miscelánea) Fiscal aprobada en México

Una de las tareas fundamentales que tuvo que realizar el presidente Fox y el PAN en el Congreso de la Unión, cuando estaba terminando el año 2001,

²⁷ Fenicio de Moraes, "¿Argentinización del Presupuesto?", *Vértigo*, 6 de enero de 2002. En este artículo se abunda sobre lo que constituyó ser una serie de alianzas que al término nos señala quiénes son los vencedores y los vencidos. Así como del voto que realizó el panismo ortodoxo, para dejar atrás la línea dura de los hombres del gabinete económico foxista que fueron los más inconformes, sumados a todos los empresarios.

fue la de someter a aprobación la denominada Reforma Fiscal, la cual ya había causado una gran polémica entre la sociedad y los mismos partidos políticos, por tratarse de temas tan delicados y tratados muy ligeramente, y uno de los más escabrosos fue la eliminación de la tasa cero en medicamentos, alimentos, colegiaturas y libros.

Los hombres del presidente en el gabinete económico²⁸ afirmaban que con el aval político del Partido Acción Nacional, el presidente pretendía asirse de más recursos para el año en curso, ya que el panorama en la cuestión económica se presentaba muy desalentador, y el crecimiento cero en la economía estaba exigiendo modificar las estructuras económicas que en nuestro país no estaban funcionando adecuadamente.

Por esa razón decidió presentar esa propuesta ante un Congreso dividido, en donde su partido no es mayoría y presuponía que su proyecto debería tener antes una serie de modificaciones que en un principio su propio partido le había exigido. Así, mientras por un lado se trató de negociar la Reforma Fiscal con los partidos políticos, por otro se tuvo que cabildear con las diferentes posturas dentro de la sociedad, pues se trataba de convencer a aquellos sectores sociales que se oponían a las medidas del actual gobierno, el cual ha demostrado carecer de verdaderos operadores políticos, que sean capaces de acordar ampliamente con las distintas fuerzas políticas.

De esa manera se podía avizorar una Reforma Fiscal muy limitada desde antes de su aprobación en el Congreso dividido, ya que la fracción parlamentaria panista estaba dispuesta en su mayoría a apoyar la propuesta del presidente, aun teniendo que asumir los costos políticos que ello conllevara. El Partido Revolucionario Institucional, por vez primera, si es que apoyaba la propuesta, no sería la de sus tradicionales jefes del Ejecutivo, ahora tenía la oportunidad como oposición de hacer los comentarios que se necesitaban y las propuestas para modificar la Reforma, aunque en la recta final abandonaron las sesiones inexplicablemente.

El Partido de la Revolución Democrática se presentó como el fiel de

²⁸ Guillermo Correa, "Reforma Fiscal mexicana y sus principales retos", *Proceso*, 13 de enero del 2002.

la balanza y en él estaba entonces aprobar conjuntamente con el PAN la Reforma o rechazarla, pero con la fracción priísta. Tenemos que mencionar que desde un principio el PRD se negaba a apoyar la Reforma si no se le daba un sentido que dicho partido estaba proponiendo y finalmente fue el interlocutor político que resultó mayormente beneficiado, ya que logró la negociación de manera directa con el Ejecutivo y su partido

Fue así como se comenzó aprobando una canasta de 20% de productos llamados suntuarios, dañinos contra la salud y contra el medio ambiente, aunque esto causó muy serios problemas que se siguieron prestando a debate en el Congreso; de igual forma fue el ISR (Impuesto Sobre la Renta) otro de los impuestos en donde se redujo la tasa máxima de 49 a 35%, con el fin de que cada año baje 1%, hasta que en el 2005 el ISR se ubique en un 32%. Con estas modificaciones al ISR, se aportarían al gobierno federal recursos por cerca de 6 mil millones de dólares anuales adicionales, que en pesos mexicanos equivalen entre 50 y 70 mil millones, casi las dos terceras partes de lo que esperaba recaudar con el gravamen del 15% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a medicinas, alimentos, colegiaturas y libros. Con esta modificación solamente les faltaba a los diputados entre 20 y 30 mil millones de pesos para que el paquete fiscal estuviera completo.

Además, uno de los paquetes que quedó pendiente, y que era el que los partidos de oposición en un principio proponían era el que se gravara a la economía informal y que el gobierno federal tuviera cuidado en la lucha contra la evasión fiscal, conducto por el cual muchos caudales de dinero se esfumaban.²⁹

Básicamente por dos motivos hizo alianzas el PRD con el PAN: primero, porque lograría el apoyo de los panistas, para que se aprobara la cantidad de 5 mil millones de pesos para el techo de endeudamiento del gobierno de Distrito Federal en el Congreso de la Unión; segundo, porque de esa manera el PRD atraería electores y simpatizantes de la sociedad, so pretexto de defender algunas de sus causas y cuidar de no golpear de

²⁹*La Jornada*, 7 de octubre del 2001, pp. 30 y 31.

manera directa con los gravámenes que el PAN y el Ejecutivo pretendían fueran aprobados. Como podemos observar, los alcances que presentó dicha Reforma Hacendaria, llamada por algunos economistas Miscelánea Fiscal, fueron bastante profundos; y se puede deducir que si no se hacía de esa manera, tal vez no se hubiese aprobado.

El Partido Acción Nacional dejó entrever sus inconformidades con la manera de cómo accedió para no grabar a los alimentos y las medicinas, comentando que esa Reforma Fiscal estaba muy acotada y que el gobierno federal no tendría los recursos necesarios para realizar todas las funciones que tenía en perspectiva. Se comentaba además en los altos círculos del gabinete económico del actual mandatario, que dicha Reforma presentaba una serie de limitantes, tan enormes que mejor hubiera sido posible posponerla para detallarla con más minuciosidad y en mejores condiciones de negociación política.

De esta manera para el 2002, la Reforma Fiscal aprobada contiene límites por haber resultado insuficiente ante las expectativas gubernamentales hechas desde su propuesta. Hoy se encuentra inacabada, por la serie de trabas formales a las que se ha enfrentado en su ejecución; insatisfecha, pues ni a autoridades ni a ciudadanos ha logrado convencer. Es poco creíble que se vuelva a presentar mejor afinada, sino hasta que se reconforme el actual Congreso, es decir, hasta después de las elecciones del año 2003, para esperar observar la manera de cómo quedará reconformado el Poder Legislativo con los partidos políticos.

Además, tampoco se hicieron esfuerzos serios y necesarios para hacer que la economía informal pague impuestos. Se presenta, además, la ausencia de estrategias viables para evitar la evasión fiscal, situación mediante la cual se esfuman miles de pesos a cada ejercicio fiscal. En fin, aún queda por delante un largo trecho que transitar para hacer realidad efectiva una concreta Reforma Fiscal, que lejos de poseer más límites que alcances, aspire a servir más al pueblo de México y que ésta no sólo sea el pretexto para que algunos cuantos intereses de grupos en el poder busquen las cámaras y reflectores para lucirse con declaraciones de que se está trabajando, cuando en realidad su falta de talento político y/o económico los exhiba por su inexacta visión de los grandes problemas nacionales.

Fuentes

El Economista, 1ª semana de enero del 2002.

Bangs, Robert, *Financiamiento del desarrollo económico*, México, FCE, 1ª reimpresión, 1978.

Rosas Figueroa, Aniceto y Santillán López Roberto, *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*, México, UNAM, 1ª edición, 1962.

Padilla Aragón, Enrique, *Ciclos económicos y política de estabilización*, México, Siglo XXI, 8ª edición, 1990.

Reforma, 11 de enero de 2002.

Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo DLXXX, núm. 1, México, martes 1 de enero de 2002.

Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de junio de 2001.

Infosel Financiero, mayo 12 de 2001.

Montesinos, Javiero, *Una Reforma Fiscal para México*, México, UNAM, segunda edición, 1990.

Guerrero, Acner, *Reforma Fiscal*, México, UNAM, primera edición, 1995.

Chomsk, Noam y Dieterich Heinz, *La sociedad global. Educación mercado y democracia*, México, Editorial J y M, 1995.

Ocampo, José Antonio, *La Reforma del Sistema Financiero Internacional. Un debate en marcha*, Chile, CEPAL, 1999.

“Dinero Federal a los Estados”, *Epoca*, núm. 554, 14 de enero, 2002.

“Rumbo a la Reforma Fiscal”, *Este País*, núm. 119, febrero, 2001.

“Tradición en el Congreso, la negociación detrás del paquete económico del 2002”, *Vértigo*, revista de análisis y pensamiento de México, año 1, núm. 42.

Graham Bannock, R. E. Baxter, Ray Rees, *Diccionario de Economía*, México, Trillas, 1990.

Samuelson Paul, Nordhaus William y Mandel J. Michel, *Economic*, España, Mc Graw Hill, 1995.

Jordán, Eduardo, "Cae actividad económica", *El Universal*, Sección D, 11 de enero de 2002, p. 7.

Mendel, Eloisa, *Manual de Economía*, México, Taurus, 1997.

Mejía, Angélica, "La Reforma Fiscal afectará la inflación", *El Universal*, 11 de abril de 2001, p. 1.

Herrera, Jorge, "Cederemos ante el IVA en libros y colegiaturas", *El Universal*, Sección D, 11 de abril, p. 4.

Hernández, Laura, "Propone el PRD aumentar el impuesto a bebidas", *El Universal*, 29 de octubre del 2001, p. 1.

Lelo, Alejandro, "Avanza apoyo a la Miscelánea Fiscal", *El Universal*, 20 de diciembre de 2001.

Guernos, Fabiola, "Muere el IVA de Fox", *El Universal*, 28 de diciembre de 2001.

Proceso, núms. 3413, 3414, 3415.

Milenio, núms. 223, 224, 225.

Cambio, diversos números, 2001.

La Jornada, del 2 al 12 de enero de 2002, año 18, núms. 62229 a 16239.

Milenio, Carlos Marín, año 5, núm. 224, 7 de enero de 2002.

Bahl Roy W. y Barbara D. Millor, *Local Government finance in the third world: A case study of the Philippines*, New York, Praeger (capítulos 1, 4 y 7), 1983.

Bird, Richard M., *Intergovernmental Fiscal Relations in developing countries*, Washington, D. C., World Bank Staff Working Paper 304, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), México, UNAM, 2001 (artículo 115, fracción IV).

Cornelius, Wayne A. y Ann L. Carig, *The Mexican political system in transition*, San Diego, University of California, 1991.

Gil Valdivia, Gerardo, "El federalismo y la coordinación fiscal en México", en Retchkinman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1985.

INEGI, *2000 Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*.

International Monetary Fund, *Government Finance Statics Yearbook*, vol. XIV, Washington D. C., 1990.

King, David N., *Fiscal Tiers: The economics of multilevel government*, Londres, George Allend and Unwin, 1984.

Martínez Almazán, Raúl, *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, 1980.

Mogul, Julio, "Cinco críticas a un programa de gobierno", *El Cotidiano*, núm. 49, México, UAM, 1992.

Musgrave, Richard A., *The theory of public finance: A study of public economy*, New York, Mc Graw Hill.

Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Janovich.

Oates, Wallace E., *An Economist is perspective on fiscal Federalis*, Lexinton books, 1980.

Rondinelli, Dennis A., *Decentralizing Urban Development Programs. A framework for analyzing policies*, Washington D. C., USAID, 1990.

Rondinelli, Dennis A., *Descentralization in developing countries: A review of recent experience*, Washintong D.C., World Bank Staff Working Papper, 1984.

Rodríguez, Victoria, "The politic of decentralization in Mexico, from municipio libre to solidaridad", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 12, núm. 2, Gran Bretaña, 1993.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reestructuración de las finanzas públicas*, México, Cuadernos de Renovación Nacional, 1990.

Wasylenko, Michael, *Fiscal descentralization and economic development Public Budgeting and Finance*, 1987.

World Bank, *World development report. Development and the environment*, Washington D.C., 2000.